



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
JURISPRUDENCIA EN MATERIA COMPETENCIAL

2021

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

STC 13/2021, de 28 de enero **5**
(Se desestima parcialmente recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).

B) SENTENCIA DICTADAS EN MATERIA DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL:

STC 36/2021, de 18 de febrero **11**
(Se estima parcialmente el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de Cataluña frente al Reglamento de Adopción Internacional, aprobado por Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo).

C) SENTENCIAS EN MATERIA DE BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE SUS FUNCIONARIOS.

STC 37/2021, de 18 de febrero **18**
(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas).

STC 38/2021, de 18 de febrero **22**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 7/2019, de 7 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco).

D) SENTENCIA EN MATERIA DE LEGISLACIÓN LABORAL:

STC 39/2020, de 18 de febrero **27**
(Se estima el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional).

E) SENTENCIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN:

STC 68/2021, de 18 de marzo..... **32**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón en relación a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014).

F) SENTENCIA EN MATERIA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS:

STC 72/2021, de 18 de marzo..... **41**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de España frente a la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura).

G) SENTENCIA EN MATERIA LENGUAS:

STC 75/2021, de 18 de marzo..... **48**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox frente al Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias).

H) SENTENCIA EN MATERIA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA:

STC 112/2021, de 13 de mayo..... **52**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox frente a la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor).

I) SENTENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA:

STC 125/2021, de 3 de junio **58**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente).

STC 182/2021, de 26 de octubre **62**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, en relación con texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

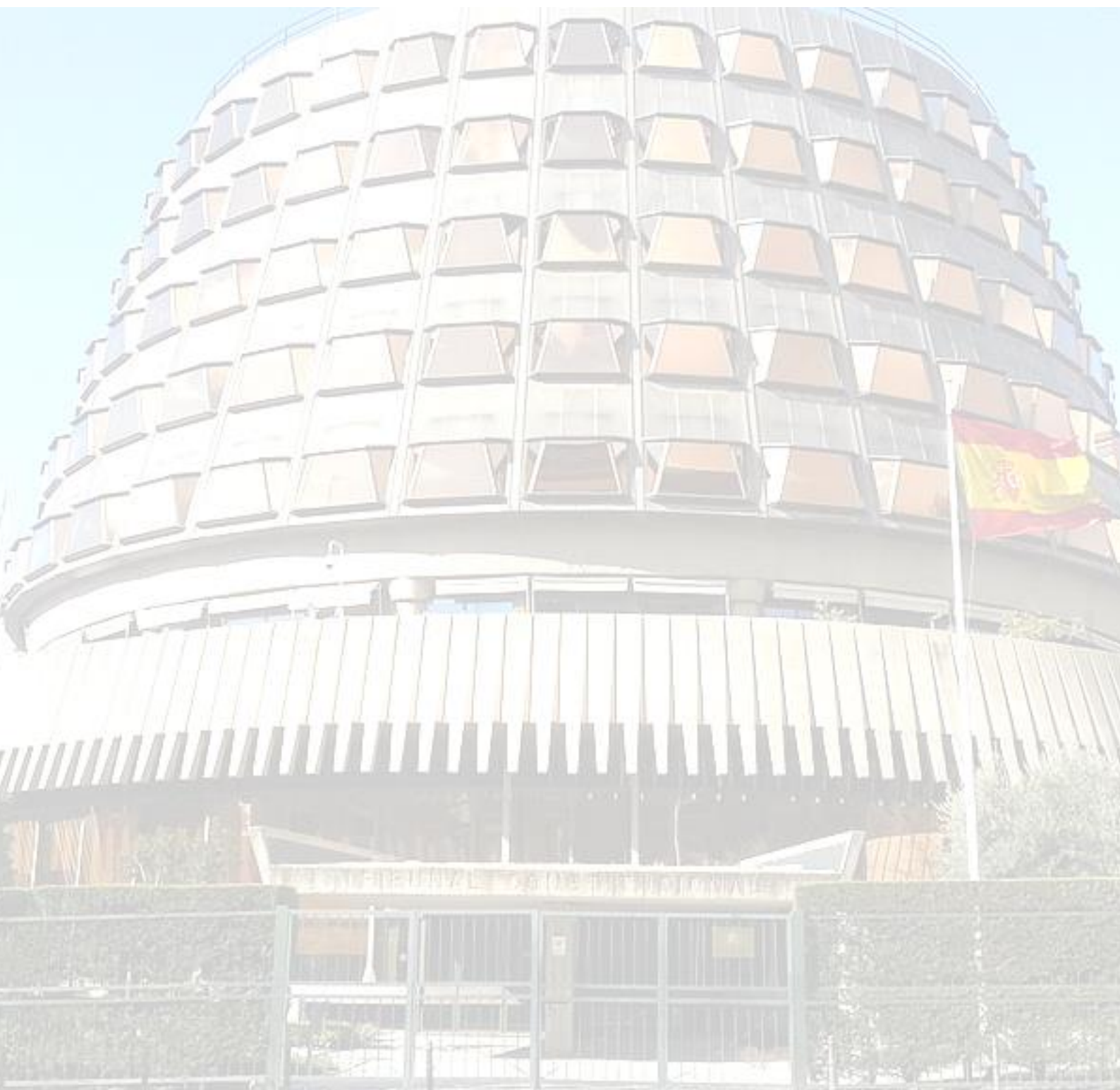
J) SENTENCIA EN MATERIA DE DERECHO CIVIL:

STC 157/2021, de 16 de septiembre **65**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo).

K) SENTENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL:

STC 158/2021, de 16 de septiembre **74**

(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya frente al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital).



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 13/2021, DE 28 DE ENERO DE 2021 (BOE nº 46, de 23 de febrero de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3848 -2015.

PROMOTOR:

El Parlamento de Cataluña.

NORMA AFECTADA:

Los artículos 20; 35.1; 36.1, 2, 8, 22 y 23, y 37.7, así como la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC).

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración de los arts. 9.3, 10.1, 15, 18.1, 20.1 d), 2 y 5, 21, 23, 24.1, 25.1 y 106, todos ellos de la Constitución.

FALLO:

1.º Desestimar la pretensión de inadmisión de la impugnación dirigida contra la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

2.º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que hace a la impugnación del inciso «no autorizado» del artículo 36.23 LOPSC.

3.º Declarar que los artículos 36.23 y 37.7 LOPSC no son inconstitucionales siempre que se interpreten en el sentido establecido en el fundamento jurídico 2 c) el artículo 36.23 y en el fundamento jurídico 2 d) el artículo 37.7.

4.º Declarar que la disposición final primera por la que se introduce la disposición adicional décima en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es conforme a la Constitución, siempre que se interprete tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 2 e).

5.º Declarar que el artículo 36.22 LOPSC no es inconstitucional siempre que se interprete que la conducta que tipifica consiste en (i) el incumplimiento de las restricciones a la navegación en esos sectores impuestas por motivos de seguridad ciudadana (ii) que produjese como resultado un perjuicio real para la seguridad ciudadana o una amenaza concreta de la que razonablemente se pueda seguir aquel perjuicio.

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

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º.** En primer lugar, la Sentencia recuerda que en este recurso son impugnados una serie de preceptos que ya habían sido recurridos por más de cincuenta diputados y diputadas, recurso que se resolvió por la STC 172/2020, a la que esta sentencia se remite.

- **FJ 3º:** Impugnaciones relativas a los “registros corporales externos”.

En el recurso resuelto por la STC 172/2020, los diputados recurrentes impugnaron el art. 20.2 LOPSC porque, a su juicio, restringía en exceso el derecho a la intimidad persona.

El TC entiende que los registros corporales externos no autorizan al agente policial a ejercer el poder de registro siempre que lo juzgue oportuno conforme a su criterio subjetivo. El propio art. 20 remite, por el contrario, a que *“el registro corporal se utilice solo cuando “existan indicios racionales”, con lo que sujeta, la decisión de practicarlo a un parámetro de razonabilidad objetiva verificable en cada caso concreto y convierte esa medida de intervención en suficientemente previsible, alejándola del peligro de uso arbitrario que tendría si dependiera enteramente del criterio subjetivo de los agentes de policía”.*

- **FJ 4º:** La impugnación del art. 35 LOPSC:

El artículo 35.1 LOPSC dispone que *«[s]on infracciones muy graves: 1. Las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones, así como la intrusión en los recintos de estas, incluido su sobrevuelo, cuando, en cualquiera de estos supuestos, se haya generado un riesgo para la vida o la integridad física de las personas».*

El letrado del Parlamento de Cataluña sostiene la presente impugnación en que *«la inclusión dentro de dicho tipo de infracciones de las reuniones o manifestaciones “por las inmediaciones” de las infraestructuras o instalaciones carece de la necesaria concreción y claridad que, para la definición del tipo de la*

infracción, exige la jurisprudencia constitucional. [...] y vulneraría el art. 25.1 CE y el 9.3 CE.

La Sentencia afirma al respecto que la expresión “o en sus inmediaciones”, aunque es innegable que delimita la conducta infractora, significa “lo que está muy cercano o contiguo a algo”, y en este caso a las infraestructuras e instalaciones.

“Así pues, junto al criterio geográfico de contigüidad o gran cercanía, debe acontecer el riesgo para los bienes jurídicos indicados. No es, por tanto, una formulación cuya concreción dependa de la decisión prácticamente libre de los órganos administrativos o judiciales, sin perjuicio de que ofrezca al aplicador un margen de apreciación para adaptar el tipo infractor a las circunstancias particulares y cambiantes de la realidad.

El Tribunal entiende, por las razones expuestas, que el uso de la expresión «o en sus inmediaciones» para describir la conducta infractora no supone que el artículo 35.1 LOPSC haya desconocido la garantía material de tipicidad que le impone el artículo 25.1 CE y, en consecuencia, desestimamos la presente impugnación”.

- **FJ 5º. Las impugnaciones del art. 36.1 LOPSC.**

El artículo 36.1 LOPSC dispone que «[s]on infracciones graves: 1. La perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal».

La demanda reprocha a este precepto dos vulneraciones del artículo 25.1 CE, el principio de tipicidad y el principio de proporcionalidad.

El TC considera que, realizando una lectura sistemática de este precepto, poniéndolo en conexión con otros artículos de la propia LOPSC y con los arts. 557 y 558 CP, se desprende que el concepto de “perturbación de la seguridad

ciudadana” como determinante de la conducta infractora no es tan indeterminado que pugne con las exigencias de tipicidad ex art. 25.1 CE, en la medida que hace referencia a cualquier perturbación de ese bien jurídico que no sea tipificable como delito en virtud de los citados arts. del CP.

La Sentencia continúa afirmando que el contenido de dicho precepto *“no constituye por parte del legislador un uso extralimitado del amplio margen de opción que posee para determinar el alcance de la reacción sancionadora que resulta conveniente para proteger el bien jurídico de la seguridad ciudadana en una situación concreta”*. Precisa, no obstante, que *“este juicio del Tribunal viene específicamente determinado por el cauce procesal en que lo hace, [...] por lo que ha de entenderse sin perjuicio del examen de proporcionalidad ex art. 25.1 CE que proceda, por parte del aplicador del Derecho y en última instancia de este Tribunal en vía de amparo constitucional, en el momento aplicativo de este precepto legal, en cuya ocasión habrá de prestarse atención a las precisas circunstancias del supuesto concreto”*.

- **FFJ 6-7º:** Con argumentos similares, el TC considera que no se vulnera el principio de tipicidad en las infracciones definidas en los arts. 36.2 y 8 LOPSC.
- **FJ 10º:** La interpretación conforme a la Constitución del art. 36.22 LOPSC.

Por otra parte, la sentencia considera que el art. 36.22 no vulnera el principio de legalidad (art. 25 CE) al tipificar como infracción grave el incumplimiento de las restricciones a la navegación de embarcaciones de alta velocidad y aeronaves ligeras. A juicio del TC, el art. 36.22 LOPSC no solo acota de modo muy preciso el ámbito de actividad en que la conducta infractora debe producirse, sino que además define los elementos esenciales de la conducta infractora, que consistiría en (i) el incumplimiento de las restricciones a la navegación en esos sectores impuestas por motivos de seguridad ciudadana (ii) que produjese como resultado un perjuicio real para la seguridad ciudadana o una amenaza concreta de la que razonablemente se pueda seguir aquel perjuicio.

Esta interpretación de conformidad es llevada al fallo de la sentencia.

- **FJ 11º:** Por último, el TC afirma la constitucionalidad del art. 37.7 LOPSC que tipifica como infracción leve la “ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada”, siempre que impida el uso común de aquella.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 36/2021, DE 18 DE FEBRERO DE 2021 (BOE nº 69, de 22 de marzo de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Conflicto positivo de competencias núm. 4088-2019.

PROMOTOR:

Gobierno de Cataluña.

NORMA AFECTADA:

Artículos 5; 6; 7; 8.2; 3 y 4; 10; 11; 12 a 36; 38.2 y 4; 39.3 b), 4 c), y 4 e) del Reglamento de Adopción Internacional (en adelante RAI), aprobado por Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, y, -por conexión-, disposición transitoria única y disposición final primera del Real Decreto.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

En síntesis, el conflicto se plantea por entender que el RAI, al limitarse a regular la fase administrativa o prejudicial de la adopción internacional, invade la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de protección de menores, al sustraer las competencias de desarrollo normativo y las funciones jurídicas que le corresponden en materia de adopción internacional.

De manera más específica, el conflicto positivo interpuesto refiere que la norma impugnada tiene por objeto desarrollar las previsiones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, introdujo en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional; reforma que modificó las funciones de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en la materia. Al respecto, la reivindicación competencial se basa en lo siguiente:

a) La regulación estatal sobre adopción internacional no podría proyectarse válidamente sobre la legislación civil catalana, al incluir su derecho civil propio una regulación específica de la materia.

b) Según la jurisprudencia acerca de la competencia estatal sobre relaciones internacionales, en materia de adopción internacional el Estado puede celebrar tratados multilaterales o bilaterales que contengan prescripciones de naturaleza sustantiva sobre el régimen de adopciones; sin embargo, no puede sustituir a las comunidades autónomas en el desarrollo normativo que deriva de los instrumentos internacionales cuando la materia objeto del tratado incida en su ámbito competencial. En este sentido:

1. El artículo 5 RAI atribuye a un órgano estatal en exclusiva la firma de acuerdos bilaterales de carácter administrativo con los países de origen, negando con ello la facultad autonómica para suscribir dichos acuerdos. Esto desbordaría el ámbito de la función coordinadora del Estado en materia de relaciones internacionales. Los acuerdos internacionales de carácter administrativo en materia de adopción internacional referentes a la fase administrativa de la adopción, -que entran en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas-, encajarían en el Título II de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros acuerdos internacionales, que reconoce a las comunidades autónomas competentes por razón de la materia la capacidad de celebrar acuerdos internacionales de contenido técnico en ejecución de un tratado internacional, cuando éste así lo prevea.

2. Los artículos 6, 7 y 8 RAI atribuyen a un órgano estatal funciones ejecutivas (inicio, suspensión y paralización de la tramitación de expedientes de adopción internacional) que hasta la reforma de la LAI en 2015 venían realizando las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias sobre menores.

3. Los artículos 10 y 11 RAI contienen una doble vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de adopción, al atribuir a un órgano estatal tanto la competencia para establecer el número máximo de expedientes que pueden tramitar anualmente cada país de origen y los criterios para su distribución, como la decisión sobre el número de expedientes de adopción internacional que se remiten anualmente a cada país de origen.

4. El Capítulo IV RAI regula aspectos de los organismos acreditados para la intermediación en las adopciones internacionales que exceden de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales e inciden en la competencia

autonómica para ejecutar las previsiones de un convenio internacional en su ámbito de actuación.

5. Los artículos 31 y 32 RAI regulan de manera exhaustiva, excediendo con ello el ámbito de lo básico, la aprobación del modelo básico homologado de contrato entre los organismos acreditados y los adoptantes.

6. El capítulo VI RAI invade competencias de la Generalidad de Cataluña en la regulación del registro nacional de organismos acreditados de adopción internacional y de reclamaciones e incidencias.

7. La disposición final primera del Real decreto 165/2019 invoca títulos competenciales que no prestan cobertura a la regulación cuestionada en los términos descritos.

FALLO:

1.º se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias y, en consecuencia:

a) Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos, apartados o incisos de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional: art. 7.2, párrafo primero; art. 7.7, inciso «la administración general del Estado, a iniciativa propia o a propuesta de las entidades públicas en su ámbito territorial», y art. 8.1, inciso «que se encuentre acreditado por la administración general del Estado».

b) Se declara la inconstitucionalidad y nulidad, de los siguientes artículos, apartados o incisos del Reglamento de adopción internacional aprobado por Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo: arts. 13 a 30, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 9 c), 10 y 13 b) de la sentencia; art. 32, apartado 2 j), inciso «de la Dirección General y»; art. 33.1; art. 38.2, inciso «por la Dirección General»; art. 38.4, inciso «a la Dirección General»; art.39.3 b), inciso «para que pueda proceder, en su caso, a la aplicación de lo establecido en el artículo 28»; art. 39.4 c), inciso «los organismos de intermediación o», y art. 39.4 e), inciso «la Dirección General», y de la disposición transitoria única, apartados 1, 2 y 3, del Real Decreto 165/2019.

2.º Se desestima el conflicto positivo de competencia en todo lo demás

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** El Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, y ratificado por España el 30 de junio de 1995, dispone en el artículo 6 que todo Estado contratante designará una autoridad central encargada de dar cumplimiento a las obligaciones que el convenio impone. Los estados con unidades territoriales autónomas pueden designar más de una autoridad central. En este sentido, el instrumento de ratificación designó como unidades centrales a las diecisiete comunidades autónomas en el ámbito de su territorio, y en relación con los residentes en el mismo, y como autoridad central a los efectos de transmisión de las comunicaciones, a un órgano de la administración general del Estado. La Ley 26/2015 reformó la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, deslindando las competencias entre las distintas administraciones públicas. Así, se establecieron como competencias del Estado la decisión de iniciar, suspender o limitar la tramitación de adopciones con determinados países, así como la acreditación de los organismos para actuar como intermediarios en las adopciones internacionales. Por otra parte, se mantuvo la competencia autonómica para el control, inspección y seguimiento de los organismos acreditados en cuanto a sus actuaciones en el territorio, pero el control y seguimiento respecto a la intermediación que el organismo acreditado lleve en el extranjero se reserva al estado. A su vez, el RAI se limita a desarrollar aquellos aspectos que así lo requerían para el correcto ejercicio de las nuevas competencias atribuidas a la administración general del Estado.
- **FJ 4º:** Respecto a la distribución competencial en la materia, señala el Tribunal que la adopción internacional presenta diversas facetas reconducibles a diferentes títulos competenciales (a grandes rasgos, legislación civil y procesal, relaciones internacionales, asistencia social a adoptantes y protección de menores); si bien, en la medida en que el RAI sólo desarrolla determinados aspectos de la Ley de Adopción Internacional, su encuadramiento competencial se sitúa en un marco más limitado. Así, el debate se coloca entre las competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña por el artículo 166.3 de su Estatuto de Autonomía (servicios sociales), y al Estado por el artículo 149.1.3 de la Constitución (relaciones internacionales). La aplicación de la doctrina

constitucional en la materia permite fijar el canon de enjuiciamiento de la controversia: en la fase administrativa o prejudicial de las adopciones internacionales, la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores presenta una legítima proyección exterior. Esta actividad exterior de las comunidades autónomas queda enmarcada por la actuación estatal de dirección y coordinación. La decisión del conflicto pasa, por tanto, por decidir en cada caso si la normativa estatal impugnada por la Generalidad de Cataluña responde a esa competencia estatal de dirección y coordinación de la política exterior o invade la competencia autonómica en materia de servicios sociales y protección de menores.

- **FJ 5º:** Respecto a la atribución por el artículo 5 RAI de competencia al Estado para firmar los acuerdos bilaterales de carácter administrativo en materia de adopción internacional, con la finalidad de favorecer las relaciones recíprocas, entiende el Tribunal que dicha posibilidad, en abstracto, se sitúa en la órbita de las relaciones internacionales, y por tanto dentro de sus atribuciones (art. 149.1.3 CE). No se excluyen las competencias autonómicas resultantes de sus atribuciones estatutarias, por lo que no se invaden las mismas.

- **FJ 6º:** En cuanto a la atribución a un órgano estatal de las decisiones relativas a la iniciación, suspensión o paralización de los expedientes de adopción de un determinado país, señala el TC, por un lado, que el artículo 4.3 LAI atribuye al Estado la determinación de qué países están incursos en las circunstancias que impiden tramitar procesos de adopción, -decisión que repercute de manera directa en la política exterior del Estado-; y por otro, que el artículo 4.1 de la misma norma complementa dicha determinación permitiendo a la misma administración fijar de forma afirmativa la lista de países en los que, en cada momento, puedan tramitarse las adopciones internacionales, mediante la iniciación, suspensión o paralización de la tramitación de las adopciones. Una vez adoptada esta doble decisión general del Estado, la aplicación de sus efectos en cada expediente singular de adopción corresponde a las comunidades autónomas, con lo que se respeta la competencia asumida por éstas. Así, procede desestimar la impugnación de los artículos 6 y 7.1 RAI.

- **FJ. 7ª:** El establecimiento y distribución del número máximo de expedientes de adopción que se tramitarán anualmente, regulado en los artículos 10 y 11 del RAI, tampoco resulta contrario al reparto competencial, al resultar su regulación manifestación de la potestad estatal de coordinación, y estar sometida la decisión a la aprobación de la comisión delegada de servicios sociales, órgano constituido en el seno del consejo interterritorial de servicios sociales.

- **FJ. 8ª:** Respecto a las alegaciones planteadas en relación con la regulación de los organismos de intermediación en las adopciones internacionales, contenida en los artículos 12 a 36 y la disposición transitoria única del RAI, el Tribunal entra al análisis diferenciado de los motivos de impugnación:
 - a) En cuanto a la acreditación de los organismos de intermediación, se entiende que es manifestación de las competencias ejecutivas autonómicas en materia de servicios sociales y menores, lo que lleva a la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del reglamento que la regulan.

 - b) La regulación de los organismos de intermediación, en cuanto a sus funciones, obligaciones, requisitos y régimen económico, invade igualmente las competencias autonómicas en materia de servicios sociales y menores, por lo que también resultan nulos.

 - c) El ámbito territorial de actuación de los organismos de intermediación, establecido en el artículo 12 RAI, supone el reconocimiento por el Estado de eficacia extraterritorial de una decisión autonómica; extremo que, conforme a la jurisprudencia constitucional, es conforme al reparto competencial si responde a un estándar equivalente. Dicho estándar está previsto por el derecho internacional y la legislación estatal, por lo que no procede estimar la impugnación planteada.

 - d) Los artículos 31 y 32 RAI se impugnan por atribuir a la Comisión delegada de servicios sociales la aprobación del modelo básico de contrato a suscribir entre los organismos acreditados y los adoptantes, y por establecer su contenido mínimo. La aprobación del modelo básico de contrato es una tarea ejecutiva, y en cuanto tal, pertenece a las Comunidades autónomas. No obstante, el Estado está confiriendo esa tarea a un órgano de administración mixta, que cuenta con participación de

todas las comunidades y ciudades autónomas. A su vez, se trata de un mínimo que puede ser ampliado o complementado por las comunidades, en ejercicio de sus tareas ejecutivas. De ahí que se desestimen las alegaciones formuladas frente a los referidos artículos.

e) En cuanto al seguimiento y control de los organismos acreditados, atribuido a órganos estatales en desarrollo del párrafo primero del artículo 7.2 LAI, desborda la función de coordinación atribuida al Estado, por lo que dicho precepto resulta inconstitucional. De dicha inconstitucionalidad se deriva que los artículos 15, 29 e) y 33.1 incurren en vulneración de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales y protección de menores. En cambio, teniendo en cuenta que dicha invasión no deriva del carácter de coordinación de las medidas adoptadas, los artículos 34, 35 apartados 1, 2, 4 y 5, y 36 apartados 1 y 2, resultan conforme al reparto competencial.

f) Respecto a la regulación del registro nacional de organismos acreditados de adopción internacional y de reclamaciones e incidencias, resulta conforme a la doctrina jurisprudencial que defiende que el Estado puede establecer los registros que estime necesarios para ejercer sus competencias, siempre que respete las competencias de ejecución que hayan asumido las comunidades autónomas en relación con la materia. Sin embargo, determinados preceptos del RAI incurren en vulneración de las competencias autonómicas: el artículo 38.2, al prever la inscripción de oficio de los organismos acreditados en España por el órgano estatal; el 38.4, al establecer la obligación de los organismos acreditados de comunicar directamente al órgano estatal cualquier variación de los datos que constan en los asientos registrales; el 39.3 c), al disponer que las reclamaciones presentadas directamente ante los órganos acreditados serán remitidas por estos al órgano estatal; y el 39.4 e), al atribuir al órgano estatal la iniciación de expediente contradictorio a efectos de retirada de la acreditación.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 37/2021, DE 18 DE FEBRERO DE 2021 (BOE nº 69, de 22 de marzo de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Conflicto positivo de competencias núm. 4709-2019.

PROMOTOR:

Consejo de Gobierno del País Vasco.

NORMA AFECTADA:

El art. 3.1 *in fine* en conexión con el art. 10.1; art. 5, y art. 6, apartados 3 y 7 del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La demanda argumenta que:

- (i) el art. 3.1 en la mención que efectúa a los “órganos legislativos autonómicos”, en conexión con el art. 10.1, supone una vulneración del principio de autonomía parlamentaria consagrado en el art. 71.2 CE, de las funciones propias del órgano legislativo vasco (art. 15 EAPV) y de su autoorganización (art. 10.6 EAPV), así como una infracción del art. 20.4 LGSUB y de la disposición adicional octava de la Ley 19/2013;
- (ii) el art. 5, en cuanto omite una previsión expresa que garantice el carácter paccionado de la forma en que desde el País Vasco ha de remitirse la información financiera a la BDNS, vulnera los derechos históricos de los territorios forales contemplados en la disposición adicional primera de la Constitución, en el desarrollo dado por el apartado 4 del art. 4 de la Ley 12/2002, por la que se aprueba el concierto económico con la comunidad autónoma del País Vasco, así como la disposición final tercera de la Ley

Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y la disposición final vigésimo segunda de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones;

- (iii) el art. 6.3 incide en el mismo vicio de inconstitucionalidad anulado por la STC 33/2018; y iv) el art. 6.7 no respeta la competencia autonómica en materia de cooficialidad lingüística contemplada en el art. 6 EAPV.

FALLO:

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la base de datos nacional de subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, y, en consecuencia, declarar que:

1º El inciso “legislativos y”, del art. 3.1 *in fine*, es inconstitucional y nulo.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 5º:** La Sentencia recuerda lo dispuesto en la STC 100/2019, FJ 8 b), donde el Alto Tribunal, en referencia a las asambleas legislativas autonómicas, sostuvo que *“[e]l Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.18 CE para establecer una regulación básica relativa a sujetos que no son administración pública en sentido clásico o formal, como las cámaras de comercio (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3), los colegios profesionales (por todas, STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5), las personificaciones instrumentales de Derecho privado vinculadas a un administración territorial [SSTC 54/2017, FJ 6, y 132/2018, FJ 10.a)] o los particulares que manejan fondos públicos (STC 130/2013, de 4 de junio, FFJJ 4 y 5). No obstante, en el caso de la actividad materialmente administrativa de los citados órganos constitucionales, legislativos o de control, el Estado está obligado a respetar su autonomía constitucional o estatutariamente reconocida”*.

A partir de ese reconocimiento general de la competencia estatal para establecer la regulación básica en la materia, es preciso examinar, siguiendo lo señalado en la citada sentencia, dos cuestiones diferenciadas: por un lado, si a través de una norma reglamentaria como el real decreto, puede efectuarse una regulación como la enjuiciada; es decir, someter a las asambleas legislativas autonómicas al deber de comunicación al registro estatal de las subvenciones y ayudas públicas que otorguen; y, en segundo lugar, si respeta la autonomía estatutariamente garantizada la previsión de que dicha comunicación ha de seguir el cauce “previsto en este real decreto”, tal y como contempla el precepto enjuiciado.

De acuerdo con la citada STC 100/2019, FJ 8 b), *“ninguna de las excepciones que ha llegado a justificar la doctrina constitucional (sistematizadas en las SSTC 45/2015, FJ 4, y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 8) alcanza a que el Estado pueda regular mediante real decreto la actividad administrativa de los parlamentos territoriales, por más que el contenido material de la disciplina establecida pueda respetar la autonomía que tienen estatutariamente reconocida. De modo que la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases, en conexión con el reconocimiento de*

la autonomía parlamentaria (arts. 15, 25 y 27 EAPV), prohíbe que los reglamentos estatales impongan a las cámaras autonómicas regulaciones como la enjuiciada”.

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “legislativos y”, del art. 3.1 *in fine* del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 38/2021, DE 18 DE FEBRERO DE 2021 (BOE nº 69, de 22 de marzo de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3681-2020.

PROMOTOR:

Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

La disposición transitoria décima de la Ley 7/2019, de 7 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco. El indicado apartado tiene el siguiente tenor literal:

«De existir en la categoría correspondiente del cuerpo de policía local un porcentaje de interinidad superior al 40 por 100 podrá incorporarse al proceso especial de consolidación de empleo, un turno diferenciado de acceso para quienes acrediten un mínimo de ocho años de antigüedad en la administración convocante en la categoría de la policía local a la que pertenecen las plazas convocadas, reservando para dicho turno diferenciado de acceso hasta el 60 por 100 de las plazas ofertadas».

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Para el Gobierno de la Nación esta previsión vulnera el art. 149.1.18 CE, en la medida en que articula unas pruebas de acceso que tienen carácter restringido, quebrantando así la garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad exigida en la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y que en su apartado tercero refiere que *«los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente estatuto».*

Por otra parte, la demanda afirma que la competencia autonómica en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos puede encontrar en el art. 149.1.13 CE, un límite en el ejercicio legítimo de la mencionada competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general.

FALLO:

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco. Declaración que se ha de extender al apartado segundo de la disposición transitoria novena del Decreto Legislativo del Parlamento Vasco 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de policía del País Vasco.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** Al tratarse de una supuesta declaración de inconstitucionalidad mediata de una disposición autonómica por vulnerar lo previsto en una norma básica, es necesario conforme a la doctrina constitucional, realizar dos operaciones sucesivas: por una parte, constatar si efectivamente la norma estatal en la que se encuadra la materia reúne la condición de básica; y, por otra, verificar que existe una verdadera contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (por todas, STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 4).

En relación a la primera de ellas, efectivamente, en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, a los funcionarios de todas las administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la administración del Estado como los de las administraciones de las comunidades autónomas y los de las corporaciones locales (por todas STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 5).

Asimismo, se afirma que *«el régimen de acceso a la función pública establecido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), (...) de tener carácter básico ex artículo 149.1.18 CE»* (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3).

La STC 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 3, evidenció que la doctrina constitucional encuadra en las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos la regulación estatal que impone que la adquisición de la condición de funcionario público se verifique mediante convocatorias abiertas. Y recordó que también encajan en tales bases las excepciones que eventualmente se puedan prever a tal regla general *«por implicar una modulación de dicha norma»*. De este modo, *«el legislador autonómico no actuará dentro de sus competencias si regula supuestos de acceso a la función pública en que la participación no sea libre más allá de aquellos que encuentren amparo en la normativa básica. Así lo*

ha declarado este tribunal a la vista tanto del régimen básico previsto en la Ley 30/1984 (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 3, y 302/1993, de 21 de octubre, FJ 3) como del regulado en la LEEP (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 3), debiendo extender ahora esta declaración al previsto en el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público y actualmente vigente».

- **FJ 4º: A continuación, la sentencia examina la aducida contradicción material entre la disposición impugnada y la normativa básica estatal. Al respecto, el TC concluye que el precepto recurrido “es evidentemente contrario al principio básico de libre concurrencia garantizado en los arts. 61.1 TRLEEP al que remite el apartado tercero de su disposición transitoria cuarta. En efecto la configuración de un proceso selectivo de acceso a la función pública reservado a quienes tengan una previa experiencia en puestos de policía local, ha de calificarse de restringido y cerrado, pues reserva las plazas convocadas a quienes acrediten un mínimo de antigüedad en la administración convocante, en la categoría de la policía local a la que pertenecen las plazas convocadas, y excluye de las pruebas selectivas a quienes no tengan dicha antigüedad o carezcan de vínculo temporal con la administración”.**

Dichas pruebas no pueden calificarse de libres o abiertas y por tanto son contrarias al precepto básico estatal contenido en el art. 61.1 TRLEEP, sin que el caso regulado por la disposición recurrida reúna las condiciones excepcionales que el propio precepto admite. Por dicha razón ha de concluirse que el apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco, al no haber respetado los límites que establece la legislación básica estatal, ha infringido el orden constitucional de competencias.

- **FJ 5º: Alcance de la declaración de inconstitucionalidad.**

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado segundo de la disposición transitoria décima de la Ley del Parlamento Vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco debe extenderse al apartado segundo de la disposición transitoria novena del Decreto Legislativo

del Parlamento Vasco 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de policía del País Vasco que reproduce el precepto legal declarado inconstitucional.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 39/2021, DE 18 DE FEBRERO DE 2021 (BOE nº 69, de 23 de marzo de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Conflicto de competencias núm. 4491-2019.

PROMOTOR:

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

NORMA AFECTADA:

El art. 5.3.a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El citado precepto atribuye a la Secretaría General de Formación Profesional la función relativa a *«[] la ordenación, desarrollo, evaluación, gestión e innovación, de la formación profesional en el sistema educativo y para el empleo, y en concreto, respecto a esta última, la formación profesional de desempleados y la formación profesional de ocupados, incluyendo las convocatorias nacionales y las autonómicas, cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo. Asimismo, le corresponde el establecimiento y actualización de los títulos de formación profesional, cursos de especialización y certificados de profesionalidad»*.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La cuestión controvertida se circunscribe a la atribución al mencionado órgano estatal de las competencias para, en el ámbito de la formación profesional de trabajadores desempleados y ocupados, realizar las convocatorias autonómicas *«cuando estas respondan a formación vinculada a los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo»*. La impugnación tiene un fundamento esencialmente competencial, por cuanto entiende el recurrente que el

precepto, en lo concretamente discutido, es contrario a las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral del art. 63.1, apartados 1 y 2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Tampoco se ajustaría a la doctrina constitucional que, excepcionalmente, ha permitido la utilización del criterio de supraterritorialidad para la atribución de competencias al Estado y, en fin, sería contrario a los principios de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa, por cuanto contravendría la regulación sustantiva estatal en esta materia.

FALLO:

Estimar el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra el art. 5.3 a) del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional y declarar que el inciso «y las autonómicas» es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, y, en consecuencia, inconstitucional y nulo.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- FJ 2º: Encuadramiento competencial.

En primer lugar, recuerda la sentencia que la controversia se incardina en la materia «legislación laboral» y que el reparto competencial relativo a ella viene dado por lo dispuesto en el art. 149.1.7 CE y en el art. 63.1, apartados 1 y 2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El primero de los preceptos atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas; el segundo dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales que incluyen, entre otras cuestiones «la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo» y «las cualificaciones profesionales en Andalucía».

El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este tribunal en reiteradas ocasiones. Ha señalado que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las comunidades autónomas. En materia de legislación laboral la competencia estatal es exclusiva y plena, comprendiendo tanto las leyes y normas con rango de ley como los reglamentos, de conformidad con el art. 149.1.7 CE lo que excluye absolutamente la intervención legislativa de las comunidades autónomas en esta materia (por todas, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 5; 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; 7/1985, de 25 de enero, FJ 2; 86/1991, de 25 de abril, FJ 3; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4).

Las comunidades autónomas únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del

conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia (por todas, STC 176/2014, de 3 de noviembre, FJ 3).

- **FJ 3º: Resolución de la controversia planteada.**

Al respecto, la Sentencia afirma que las convocatorias que el inciso cuestionado reserva a un órgano estatal son, sin duda, una actividad ejecutiva, relacionada con la evaluación y acreditación de las competencias profesionales. Dado su contenido, dirigido a la acreditación de la adquisición de competencias profesionales necesarias para la obtención de un certificado de profesionalidad, y su consecuente inserción en la materia laboral es necesario concluir que la competencia para las convocatorias en cuestión, en el ámbito territorial autonómico que es el aquí discutido, ha de corresponder, como regla general, a quien ostente las competencias de ejecución en materia laboral, que no es otra que la comunidad autónoma.

A continuación, el TC va descartando, uno a uno, los argumentos alegados por el Abogado del Estado para defender la constitucionalidad de la norma controvertida. No es posible, afirma la Sentencia, que un órgano estatal retenga, por excepción, competencias ejecutivas relacionadas con estas convocatorias de ámbito autonómico porque por Real Decreto 427/1993, de 26 de marzo, se realizó el traspaso de funciones y servicios de la gestión de la –entonces denominada– formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La misma conclusión se alcanza respecto a la supuesta reserva de competencias ejecutivas estatales en el ámbito territorial autonómico examinando la normativa estatal que regula esta cuestión, concretamente la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y la formación profesional.

Tampoco justifica la asunción de competencias por el Estado la referencia a que tales capacidades se adquieran a través de módulos formativos específicos, argumento también expuesto por el abogado del Estado.

Por último, frente a lo que también se sostiene por el abogado del Estado, la STC 111/2012, FJ 5, ya descartó, a partir de la regulación de la propia Ley Orgánica 5/2002, la equiparación a efectos competenciales entre los títulos académicos de formación profesional y los certificados de profesionalidad, señalando que el aspecto en el que entraría en juego la competencia del primer inciso del art. 149.1.30 CE sería para el caso de que las actividades formativas pudieran ser objeto de homologación a los efectos de acreditación de las enseñanzas correspondientes a las titulaciones de la formación profesional reglada.

Por lo expuesto, el inciso cuestionado, en cuanto supone la reserva de potestades de ejecución a un órgano estatal, no se ajusta a la delimitación de competencias en materia laboral, incurriendo en vulneración de las competencias autonómicas.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 68/2021, DE 18 DE MARZO DE 2021 (BOE nº 97, de 23 de abril de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4261 -2018.

PROMOTOR:

El Gobierno de Aragón.

NORMA AFECTADA:

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP): art. 2.3 en conexión con la 2 disposición final primera; art. 9.2; art. 11; art. 18; arts. 26.2 y 319 en conexión con el art. 27.2 a); art. 28.4; art. 29.2; art. 30; apartados 1, 2, 4, 6 y primer párrafo de la letra b) del apartado 7 del art. 32; letra c) del apartado 2 del art. 39 en conexión con el art. 347.3; art. 41.3; letras a) y c) del apartado 1, letra e) del apartado 2 y apartado 7 del art. 44; art. 46.4; art. 49; art. 52.3; art. 58.2; art. 62; art. 63.4 y 6; art. 69.1 y 2; art. 71; art. 72; art. 73; art. 77.3; art. 80.2; art. 82.2; art. 86.3; art. 88.1 a), c) y e); párrafo segundo in fine de la letra a) y letras e) y g) del apartado 1 del art. 90; art. 99; art. 101.3; art. 103.6; art. 106; art. 107; art. 108.1; art. 111; art. 115.1 y 3; art. 117; art. 118. 3 y 4; art. 121.2; art. 122; art. 125.1; art. 127.2; art. 128.2; art. 141; art. 143; art. 145; art. 146; art. 147; párrafo segundo del art. 148.3; art. 149.4 y 6; art. 150.1; párrafos segundo y tercero del art. 154.7; art. 156; art. 157; letras a) de los apartados 1 y 4 del art. 159; art. 166.2; art. 177.3 a); art. 185.3; art. 187. 3 y 11; art. 191.3 b); art. 195; párrafo segundo del art. 198.2; art. 202; art. 212.8; art. 213; art. 214.2 a) y b); art. 215; art. 217.2; art. 221; art. 226; art. 232.6, 7 y 8; art. 241.3; art. 242.3; art. 250.1 b); art. 270; art. 279; art. 280; párrafo segundo del art. 283.1; letra a) in fine del art. 288; art. 290.6; letra c) in fine del art. 294; párrafo segundo in fine del apartado 2 y apartado 3 del art. 308; art. 312; art. 331; art. 332; art. 333.3 y 6; art. 334.1; art. 335.1; art. 336.1; párrafo tercero del

art. 346.3; párrafos tercero y quinto del art. 347.3; apartado 7 de la disposición adicional segunda; disposición adicional vigésimo segunda, vigésimo tercera y trigésima octava; disposiciones finales primera, segunda, tercera y quinta; y apartado segundo de la disposición final sexta.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Se sostiene en la demanda que se infringen diversos preceptos que integran el bloque de constitucionalidad. Por una parte, se alega la vulneración de los arts. 9.3, 136.4, 149.1.18, 149.1.8, 148.1.3 y la disposición adicional primera de la CE; por otra parte, la infracción de los siguientes preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, (en adelante, EAAr): art. 1; apartados 1, 2, 5, 7, 9 y 10 del art. 71; apartados 11 y 12 del art. 75; art. 93.2; y disposición adicional tercera. Además, se aduce la infracción de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

FALLO:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y nulos, los siguientes preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: el párrafo segundo del art. 46.4; el inciso “que serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la Comunidad Autónoma que las haya adoptado, con las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras” del art. 80.2 y el inciso “de forma exclusiva y excluyente” del párrafo 5 del art. 347.3. La parte subsistente de ambos preceptos ha de interpretarse conforme a lo expresado, respectivamente, en el fundamento jurídico 6 G) f) y en el fundamento jurídico 8 D).

2º Declarar que no son conformes con el orden constitucional de competencias los incisos “de diez días”, “de dos días hábiles” y “cinco días hábiles” del art. 52.3 [fundamento jurídico 114 6.E) c)] y el inciso “con una antelación mínima de cinco días” del art. 242.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público [fundamento jurídico 7 C) e)]. 3º Declarar que son conformes con el orden constitucional de competencias, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el

fundamento jurídico que se indica en cada caso, los siguientes preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: art. 41.3 [fundamento jurídico 9.B)]; art. 58.2 [fundamento jurídico 6.E) d)]; art. 82.2 [fundamento jurídico 6.G) g)]; art. 177.3 a) [fundamento jurídico 7.B) h)]; art. 187.11 [fundamento jurídico 7.B) i)]; la disposición adicional trigésimo octava [fundamento jurídico 8.E)]; y el párrafo primero del apartado 3 de la disposición final primera [fundamento jurídico 10].

4º Declarar que no son conformes con el orden constitucional de competencias, con las salvedades y en los términos del fundamento jurídico que se indican en cada caso, los siguientes preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: art. 72.4 [fundamento jurídico 6.G) c)]; el párrafo primero del art. 122.2, salvo los incisos relativos a la necesidad de incluir “los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato” y “En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos” [fundamento jurídico 7.A) d)]; art. 125.1 [fundamento jurídico 7.A) e)]; el párrafo segundo y tercero del art. 154.7 [fundamento jurídico 7.B) e)]; los párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto del art. 185.3 [fundamento jurídico 7.B) i)]; art. 212.8 [fundamento jurídico 7.C) c)]; y el apartado 2 de la disposición final sexta [fundamento jurídico 8.F)].

5º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º.** Primer motivo de impugnación: la vulneración del principio de neutralidad en la transposición del Derecho europeo.

Se argumentaba en el recurso la vulneración del citado principio por parte del legislador estatal, al transponer las directivas comunitarias.

La Sentencia, recordando jurisprudencia anterior, establece que son *“las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*, pues *“el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales”*.

Por ello, el presente conflicto competencial habrá de ser resuelto exclusivamente conforme a las reglas de Derecho interno. Por tanto, la controversia competencial suscitada por los recurrentes queda deferida al momento en el que se examine por el Tribunal si los preceptos de la LCSP, objeto de impugnación, tienen o no el carácter de normas básicas.

Este es motivo por el que no se declara la inconstitucionalidad de la disposición final primera, que es la que atribuye carácter básico a la mayor parte de los artículos de la LCSP. Cuestión distinta, que se examina posteriormente, es que esto signifique reconocer que todos los preceptos tengan carácter básico, o que hayan de ser aceptados como normas materialmente básicas por razón de su contenido.

- **FJ 4º:** Segundo motivo de impugnación: no reconocimiento del carácter foral de la Comunidad Autónoma de Aragón:

El TC afirma con rotundidad que la expresión “territorios forales” recogida en la disposición adicional primera CE hace referencia –como pone de manifiesto,

entre otras, la STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 2–, «a ‘aquellos territorios’ integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral’ (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2, y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3)».

En conclusión, la tacha de inconstitucionalidad opuesta por la parte recurrente a las disposiciones finales tercera y cuarta LCSP, fundamentada en no respetar el carácter foral de la Comunidad Autónoma de Aragón derivado de la disposición adicional tercera EAAr y la disposición adicional primera CE, debe ser desestimada.

- **FFJ 5º-8º. Tercer motivo de impugnación: Vulneración del orden competencial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE. Sistemática y parámetro de constitucionalidad.**

Al efecto de concretar qué debe entenderse por básico en materia de contratación pública examinaremos en primer lugar cómo se articula el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la materia.

La Sentencia recuerda que, según su propia jurisprudencia, todos aquellos preceptos de la LCSP que directamente se encaminen a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos –STC 84/2015, FJ 5 a), plasmados en el art. 1.1 LCSP–, deben ser razonablemente considerados como normas básicas.

Por el contrario, no tendrán tal consideración «aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo

complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas con competencia para ello» (STC 141/1993, FJ 5). Por esta vía quedan excluidas de la esfera de lo básico aquellas prescripciones de orden procedimental y formal, que tienen una naturaleza complementaria y auxiliar que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación: tales como aclaraciones o requerimientos documentales complementarios; modos de acreditación documental de la personalidad de los licitadores o de las uniones temporales de empresas; modelos de presentación de proposiciones, forma o lugar de entrega... [STC 141/1993, FJ 6].

Atendiendo a los criterios generales enunciados, el Tribunal ha ido fijando otros criterios materiales de carácter específico que permiten ir configurando en sus rasgos esenciales y en un sentido positivo, el ámbito de lo básico en materia de contratación. Siguiendo la sistemática establecida por la LCSP, son los siguientes:

- (i) En relación con la configuración general de los contratos del sector público y sus elementos esenciales, se ha reconocido carácter básico, en primer lugar, a la delimitación del ámbito subjetivo –quién contrata– y objetivo –qué se contrata– de la Ley.

Igualmente, se han considerado básicas las previsiones relativas a la capacidad de contratación, solvencia y clasificación del empresario para garantizar la igualdad de condiciones entre los licitadores y la seguridad jurídica en la contratación.

En cuanto al régimen del precio y las garantías exigibles en la contratación, se ha afirmado el carácter básico de la regla de prohibición del pago aplazado y sus excepciones.

- (ii) Las normas que rigen la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos tienen, con carácter general, la consideración de básicas.

- (iii) La regulación de las prerrogativas de la Administración en materia de contratación tiene, en general, la consideración de básica. En concreto, el TC ha declarado que el *ius variandi* constituye un aspecto básico como prerrogativa de la Administración en la ejecución de los contratos y que lo mismo cabe decir del deber de respetar el equilibrio financiero.

En aplicación de esta doctrina, se afirma por el TC que no tienen carácter básico las prescripciones de detalle, de carácter accesorio o complementario. Por ello, se afirma que vulneran el orden constitucional de distribución de competencias y que carecen del carácter de básicos los siguientes preceptos:

- los plazos de dos, diez y cinco días hábiles del art. 52.3 LCSP;
- la determinación del órgano competente para declarar la prohibición de contratar en el caso de entidades contratantes que no tengan el carácter de Administración, art. 72.4;
- el inciso “que serán eficaces, únicamente, a efectos de contratar con la Comunidad Autónoma que las haya adoptado, con las Entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de una y otras” del art. 80.2, por quiebra del principio de equivalencia o reconocimiento mutuo, al no contemplar la eficacia en todo el territorio nacional de las clasificaciones de empresas adoptadas por una Comunidad Autónoma;
- la regulación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares del 122.2, salvo los relativos a garantizar la igualdad entre los licitadores del contrato;
- la definición de las prescripciones o especificaciones técnicas, art. 125.1;
- los párrafos segundo y tercero del art. 154.7 que exigen que el informe preceptivo previo a la decisión de no publicar datos relativos a la celebración de un contrato se recabe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno;
- la regulación de las subfases en las que se debe articular la invitación de los candidatos ya seleccionados en un concurso de proyectos, art. 185.3;

- la fijación del plazo de ocho meses para la instrucción y resolución de los expedientes de resolución contractual (art. 212.8);
- la prescripción del plazo de cinco días de antelación mínima para la comunicación a la Intervención de las modificaciones que contemplen unidades de obra que hayan de quedar posterior y definitivamente ocultas (art. 242.3);
- la atribución por parte del 347.3 a los entes locales de la opción “de forma exclusiva y excluyente” de alojar la publicación de sus perfiles del contratante en el servicio de información establecido por la Comunidad Autónoma o en la Plataforma de Contratación del Sector Público;
- y el apartado segundo de la disposición final sexta, que establece que sea el Ministerio de Hacienda y Función Pública el que defina las especificaciones técnicas de las comunicaciones de datos que deban efectuarse.

Otro grupo de preceptos son declarados básicos, siempre que la remisión normativa, prevista en la LCSP, se entienda efectuada a favor de la Administración competente en cada caso, mediante el instrumento que esta precise. Es el caso de los siguientes artículos:

- art. 82.2, fijación de la documentación actualizada que habrán de aportar los empresarios para la conservación de la clasificación y el plazo en que debe cumplirse tal carga;
- art. 177.3.a), en cuanto a la regulación de la fase de investigación y desarrollo de los contratos en el procedimiento de asociación para la innovación;
- y el art. 187.11, en relación al desarrollo de las normas relativas a los concursos de proyectos.

La Sentencia también efectúa otras declaraciones de constitucionalidad interpretativas:

- en la regulación del órgano competente para resolver la revisión de oficio la única obligación básica es la de atribuir esa

competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa (art. 41.3);

- la expresión “Tesoro Público” del art. 58.2 debe incluir también a las haciendas autonómicas y locales;
- y que la excepción prevista para los gastos de determinados órganos del Estado se entienda aplicable a los órganos equivalentes de las CCAA (disp. adic. Trigésima octava).

- **FJ 9º: Cuarto motivo de impugnación: impugnación de normas de aplicación supletoria.**

La sentencia declara la inconstitucionalidad del párrafo segundo, del art. 46.4, que determinaba el órgano competente, en ausencia de legislación autonómica, para resolver el recurso especial en materia de contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales.

Sobre esta cuestión recuerda el TC que solo es constitucionalmente legítimo que el legislador estatal prevea la aplicación de sus normas a las CCAA allí donde se halle habilitado por un título específico que le permita disponer tal cosa. La cláusula de supletoriedad no permite que el derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia; el Estado no puede, excediendo el terno de su título competencial en materia de contratación pública y penetrando en el ámbito reservado por la CE y los EEAA a las CCAA, producir normas jurídicas meramente supletorias (STC 118/1996, FFJJ 6y 8).

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 72/2021, DE 18 DE MARZO DE 2021 (BOE nº 97, de 23 de abril de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 6835-2019.

PROMOTOR:

Gobierno de España.

NORMA AFECTADA:

Arts. 13 d), 17.2, 28.6 y 29 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las Personas Consumidoras de Extremadura.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La demanda considera que los preceptos impugnados no responden a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de los consumidores y usuarios, en cuanto vulneran las competencias estatales en materia de legislación civil, mercantil y procesal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 8 CE. Igualmente, se alega que el art. 29 infringe también las competencias estatales del art. 149.1.11 CE, sobre bases de ordenación del crédito y del art. 149.1.13 CE, respecto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

FALLO:

1.º Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, se declara que los arts. 13 d), el primer párrafo del art. 17.2, el inciso «y debe comunicarles que esta cláusula dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o

sentencia judicial», del art. 28.6 y los arts. 29 y 76.41 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, son inconstitucionales y nulos.

2.º Se desestima el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** Antes de entrar a la resolución del recurso, el Tribunal hace referencia a la pérdida de objeto de recurso alegada por la representación procesal de la Junta de Andalucía, en virtud del acuerdo alcanzado en el seno de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura. Al respecto, recuerda que es doctrina constitucional consolidada que los acuerdos de las comisiones bilaterales de cooperación en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento del Tribunal sobre las infracciones constitucionales denunciadas en el proceso (STC 83/2020, de 15 de julio, en su FJ 6). Tampoco los acuerdos alcanzados en tales comisiones pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las cuestiones planteadas en un recurso de inconstitucionalidad (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 6).

- **FJ 3º:** Respecto a la distribución competencial en la materia, señala el Tribunal que la Ley 6/2019 se afirma dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 9.1.18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que atribuye a esta competencia exclusiva en materia de «Consumo. Regulación de las medidas de prevención, protección y defensa de los personas consumidoras y personas usuarias, de sus derechos y de los órganos y procedimientos de mediación. Lucha contra el fraude». Dicho encuadramiento no es objeto de discusión por las partes. De conformidad con el art. 51 CE, los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. La delimitación de competencias en esta materia no se define de manera expresa en los arts. 148 y 149 CE, por lo que debe considerarse, en principio, como una competencia asumible por las comunidades autónomas. No obstante, ello no excluye la capacidad estatal de incidir en la materia, y la competencia estatutaria habrá de coherenciarse con los títulos competenciales que le afecten reservados al Estado por el artículo 149.1 CE.

- **FJ 4º:** El artículo 13 de la Ley 6/2019 regula el documento justificativo de la contratación realizada, al que tienen derecho los consumidores, previendo en el impugnado apartado d) que puede estar en papel o en cualquier otro soporte,

siempre que esté a disposición de la persona consumidora durante la totalidad del plazo legal de garantía.

Entiende el abogado del Estado que dicha previsión contradice el artículo 63.3 de TRLGDCU, que prevé que, en los contratos con consumidores y usuarios, estos tendrán derecho a recibir la factura en papel. En su caso, la expedición de la factura en formato electrónico está condicionada a que el empresario haya obtenido previamente el consentimiento expreso del consumidor.

Al respecto, la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ4, indica que el derecho de consumo es una materia multidisciplinar y con cierta autonomía cuya finalidad es garantizar al consumidor frente al empresario una posición de equilibrio en el mercado; no obstante, ello no significa que parte de las normas que integran el estatuto del consumidor no gocen de naturaleza civil. Así sucede particularmente con el contrato de compraventa, en el que la posición del consumidor es típica de las relaciones civiles, al actuar con una finalidad privada y sin ánimo de lucro. Tal criterio aparece recogido, de hecho, en el artículo 326 del Código de Comercio.

Una vez que la regulación cuestionada aparece insertada en materia civil, es clara la vulneración competencial. El Estado ostenta competencia exclusiva en materia de derecho civil, sin más excepción que la conservación, modificación o desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, ahí donde existan, y siempre manteniendo la reserva a determinadas materias establecida en el artículo 149.1. 8CE; materias entre las que se incluye las bases de las obligaciones contractuales. El precepto impugnado regula las obligaciones del empresario y los correlativos derechos del consumidor respecto a la justificación documental de la contratación realizada; contratación que está insertada en materia civil. Así, dicha regulación, en una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia civil, además afectando a las bases de las obligaciones contractuales. El apartado d) del artículo 13 resulta, por consiguiente, inconstitucional y nulo

- **FJ 5º:** En cuanto a la regulación de las cláusulas abusivas de los contratos, se impugnan dos artículos:

A) El párrafo primero del artículo 17.2 de la Ley 6/2019, que afirma que se considerará cláusula abusiva la renuncia al derecho de comunicación de cesión de créditos, así como a los derechos de tanteo y retracto en contratos de crédito o préstamos de cualquier índole.

Respecto a la configuración de supuestos legales de cláusulas abusivas, la STC 54/2018 vino a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos del Código de Consumo de Cataluña, entre ellos el artículo 251-6, por cuanto al enumerar una serie de cláusulas consideradas abusivas en los contratos de crédito y préstamos hipotecarios invadía las competencias estatales. Estimaba el alto tribunal que “una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, introduciendo en esta área del derecho innovaciones”, corresponde al Estado ex artículo 149.1.8 CE. Señalaba la sentencia, de manera unívoca, que el tratamiento de la materia y las soluciones al respecto, deben ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado. Por consiguiente, se declara inconstitucional y nulo el párrafo referido.

B) El artículo 28.6 se refiere a los contratos de prestación de servicios de tracto continuado, respecto a los que prescribe, en primer lugar, la obligación de informar de la existencia de una cláusula declarada abusiva a los clientes con contratos vigentes que la incluyan. Se trata de un deber de información que no afecta a la competencia estatal para determinar el carácter abusivo de las cláusulas contractuales, ni infiere en el ámbito material del contrato, ni modifica la posición jurídica de las partes. El precepto, más bien, concreta la genérica previsión de la norma estatal que obliga al empresario a poner en conocimiento de sus clientes el carácter abusivo de una cláusula. Se enmarca, por consiguiente, en el ámbito de las competencias estatales.

No obstante, a dicha obligación de información el precepto impugnado añade que el empresario debe comunicar a sus clientes que una cláusula incluida en su contrato, y que ha sido declarada abusiva, “dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial”. Este inciso incurre en una doble vulneración competencial:

a) Vulnera las competencias estatales en materia de legislación civil, a cuyo amparo corresponde al Estado delimitar tanto el concepto de cláusula abusiva como los efectos que produce en un contrato la inclusión de una cláusula de tal carácter.

b) Al disponer la inaplicación de la cláusula en todos los contratos, está haciendo efectivos ex lege sus efectos a contratos distintos de aquel que motivó el pronunciamiento judicial, con lo que vulnera las competencias estatales en materia de legislación procesal de artículo 149.1.6 CE.

En este sentido, el hecho de que el Estatuto de Autonomía atribuya a una Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre normas procesales derivadas del derecho propio debe analizarse conforme a la interpretación jurisprudencial. Tal y como señaló el TC en Sentencia 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 16B, no se trata de una competencia vinculada a la garantía y promoción del derecho autonómico sustancial, sino una salvedad competencial que se justifica caso por caso. Debe ser por tanto el legislador autonómico el que justifique dicha salvedad, para lo que deben completarse tres operaciones:

1. Debe determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades.
2. Debe señalar respecto a qué legislación procesal estatal se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporada por el legislador autonómico,
3. Debe indagarse si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la materia existe una justificación procesal tal que justifique las especialidades.

Ninguna de las tres operaciones se ha completado en el supuesto impugnado, por lo que el Tribunal declara que el inciso “y debe comunicarles que esta cláusula dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial” del artículo 28.6 es inconstitucional y nulo.

- **FJ. 6ª:** Finalmente el artículo 29 se refiere a la titulización de créditos, imponiendo a la entidad financiera que pretenda llevarla a cabo la obligación de informar previamente y por escrito al deudor hipotecario.

El régimen jurídico de las titulaciones está establecido en la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, dictada de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.6, 11 y 13 CE. Igualmente, y en lo que se refiere a créditos hipotecarios, les resulta aplicable las previsiones de la Ley 2/1981, de regulación del mercado hipotecario, y el Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, de desarrollo de la anterior. El objeto de las titulaciones de créditos hipotecarios es su cesión a un fondo de titulización en forma de títulos garantizados con los avances de los créditos concedidos y susceptibles de negociación en los mercados de capitales a cambio de un precio financiado por un bono emitido por el propio fondo, con el fin de obtener recursos líquidos para la entidad de crédito. Ninguna de las normas estatales contiene previsiones relativas a la obligación de las entidades financieras que pretenden ceder un préstamo hipotecario a un fondo de titulización de informar de dicha circunstancia al deudor de dicho préstamo.

El TC ha sentado doctrina (en sentencias 54/2018 FFJJ 6 c) y d), y 13/2019, FJ 3C) señalando que las competencias autonómicas en materia de defensa de consumidores y usuarios tienen como límite, entre otros, que no se produzca un novum en el contenido contractual; esto es, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. Dicha introducción resulta aquí, por cuanto el precepto extremeño impone a una de las partes una obligación de notificación hasta ahora no regulada; obligación que no se vincula con los derechos que vienen reconocidos en las normas aprobadas por el legislador estatal que es el competente para regularlos.

Por consiguiente, el artículo 29 es inconstitucional y nulo, y por extensión el artículo 76.41, que tipifica como infracción grave la no notificación en plazo por las entidades que hayan cedido un crédito a fondo de titulización previsto en el artículo 29, al encontrarnos ante una regulación reservada al Estado.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 75/2021, DE 18 DE MARZO DE 2021 (BOE nº 97, de 23 de abril de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4911-2020.

PROMOTOR:

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox.

NORMA AFECTADA:

El art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

El precepto recurrido establece el derecho a utilizar el bable/asturiano tanto a los Diputados, en el ejercicio de sus funciones, como a los miembros del Gobierno, a los cargos y empleados públicos y a cualquier persona que comparezca ante la Cámara asturiana.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Para los recurrentes, este reconocimiento resultaría contrario a los arts. 3.2 y 81.1 de la Constitución, que reservan a los Estatutos de Autonomía la decisión sobre el reconocimiento de las lenguas propias como lenguas oficiales y la determinación, en cada caso, del alcance de la cooficialidad. Igualmente, sostienen en el recurso que el Estatuto de Autonomía de Asturias tampoco reconoce al bable/asturiano como lengua cooficial. Por tanto, al no declarar la norma estatutaria la cooficialidad del bable/asturiano, no podría el Reglamento de la Cámara regular un aspecto tan primordial de esa cooficialidad, como es la condición de lengua de uso normal en los poderes públicos.

FALLO:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** En primer lugar, recuerda el TC que una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (STC 82/1986, FJ 2). Ello implica que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa Comunidad.

Por ese motivo, se desestima el primer motivo de impugnación, en tanto que el art. 3 bis del Reglamento de la Cámara no establece la cooficialidad del bable/asturiano. La posibilidad de utilizar dicha lengua se reconoce únicamente en el ámbito de la propia Cámara autonómica, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de los poderes públicos existente en el territorio autonómico. En efecto, el precepto impugnado, continúa la Sentencia, no se refiere, ni podría hacerlo, ni a la Administración autonómica, ni a los entes locales, ni a los órganos dependientes de la Administración central.

Asimismo, el Alto Tribunal explica que *“el que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta del Principado de Asturias, foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural”*.

Así, en la medida en que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias “protege y ampara” el bable no hay duda de que resultan de aplicación las disposiciones de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias.

- **FJ 3º:** En segundo lugar, los recurrentes alegaban que la previsión del precepto recurrido podía debilitar el control que los diputados y grupos parlamentarios puedan realizar del Ejecutivo y de la Administración, al tratarse de una lengua que no es de general conocimiento.

El apartado 2 del propio art. 3 bis dispone que *“la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto”*. Tal previsión impone a la mesa que al adoptar los criterios a los que el precepto se refiere realice una interpretación de los mismos que impida que la utilización del bable pueda suponer una limitación efectiva y real al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto de los diputados.

Por tanto, se concluye que, en abstracto, el precepto impugnado no vulnera los derechos reconocidos en el art. 23 CE, por lo que se desestima también este segundo motivo.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 112/2021, DE 13 DE MAYO DE 2021 (BOE nº 142, de 15 de junio de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5178-2020.

PROMOTOR:

52 Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso.

NORMA AFECTADA:

Los artículos los artículos 2.2, 15, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 81 apartado 2, letras d), e), f), g), h), i), j), k), l), n), ñ) y o); apartado 3, letras a), b), d), e), f), g), h), i), j), m), n), ñ), p), q), r) y s); apartado 4, letras a), b), c), d) y e), 83 apartados 1, 2, 3, 4 y 5, disposiciones transitorias tercera y cuarta y anexo I de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El hilo conductor del recurso es la inconstitucionalidad de las “fuertes restricciones” a la agricultura establecidas en los preceptos impugnados, en tanto “quiebran el necesario equilibrio entre medio ambiente y la actividad socioeconómica y convierten en completamente imposible la actividad económica más característica, que más empleo y riqueza proporciona al Campo de Cartagena y que constituye la forma de vida de miles de personas en la Región de Murcia”.

Competencialmente, señalan que una decisión así está reservada al Estado, pues solo a él le corresponde delimitar la propiedad agraria y definir su función social (art. 33.2 CE), conforme a los artículos 149.1.1 y 8 CE. También advierten que se vulneran los apartados 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE.

Por otra parte, se califica la delimitación de zonas que realiza la ley como arbitraria y contraria al art. 9.3 CE, Y también que los concretos requerimientos y condiciones a la actividad agrícola impuestos por los restantes artículos objeto de recurso vulneran el «contenido esencial» (art. 53.1 CE) de los derechos a la propiedad (art. 33 CE) y a la libre empresa (art. 38 CE) garantizados en la Constitución, por no respetar el «principio de proporcionalidad» a que según los recurrentes deben someterse las «injerencias» en «cualquier derecho constitucional».

FALLO:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º. Motivos competenciales de carácter general: invasión por la ley impugnada de un espacio vedado reservado al Estado.**

En los dos motivos competenciales generales antes aludidos los recurrentes sostienen que solo al Estado correspondía aprobar una norma como la impugnada, de acuerdo con dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, sostienen que las limitaciones a la propiedad agraria de acuerdo con su función social que efectúan los preceptos impugnados solo podía realizarlas el Estado conforme al art. 149.1.1 CE y son además legislación civil del art. 149.1.8 CE. Y en segundo lugar, defienden que la importancia que la agricultura tiene para la economía nacional (representa, dicen, el 10,6 por 100 del producto interior bruto y el 14,2 por 100 del empleo nacional y equilibra con sus exportaciones la balanza comercial española por valor de 17430 millones de euros) justifica igualmente esa reserva, de acuerdo con el art. 149.1.13 CE.

El TC señala, sin embargo, que la finalidad de protección medioambiental de la Ley 3/2020, que no quiere regular solamente los usos del suelo sino muy especialmente hacerlo para recuperar la riqueza biológica y conservar el ecosistema del Mar Menor (cfr. art. 3, sobre las finalidades de la ley), ampara las medidas impugnadas en la competencia autonómica sobre «protección del medio ambiente» y «normas adicionales de protección» del art. 11.3 EARM (análogamente, STC 65/2018, de 7 de junio, sobre el plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica de Castilla-La Mancha, FJ 8), sin que los recurrentes hayan denunciado la vulneración de las normas básicas en la materia aprobadas por el Estado (art. 149.1.23 CE). Y el contenido de los concretos preceptos impugnados, transcritos en los antecedentes, que se dirigen principalmente a limitar la explotación agrícola del suelo ubicado en el ámbito de aplicación de la ley, ubica a estos bajo la materia agricultura, de competencia exclusiva autonómica conforme a los arts. 148.1.7 CE y 10.6 EARM.

Por ello, atendiendo a parámetros exclusivamente normativos, se afirma que no es posible apreciar el menoscabo de las competencias estatales denunciado por los recurrentes.

- **FJ 4º: Motivos competenciales contra preceptos concretos.**

A estos motivos competenciales generales, dirigidos contra el conjunto de preceptos impugnados, añaden dos particulares para dos preceptos concretos: por un lado, les parece que la autorización administrativa exigida en el art. 28.2 de la ley recurrida vulnera el art. 24.1 de la Ley de costas del Estado; y por otro, sostienen que la aplicación «obligatoria» del Código de buenas prácticas agrarias de la Región de Murcia prevista en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria cuarta es contraria a la aplicación «voluntaria» de esta clase de códigos prevista en el art. 5.1 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, dictado al amparo de las competencias del Estado de los núms. 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE según su disposición final primera.

También es desestimada esta queja por la sentencia, argumentando que las autorizaciones estatales –o su exclusión, como en el caso del art. 24.1- reguladas en la Ley de Costas deben entenderse referidas a la protección ambiental de la integridad del dominio público y, por lo tanto, sin perjuicio de las licencias, permisos y otras autorizaciones que sean exigibles por otras normas autonómicas o incluso estatales, según el marco constitucional de distribución de competencias.

Igualmente, se avala la aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia prevista en los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria cuarta al no vulnerar las competencias exclusivas del Estado recogidas en los núms. 13, 22 y 23 del art. 149.1 CE en aplicación del Real Decreto 261/1996.

- **FJ 5º. Motivos sustantivos (I): arbitrariedad de la ley.**

En su examen individualizado de los artículos impugnados, comienzan los recurrentes denunciando la arbitrariedad del art. 2.2 y el anexo I de la ley. El primero de ellos diferencia, a los efectos de aplicación de algunas de las medidas previstas en la ley, dos zonas, la zona 1 y la zona 2, delimitadas en el anexo 1 que contiene un plano con las líneas de demarcación anunciadas en el articulado. Para los recurrentes, la delimitación de la zona 1, donde las restricciones a la actividad agrícola son más intensas, incurre en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE.

En relación con las denuncias de arbitrariedad del legislador, la sentencia cita la doctrina mantenida por la jurisprudencia constitucional, recordada entre otras en las recientes SSTC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, según la cual *«la calificación de arbitraria dada a una ley exige una cierta prudencia, toda vez que [la ley] es la expresión de la voluntad popular, por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas», debiendo por tanto centrarse el tribunal «en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [...] De manera que [...] no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación».*

- **FJ 6º:** Motivos sustantivos (y II): regulación de los usos agrícolas. Canon de constitucionalidad.

El último grupo de motivos, que se dirige individualmente contra cada uno de los preceptos impugnados, plantea la misma tacha en relación con todos ellos: que las «restricciones» que impone cada uno de ellos sobre los derechos de propiedad (art. 33 CE) y libre empresa (art. 38 CE) suponen «injerencias» en

esos derechos sometidas por tanto al principio de proporcionalidad al que en su opinión deben someterse todas las restricciones de «cualquier» derecho constitucional para ser constitucionalmente válidas, y que no superan su cribado conforme a ese canon.

Esta razón también es desestimada alegando la sentencia que *“ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respecto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)”*.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 125/2021, DE 3 DE JUNIO DE 2021 (BOE nº 161, de 7 de julio de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4192-2020.

PROMOTOR:

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular.

NORMA AFECTADA:

El art. 5 de la ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

El artículo impugnado modifica la regulación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Por un lado, amplía el hecho imponible del impuesto a las estancias en embarcaciones de crucero turístico fondeadas en los puertos del territorio de la Comunidad Autónoma (antes solo se incluían a los cruceros que amarrasen en un puerto catalán), y se incrementan las tarifas de dicho impuesto.

Por otra parte, se habilita al Ayuntamiento de Barcelona a establecer un recargo sobre las tarifas de dicho impuesto autonómico.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Los diputados recurrentes denuncian que se está produciendo una doble imposición (prohibida por el art. 6.2 LOFCA); en segundo lugar, que se trata de una restricción injustificada a la libre circulación de personas y servicios, contraria a los arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA; y, por último, sostienen que es una contravención del principio de igualdad tributaria del art. 31.1 CE.

FALLO:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FFJJ 3º-4º:** En primer lugar, la sentencia desestima el argumento de que el impuesto catalán haya vulnerado la prohibición de doble imposición con los tributos estatales prohibida por el art. 6.2 LOFCA.

Los recurrentes entendían que existía doble imposición por la existencia de la tasa estatal portuaria del buque (T-1), que se exige por la utilización especial de las instalaciones portuarias por parte del buque.

Ello es así porque no existe coincidencia formal ni material en los hechos imponibles, resulta indiferente que los elementos temporales sean semejantes o incluso, aunque no es el caso, se devenguen por el mismo sujeto.

- **FJ 5º:** La sentencia también rechaza que la sujeción al impuesto de la estancia en embarcaciones de crucero turístico suponga una restricción injustificada a la libre circulación de personas y servicios dentro del territorio nacional (arts. 157.2 CE y 9 c LOFCA), puesto que no se trata de una medida de corte proteccionista.

En este sentido, es preciso señalar, primero, que son los propios recurrentes los que alegan que serán los explotadores de cruceros turísticos nacionales e internacionales (indistintamente) los que, como sustitutos del contribuyente, soporten la carga de gestión del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Y, segundo, en relación con los usuarios contribuyentes, si bien es cierto que no será usual que sean pasajeros en tránsito los residentes de la ciudad catalana donde se encuentra el puerto en el que haga escala una embarcación de crucero turístico, no tiene por qué no serlo en relación al resto de residentes de la comunidad autónoma catalana, pues nada impide a los residentes en territorio catalán visitar otras ciudades de su comunidad autónoma en una embarcación de crucero y ser, por tanto, gravados por el impuesto ex arts. 28.2 y 29 de la Ley 5/2017.

En suma, al no tener la regulación tributaria autonómica efectos diferenciados más onerosos sobre los usuarios y operadores foráneos que sobre los usuarios y operadores residentes en la Comunidad Autónoma de Cataluña, no se da el presupuesto para someter el nuevo art. 26.1 de la Ley 5/2017 al control de su

justificación y proporcionalidad bajo el parámetro de los arts. 139.2 y 157.2 CE y 9 c) LOFCA, por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.

- **FFJJ 6º-7º:** Del mismo modo, se desestiman las tachas de inconstitucionalidad realizadas en relación al principio de igualdad del art. 31.1 CE, puesto en conexión con el art. 14 CE, que se imputaban a la legislación autonómica por sujetar al impuesto las estancias en embarcaciones de crucero turístico.

Por último, se desestima la impugnación relativa a que la Comunidad Autónoma haya invadido la competencia exclusiva estatal sobre la Hacienda General (art. 149.1.14 CE), al habilitar al Ayuntamiento de Barcelona para establecer mediante ordenanza, y con los límites impuestos por la ley autonómica, un recargo sobre las tarifas de este impuesto catalán correspondientes a Barcelona ciudad.

En este sentido, se afirma que el precepto legal autonómico recurrido se inserta en el marco previamente definido por el Estado, según el art. 149.1.14 CE, para que las entidades locales puedan establecer recargos sobre impuestos autonómicos; esto es, que sea una ley autonómica la que cree *ex novo* dicho recargo (en este caso, potestativo) y fije condiciones y un tope máximo a las tarifas del mismo, como preceptúa el principio de reserva de ley en materia tributaria, para que la corporación local pueda ejercer su potestad tributaria normativa, mediante ordenanza municipal, poniendo en vigor el referido recargo y determinando sus tarifas con arreglo a los límites legalmente impuestos por la Comunidad Autónoma, salvaguardando con ello asimismo el principio de autonomía local.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 182/2021, DE 26 DE OCTUBRE DE 2021 (BOE nº 282, de 25 de noviembre de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 4433-2020.

PROMOTOR:

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, sede en Málaga.

NORMA AFECTADA:

Los arts. 107.1, 107.2 a) y 107.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración del principio de prohibición de la confiscatoriedad del art. 31 CE

FALLO:

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4433-2020, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en los términos previstos en el fundamento jurídico 6.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** Anteriormente a esta Sentencia, el TC se había pronunciado en diversas ocasiones en relación con este impuesto, concretamente en las SSTC 26/2017, 37/2017 y 126/2019.

Sin embargo, en este caso la cuestión que se plantea no es si el tributo se adecúa o no al principio de capacidad económica como fundamento de la imposición, en tanto que el incremento del valor del terreno efectivamente se ha producido, sino su adecuación al principio de capacidad económica como medida de la base imponible.

En este sentido, recuerda que el principio de que se debe contribuir al sostenimiento de los gastos públicos “de acuerdo” con la capacidad económica opera respecto de todos los impuestos y se lesiona si quienes tienen una menor capacidad económica soportan una mayor carga tributaria que los que tienen una capacidad superior.

- **FJ 5º:** A continuación, la Sentencia señala que la norma *“ante la complejidad y la incertidumbre que supone determinar y comprobar la realidad y exactitud del incremento de valor del terreno urbano objeto de transmisión, con excesivos costes de gestión y de litigiosidad, se optó por la simplicidad y certidumbre de un método objetivo de medición del incremento de valor por referencia al valor catastral en el momento de la transmisión y a un coeficiente en función de la extensión del periodo de generación del mismo, que agilizará la aplicación del tributo y reducirá la conflictividad que supone acudir al incremento real”*.

El TC acepta que el método de valorar la base imponible con arreglo a módulos o criterios objetivos puede resultar constitucional, siempre que se cumplan determinados requisitos, que no se dan en el caso concreto. Al contrario, el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el

impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE).

- **FJ 6º:** Por último, la sentencia advierte que no podrán ser revisadas con fundamento en ella aquellas situaciones que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente (mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme) o aquellas otras que, de acuerdo con lo establecido en la propia sentencia, también tienen la consideración de situación de situaciones consolidadas a estos efectos, afectando así a las autoliquidaciones no recurridas antes de la fecha de la sentencia.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 157/2021, DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2021 (BOE nº 251, de 20 de octubre de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 315-2020.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

El art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El abogado del Estado entiende que los preceptos impugnados exceden de las competencias de la Comunidad Foral en materia de Derecho civil y son contrarios a las que, en todo caso, corresponden al Estado conforme al art. 149.1.8 CE. Concretamente, se consideran vulneradas las competencias exclusivas estatales en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, de fijación de bases de las obligaciones contractuales y de establecimiento de las normas para resolver los conflictos de leyes.

La única excepción a tal planteamiento procesal es la impugnación de los párrafos segundo y tercero de la ley 495 pues, según el recurrente, el párrafo segundo, además de vulnerar las bases de las obligaciones contractuales, no constituiría un desarrollo constitucionalmente admisible del Derecho civil foral conforme al art. 149.1.8

CE, y el párrafo tercero sería contrario a las competencias estatales en materia de legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

FALLO:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en cuanto a la redacción que otorga a las leyes 11, 12, 54, párrafo segundo de la letra c); 72, último párrafo; 471, último párrafo; 483, párrafo segundo; 495, párrafos segundo y tercero; 511 y 544 de la Compilación y, en consecuencia:

a) Declarar que el inciso «respetando el principio de paridad de ordenamientos» de la ley 11, la ley 12 y el segundo párrafo de la ley 483, todas ellas de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en la redacción que les da el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, son inconstitucionales y nulas.

b) Declarar que el párrafo segundo de la letra c) de la ley 54, la ley 511 y el párrafo segundo de la ley 495 de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo, en la redacción que les da el art. 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, no son inconstitucionales interpretadas respectivamente en los términos de los fundamentos jurídicos 7, 9 g) y 10 b) de la presente sentencia.

c) Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 6º. Análisis de la vulneración de la competencia estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos.**

La Sentencia recuerda que el Estado ostenta “*en todo caso*” competencia exclusiva de los registros (ex art. 149.1.8 CE), lo que supone, como es obvio, que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad, proceder a dicha “*ordenación*” (STC 7/2019, FJ 3), ni siquiera a reproducir los preceptos de la normativa estatal, al carecer de competencias para ello (STC 132/2019, FJ 7D). Lo que sí podría ser cuestión de interpretación, y es precisamente lo que aquí se plantea, es cuál sea el alcance positivo de la competencia estatal sobre ordenación de los registros y de las competencias autonómicas sobre Derecho civil, cuando interaccionan entre sí al regir cada una de ellas la materia que le es propia.

Así pues, a los efectos que ahora interesan, la extensión de dicha competencia estatal en materia de ordenación de los registros públicos puede definirse atendiendo a dos criterios. En primer lugar, corresponde al Estado la regulación y organización de registros de carácter civil, así como la de la publicidad y protección que estos otorgan. En segundo lugar, corresponde también al Estado la determinación, no solamente de los efectos de la inscripción registral, sino también de los actos y negocios jurídicos de naturaleza o con trascendencia civil que son o deben ser inscribibles y, por tanto, acceden al registro.

Igualmente, se señala que son las normas estatales las que han de regular la organización de los registros de carácter civil, determinando las condiciones para el acceso a los mismo de los actos inscribibles, los efectos de la publicidad y de la protección que otorga la inscripción, así como también disponer directa o indirectamente, como hace a través de cláusula de apertura que permite la inscripción de los derechos reales previstos en las legislaciones forales (art. 2 LH en relación con los arts. 7 y 8 RH), los actos o negocios jurídicos con trascendencia civil que son susceptibles de inscripción registral.

FJ 6 a) El primer precepto controvertido es el párrafo final de la ley 72.

La Ley Foral 21/2019 ha introducido, dentro del régimen atinente a la «*responsabilidad parental*», la regulación de la ley 72, dedicada a la «*habitación de los menores*», actualizando el régimen precedente de la «*patria potestad*» que contenía la Compilación de 1973. En este precepto se recogen los criterios que deben tenerse en cuenta por parte del juez en caso de ruptura de la familia, para la atribución del uso y destino de la vivienda familiar según se hubiera asignado la guarda individual o compartida de la descendencia común, determinándose los parámetros a los que esta decisión judicial debe responder, así como la incidencia de la medida en la fijación de la contribución que uno y otro progenitor deben realizar al sostenimiento de los hijos. En el párrafo final de la ley 72, cuyo último inciso es el impugnado, se prevé que: «*Los actos de disposición que se realicen por el titular de la vivienda lo serán, en todo caso, sin perjuicio del uso atribuido. El derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el registro de la propiedad*».

Esta impugnación es desestimada. Se afirma por el TC que disponiendo el legislador foral de competencia para regular el derecho de uso de la vivienda en situaciones de ruptura familiar, cabe entender que también la tiene para fijar, por remisión, el potencial régimen de eficacia de dicha regulación frente a terceros, pudiendo para ello utilizar la técnica de hacer factible acudir al mecanismo de la inscripción registral, siempre que la misma resulte posible por prescribirlo el Derecho estatal y sin que la norma territorial aborde la regulación sustantiva de esta última inscripción.

La Sentencia continúa señalando que el inciso impugnado se limita a contemplar que un derecho, el de habitación de los menores materializado en el uso de la vivienda familiar en los términos apreciados en una resolución judicial, pueda, en su caso, acceder al registro de la propiedad, de conformidad con los presupuestos, modos y efectos previstos en la legislación estatal a la que corresponde regular el registro de la propiedad.

El acceso al registro de este derecho de uso está contemplado en la legislación estatal, de modo que también se cumple el segundo criterio antes mencionado.

El art. 2 de la Ley Hipotecaria, en relación con el art. 7 del Reglamento Hipotecario, dispone el acceso al registro de la propiedad de, entre otros, los títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan derechos de uso, entre ellos los previstos en el Derecho civil propio de las comunidades autónomas con competencias para legislar en esta materia, como es el caso de Navarra. Esa misma competencia autonómica es lo que permite descartar que la previsión que examinamos del Fuero Nuevo sea una *lex repetita* proscrita por la doctrina constitucional (al respecto, STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6) pues, rectamente entendida, no está regulando una materia ajena a las competencias autonómicas y, como ya se ha señalado, se trata de una previsión que encaja en la sistemática de la legislación que examinamos.

En suma, por lo expuesto, la impugnación del párrafo final de la ley 72 ha de ser desestimada.

FJ 6º b) Por el mismo motivo se impugna el pacto anticrético previsto en la ley 471. El abogado del Estado considera que la inscripción de dicho pacto vulnera la competencia estatal en materia de ordenación de los registros, al permitir la inscripción de tales pactos en el registro de la propiedad, ya que la norma foral nada puede decir al respecto.

Por razones similares a las antes parecidas, no se estima esta impugnación, en la medida en que el precepto recurrido se limita a regular la posibilidad de que pueda producirse la inscripción registral en los términos previstos por la legislación estatal, lo que no merece reproche competencial, dada la competencia autonómica para regular el pacto anticrético al amparo de sus facultades para conservar, modificar o desarrollar su Derecho civil foral.

FJ 6º c) Se impugna el párrafo segundo de la ley 483, relativo al denominado pacto de reserva de dominio, conforme a cuyo párrafo segundo *“inscrita la venta en el registro de la propiedad u otro registro, todo acto de disposición de la cosa por parte del vendedor será sin perjuicio del derecho del comprador”*. En este caso, afirma la sentencia, no se trata, como en los dos casos previamente examinados, de que el legislador foral se limite a aludir la posibilidad de inscripción del derecho. A diferencia de los anteriores, este precepto prescribe las consecuencias que dicha inscripción tiene en las relaciones entre comprador

y vendedor, lo que excede de las competencias en materia de derecho civil ex art. 48 LORAFNA, por cuanto ya se ha expuesto que el Estado es el único habilitado para determinar los actos y negocios inscribibles así como los efectos que se derivan de la inscripción registral y la protección que esa inscripción otorga respecto de los derechos que sobre los bienes se constituyan.

FJ 6º d) Un último precepto impugnado por incluir la mención al registro de la propiedad en términos que se consideran contrarios al orden constitucional de distribución de competencias es la ley 544, según la cual *“la inscripción del censo en el registro de la propiedad deberá señalar el título de constitución, el importe de la pensión anual, la cantidad convenida como redención y, en su caso, estabilización, y las demás circunstancias que establezca la legislación hipotecaria”*.

El TC concluye que la previsión cuestionada encaja en el régimen previsto por las normas estatales, pues es la forma que las mismas prevén para que puedan acceder al registro de la propiedad, cuando así lo disponga la legislación estatal, los actos y negocios relativos a derechos reales diferentes a los previstos en el Código civil y regulados por las comunidades autónomas al amparo de sus competencias en materia de Derecho civil propio. Por ello, se desestima esta impugnación.

- **FJ 7º:** A continuación, se examina la impugnación del párrafo de la letra c) de la ley 54, en relación con la vulneración de las competencias estatales sobre el registro civil.

La ley 54 regula la filiación por reconocimiento. Su letra c) se refiere a los requisitos que ha de cumplir dicha filiación por reconocimiento, de los que se impugna el párrafo segundo que tiene el siguiente tenor: *“El reconocimiento de la persona menor de edad no emancipada o con la capacidad modificada judicialmente será inscribible en el registro civil sin perjuicio de la oposición que puede formular quien tenga su representación legal conforme a lo previsto en el apartado siguiente, la cual deberá fundarse en el superior interés de la persona reconocida”*.

El abogado del Estado considera que esta previsión infringe la competencia estatal para establecer los efectos jurídicos frente a terceros que tienen las inscripciones en el registro civil, así como obvia el carácter extraterritorial que poseen sus asientos.

Al respecto, afirma el TC que es posible concluir que la finalidad de la norma no es regular la inscripción en el registro civil sino poner de manifiesto que, en el sistema navarro, el reconocimiento de la filiación opera de modo directo, sin que, para tal reconocimiento, se tenga en cuenta en ese momento la oposición de los restantes interesados. No se regulan con ello los efectos de la inscripción, ni se determina, de forma diferente, que el reconocimiento sea inscribible en el registro civil, cuestiones ambas en todo caso reservadas a las normas estatales.

“No se trata, en definitiva, de una norma que entre a regular una cuestión reservada a la competencia exclusiva del Estado, ni a reproducir la regulación aprobada por este en ejercicio de una competencia de tal carácter, lo que, en ambos casos, determinaría la inconstitucionalidad de la norma foral, sino de una disposición sustantiva a través de la cual se completa el régimen jurídico aplicable a una institución civil, la filiación por reconocimiento, respecto de la cual la Comunidad Foral ostenta un título competencial propio conforme al art. 48 LORAFNA y a tenor de la regulación ya existente en la Compilación de 1973.

En suma, interpretado en los términos expuestos, el párrafo segundo de la letra c) de la ley 54 no es inconstitucional y su impugnación ha de ser desestimada. Esta interpretación será llevada al fallo”.

- **FJ 8º:** Asimismo, se impugnaban las leyes 11 y 12 por infringir la competencia estatal en materia de normas sobre conflictos de leyes.

Según la ley 11: *“La condición foral de navarro determina el sometimiento al Derecho civil foral de Navarra. La condición foral se regulará por las normas generales del Estado en materia de vecindad civil, respetando el principio de paridad de ordenamientos”.*

Se recuerda la doctrina constitucional (STC 226/1993, FJ 2), según la cual el art. 149.1.8 CE *“viene solo a posibilitar una posición de paridad, si así quiere decirse,*

entre los derechos especiales o forales, y entre ellos y el Derecho civil general o común, por vía de la atribución en exclusiva al Estado de la competencia sobre las ‘normas para resolver los conflictos de leyes’, competencia que en principio asegura —como hemos dicho en la reciente STC 156/1993— ‘un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles’ (fundamento jurídico 3). Tan solo en estos términos, y con las reservas dichas y las salvedades que se harán, cabría hablar de paridad entre ordenamientos civiles, paridad resultante, en definitiva, de la uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional privado que la Constitución inequívocamente dispuso”.

En atención a esta doctrina se concluye que el último inciso de la ley 11, *“respetando el principio de paridad de ordenamientos”*, introduce una norma de conflicto que es contraria al orden competencial e inconstitucional y nula. Declaración de inconstitucionalidad que no ha de afectar al resto del enunciado del precepto, frente al que, depurado así del vicio apreciado, no cabe ya reproche alguno de inconstitucionalidad.

Por su parte, la ley 12 dispone que *“en las personas jurídicas cuya regulación sea competencia de la Comunidad Foral de Navarra, la condición foral se determinará por su domicilio en Navarra, debiendo estar sujetas al Derecho de Navarra”*. La sentencia declara su inconstitucionalidad. Aquí no hay una remisión, sino que se está estableciendo un criterio para la adquisición, pérdida y recuperación de la vecindad civil con fundamento en el domicilio, estableciendo con ello la ley aplicable a dichas personas jurídicas e incidiendo en la determinación de las normas para resolver los conflictos de leyes que solo al Estado compete.

- **FFJJ 9º-10º:** Por último, se desestiman las impugnaciones relativas a la cesión de créditos prevista en la ley 511 y la denominada dación en pago necesaria, establecida en la ley 495.

El TC niega que la regulación de estas figuras vulnere las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación es competencia exclusiva del Estado. La Sentencia realiza una interpretación de conformidad de ambas regulaciones, que es llevada al fallo.

En este sentido, se argumenta que las dos leyes contienen normas de carácter dispositivo, que carecen de contenido innovador respecto de la regulación navarra anterior y que se aplican a las relaciones jurídico-privadas no regidas por la legislación mercantil.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 158/2021, DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2021 (BOE nº 251, de 20 de octubre de 2021).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1140-2021.

PROMOTOR:

El Gobierno de Cataluña.

NORMA AFECTADA:

Los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, las disposiciones adicionales primera y cuarta, la disposición transitoria primera (apartados 1, 5, 8, 9 y 10), y la disposición final novena del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La argumentación del recurso sostiene que el Decreto-ley vulnera competencias de la Generalitat de Cataluña, en concreto, la competencia ejecutiva en materia de Seguridad Social y la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

FALLO:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** En primer lugar, el TC afirma que lo discutido en el presente proceso no es un mecanismo de protección social que actúe extramuros del sistema de la Seguridad Social, sino una prestación ínsita en su acción protectora en la medida que supone el ejercicio de una «función del Estado» (la que le atribuye el art. 41 CE) destinada a poner remedio a situaciones de necesidad. Por tanto, la materia afectada por el recurso es la de seguridad social y no la de asistencia o acción social.
- **FJ 4º:** Una vez encuadrada la materia, la sentencia afirma que *“dentro de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de Seguridad Social entra la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social”*.

En relación a las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas sobre el régimen económico de la Seguridad Social, recuerda el TC que *«no pueden comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social»* (STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3).

- **FJ 5º:** En base a lo argumentado en el FJ anterior, el TC descarta la invasión competencial denunciada, al no haberse producido la vulneración ilegítima de las competencias que en materia de «Seguridad Social» le corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En efecto, entra dentro de la competencia estatal sobre «legislación básica» en materia de Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social (STC 39/2014, FJ 8), y, por lo que aquí interesa, también la determinación de su «modelo de gestión» (STC 126/2016, FJ 9, y 52/2017,

FJ 8), lo que garantiza que el acceso a tales prestaciones y su disfrute por parte de los ciudadanos se produzca de forma igualitaria y homogénea en todo el territorio nacional (STC 7/2016, FJ 4). Por lo tanto, no cabe duda de que los preceptos impugnados, al determinar el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del ingreso mínimo vital, instaurando un modelo de gestión atribuido al INSS, constituyen «legislación básica» de la Seguridad Social y afectan, además, a su «régimen económico», en la medida en que el reconocimiento del IMV de acuerdo con tales normas y la eventual reclamación de las prestaciones que indebidamente se hayan percibido por los beneficiarios, afectan a la gestión de los recursos económicos y a la administración financiera de aquel sistema, al conllevar la realización de los correspondientes ingresos y gastos en su caja única (STC 124/1989, FJ 3).

A la vista de ello, hay que concluir que la parte recurrente no está reclamando para sí la atribución de meros actos de ejecución de la legislación de Seguridad Social, sino la asunción de la gestión de la prestación y de las potestades ejecutivas que la misma conlleva, incluidas las que afectan al régimen económico del sistema (STC 272/2015, FJ 3), que se atribuyen constitucionalmente al Estado para evitar la existencia de diversas políticas territoriales sobre la Seguridad Social en cada comunidad autónoma.

En definitiva, *“la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado (art. 149.1.7 CE) y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepcionales debidamente justificadas y vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger”*.