



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JURISPRUDENCIA EN MATERIA COMPETENCIAL

2022

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIA EN MATERIA DE CONTENIDO DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

STC 16/2022, de 8 de febrero **4**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por 50 Senadores del grupo parlamentario popular en el Senado en relación con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020).

B) SENTENCIA EN MATERIA DE AUTONOMÍA LOCAL:

STC 19/2022, de 9 de febrero **11**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía).

C) SENTENCIA EN MATERIA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA:

STC 20/2022, de 9 de febrero **16**
(Se estima la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional, en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales).

D) SENTENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL:

STC 36/2022, de 10 de marzo..... **20**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteada por el Presidente del Gobierno, en relación con la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social).

E) SENTENCIA EN MATERIA DE CONTRATOS DE ALQUILER:

STC 37/2022, de 10 de marzo..... **43**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteada por 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en relación con la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda).

F) SENTENCIA RELATIVA A LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE LAS NORMAS SANITARIAS Y EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES.

STC 70/2022, de 2 de junio **50**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón,

en relación con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia).

G) SENTENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE:

STC 76/2022, de 15 de junio **57**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante, en relación con la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana).

STC 99/2022, de 13 de julio **63**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, en relación con la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León).

H) SENTENCIA EN MATERIA DE RÉGIMEN ESTATUTARIO DE SUS FUNCIONARIOS.

STC 116/2022, de 27 de septiembre **67**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso—Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, en relación con la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias).

I) SENTENCIA EN MATERIA DE COMERCIO:

STC 117/2022, de 28 de septiembre **71**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias).

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 16/2022, DE 8 DE FEBRERO DE 2022 (BOE nº 59, de 10 de marzo de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2313-2020.

PROMOTOR:

50 Senadores del grupo parlamentario popular en el Senado.

NORMA AFECTADA:

El apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020, en cuanto da nueva redacción al art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.

El recurso denuncia que la nueva redacción del art. 75.2 c) suprime su anterior segundo párrafo, el cual, en el caso de subvenciones concedidas de forma directa por acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública obligaba al Gobierno regional a informar periódicamente al Parlamento autonómico. Concretamente disponía que: *«En este caso, el Gobierno regional remitirá trimestralmente a las Cortes de Castilla-La Mancha relación individualizada de los beneficiarios, con indicación de la cuantía concedida, así como su finalidad y motivación».*



MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Para los demandantes la supresión que se ha llevado a cabo por el precepto formalmente impugnado incurriría en dos vicios de inconstitucionalidad. Por un lado, esta modificación y la supresión que implica no podría llevarse a cabo a través de una ley de presupuestos, en cuanto que se trata de una norma con un contenido constitucionalmente delimitado y no puede considerarse que la modificación impugnada sea contenido ni necesario ni eventual de la ley de presupuestos, con lo que se estaría vulnerando el art. 134.2 CE. Por otro lado, se afectaría de modo sustancial a las potestades de control parlamentario sobre la actuación del Gobierno regional, infringiendo el art. 23.2 CE.

FALLO:

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y declarar que el precepto recurrido es inconstitucional y nulo.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Doctrina constitucional sobre el art. 134.2 CE. En especial en relación con la regulación de las subvenciones y ayudas públicas.**

- a) El TC recuerda la cuestión de los límites a las leyes de presupuestos contenidos en el art. 134 CE.

Por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas, sino solo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la comunidad autónoma.

Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que se ha denominado «*contenido eventual*», no necesario o no imprescindible. Esta posibilidad de incluir contenido eventual es, según la STC 109/2021, 13 de mayo, FJ 3 a), «*una posibilidad limitada, con una justificación precisa en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es en 'la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina'* (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

La doctrina constitucional, a partir de la STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a), ha venido insistiendo en la necesidad de concurrencia de los dos requisitos «*necesarios para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los*



criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que 'sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno'» (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6).

En particular y sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea *«inmediata y directa»*. Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas *«cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la ley de presupuestos»* [STC 152/2014, FJ 4 a)].

b) No es la primera vez que este tribunal ha de pronunciarse acerca de los límites que se derivan del denominado contenido eventual de las leyes anuales de presupuestos en relación con modificaciones normativas en materia de subvenciones públicas.

La STC 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3 j), examinó la modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en punto al régimen de selección de las entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones. Allí se apreció que si bien no podía a priori descartarse *«conexión entre la disposición que se impugna y la adecuada gestión del gasto público subvencional, pues la norma introduce una modificación parcial del régimen de convenios con las entidades colaboradoras»*, se concluyó que *«a los efectos constitucionales que aquí nos conciernen, la citada conexión debe considerarse insuficiente, pues no se aprecia su carácter inmediato y directo, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado. Debemos además tener en cuenta que las reglas que ordenan la celebración de convenios y contratos con entidades colaboradoras, afectan directamente tanto a la relación entre administraciones como a la relación entre estas y el administrado, como afirmamos recientemente, precisamente en relación con este mismo precepto, en la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 9 F) c), lo*



que abona la tesis de los demandantes de que se trata de una regulación sustantiva que en consecuencia no encuentra acomodo, de acuerdo con nuestra doctrina, en una ley de presupuestos». Posteriormente, la STC 152/2014, FJ 6 e), se refirió a las modificaciones que una ley de presupuestos introducía en los arts. 13. 2 y 4 (requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora), 31.1 (gastos subvencionables) y 49.2 y 9 (procedimiento de control financiero), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. En este caso se apreció la conexión necesaria respecto a los arts. 31.1 y 49.2 y 9, por su relación con la adecuada gestión del gasto público subvencional, estimando que se trataba de «una modificación parcial y limitada de dicha ley, que acota el concepto de gastos a subvencionar y hace más estricto el procedimiento de control financiero de las subvenciones, en aras de un propósito restrictivo del gasto público y de mejora en la vigilancia de la correcta aplicación de los fondos subvencionales. Debe pues concluirse que existe una vinculación directa entre los referidos preceptos modificados y la propia gestión de una partida de gasto público y que la disposición final octava de la Ley 39/2010, en este punto, forma parte del contenido eventual admisible en una ley de presupuestos, de acuerdo con nuestra doctrina». Por el contrario, la conexión se reputó insuficiente en cuanto a la modificación del art. 13.2 y 4, respecto a la ampliación del régimen de prohibiciones para tener la condición de beneficiario, señalando que se trataba de una regulación sustantiva en la que «[n]o se aprecia en este caso conexión inmediata y directa, ni tampoco resulta evidente su relación con la ejecución del gasto público presupuestado».

- **FJ 4º: Examen de la modificación del art. 75.2 c) del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.**

De acuerdo con la anterior doctrina, procede examinar ahora la inmediatez de la conexión de la norma controvertida con el objeto del presupuesto, la habilitación de gastos y la estimación de ingresos, o en fin, con la política económica que se proyecta en dicha norma presupuestaria.



El apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019 lleva a cabo una modificación parcial de la regulación del régimen de concesión de las subvenciones directas que se contiene en la Ley de hacienda de Castilla-La Mancha. En lo que en este proceso se ha controvertido, dicho apartado afecta, para suprimirla, a una obligación de remisión trimestral de información que pesaba sobre el Gobierno autonómico y en favor de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Por ello, la sentencia concluye afirmando que no afecta directamente a la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico que, en relación con las subvenciones, asume la administración autonómica. En cuanto lo suprimido se refiere a la remisión de una información ex post, no contribuye a la mejor gestión presupuestaria del gasto destinado a este fin, permitiendo, por ejemplo, la correcta aplicación de los fondos subvencionales. No hay vinculación entre la modificación y la correcta gestión de una partida de gasto, pues la obligación de información suprimida no era relevante desde el punto de vista que aquí interesa, el de la adecuada aplicación de los fondos, en la medida en que se opera en un momento en el que la decisión de gasto ya se ha adoptado, pues la subvención ha sido ya concedida. De manera que la existencia o no de esta obligación de remisión de información en nada condiciona la ejecución presupuestaria, con lo que muestra la falta de conexión, que ha de ser inmediata y directa, con la partida del gasto público dedicada a la concesión directa de determinadas subvenciones o ayudas públicas.

Por ello, aunque pueda apreciarse que esta obligación de remisión de información y su impugnada supresión pudieran tener algún efecto sobre la ejecución del gasto público, ese efecto no es inmediato ni directo y, en todo caso, no puede justificar su inclusión en la ley de presupuestos pues, como se ha reiterado, ello supondría «desnaturalizar las exigencias establecidas por este Tribunal Constitucional y diluir, hasta hacerlos inoperantes, los límites materiales de las normas presupuestarias» (STC 122/2018, FJ 4).



Cuestión que viene a poner de relieve que la reforma cuestionada afecta, en el fondo, al modelo de difusión y publicidad de las subvenciones y ayudas públicas, para asegurar el interés público, favorecer la transparencia y facilitar el conocimiento de la gestión de los fondos públicos. Por ello, la reforma propuesta no encuentra acomodo, de acuerdo con la doctrina constitucional, en una ley de presupuestos.

Apreciada la inconstitucionalidad de la norma impugnada, no resulta necesario dar respuesta al otro vicio de inconstitucionalidad alegado, relativo a la vulneración del art. 23.2 CE.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 19/2022, DE 9 DE FEBRERO DE 2022 (BOE nº 59, de 10 de marzo de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3523-2021.

PROMOTOR:

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

NORMA AFECTADA:

El inciso «*y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal*» del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía. Esta norma atribuye la aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades municipales a las propias mancomunidades; más precisamente, a su órgano de representación.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Esta regulación entraría en contradicción con el art. 44.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que obliga a seguir un procedimiento «similar» al establecido para la constitución de las mancomunidades, imponiendo así la aprobación de aquellas modificaciones por parte de los plenos de cada uno de los ayuntamientos mancomunados (art. 44.3 LBRL). Al no ajustarse a la indicada previsión básica, el legislador andaluz habría invadido mediatamente la competencia que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.



FALLO:

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal» del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 4º:** En primer lugar, el TC analiza el alcance del art. 44 LBRL, tras recordar que dicho precepto tiene formal y materialmente carácter básico: Así, establece, por lo que aquí interesa, la siguiente redacción:

“3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades”.

Sobre este precepto afirma el TC que la exigencia básica de que la modificación de las mancomunidades se lleve a cabo por un procedimiento similar al de la constitución inicial implica que, en la medida en que la reforma proyectada afecte sustancialmente a la autonomía local, los municipios mancomunados han de tener garantizada una capacidad decisoria equivalente a la ejercida para la aprobación del acuerdo inicial de creación de la entidad.

Dicho de otro modo: si en el momento inicial de transferencia de poder decisorio hacia la mancomunidad se impuso un determinado estándar de autonomía municipal (aprobación por todos los plenos municipales), la exigencia legal de un procedimiento similar encierra justamente la necesidad de respetar ese estándar



para cambiar los contenidos fundamentales inicialmente decididos. Ello implica, tal como ha puesto de relieve la fiscal general del Estado, que la aprobación de aquellas reformas estatutarias sustanciales deba corresponder a los plenos de todos los ayuntamientos mancomunados o realizarse mediante un procedimiento que asegure condiciones «similares» en la formación y expresión de la voluntad municipal.

- **FJ 5º:** Sentado el carácter básico del art. 44.4 LBRL y aclarado su sentido y alcance, se examina a continuación el contenido del cuestionado art. 74.2 de la Ley andaluza 5/2010 y determinar si entre uno y otro hay una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa.

La Sentencia afirma que nos encontramos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata, en tanto que el inciso cuestionado se aparta del sentido y alcance del art. 44.4 LBRL. En efecto, el precepto autonómico no toma en consideración la entidad de la reforma estatutaria en lo relativo al grado de afectación a la autonomía constitucionalmente garantizada de los municipios integrantes de la mancomunidad.

En consecuencia, el régimen de aprobación de modificaciones de los estatutos de las mancomunidades de municipios regulado por la Ley 5/2010, en cuanto que, con independencia del alcance de la reforma estatutaria, atribuye en todo caso su aprobación a un órgano de la propia mancomunidad, no puede considerarse similar al establecido ex art. 44 LBRL para la constitución inicial. Incumple por ello el tenor y finalidad de esta previsión básica y, derivadamente, invade de modo mediato la competencia para establecer las bases del régimen local, que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

La contradicción es efectiva e insalvable por vía interpretativa. La circunstancia de que el municipio pueda abandonar la mancomunidad no permite afirmar que las modificaciones sustanciales aprobadas en contra de su voluntad preservan esencialmente el estándar de participación local garantizado en el momento constitutivo inicial. Es de todo punto desproporcionado el planteamiento de que la



única solución ante la discrepancia respecto a la modificación estatutaria sea la del abandono de la mancomunidad.

Procede pues estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, consecuentemente, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal» del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía, por invadir la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.18 CE.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 20/2022, DE 9 DE FEBRERO DE 2022 (BOE nº 59, de 10 de marzo de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 5908-2021.

PROMOTOR:

El Pleno del Tribunal Constitucional.

NORMA AFECTADA:

La cuestión interna de inconstitucionalidad se refiere a la deducción establecida respecto al impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito de Canarias, en el art. 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

En concreto, el inciso objeto de la presente cuestión interna de inconstitucionalidad deduce el 50 por 100 de la cuota íntegra del citado impuesto *“cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias”*.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración del principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE, en conexión con los arts. 139.2 y 157.2 CE y 9 c) LOFCA porque, en palabras del propio Tribunal en su auto de planteamiento, *“dos entidades con depósitos captados en la Comunidad Autónoma de Canarias tributan de forma sustancialmente distinta en función de si una tiene el domicilio social allí y la otro no (esta el doble que aquella)*.



FALLO:

Estimar la presente cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias» del artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** Para resolver la cuestión, se recuerda que de acuerdo con el art. 139.2 CE, *“Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*. Por su parte, el art. 9.c) LOFCA prohíbe a las CCAA, al establecer sus propios impuestos, *“afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español (...)”*.

De los citados artículos se desprende la prohibición de que las CCAA establezcan regulaciones económicas que *“otorguen privilegios económicos”*, es decir, que discriminen por motivos territoriales o que favorezcan a sus residentes por el solo hecho de su distinta residencia.

Del mismo modo, recuerda el TC que esta misma perspectiva de prohibición de discriminación contra empresas o personas, por razón de su nacionalidad o residencia, es la que sigue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando examina si las medidas de los Estados miembros vulneran las libertades de circulación.

- **FJ 4º:** A la hora de examinar el precepto cuestionado, la Sentencia analiza si la diferencia de trato que establece la norma fiscal cuestionada responde a una finalidad objetiva y razonable que legitime el trato desigual de unas y otras empresas, aplicando una deducción del 50 por 100 de la cuota solo a las entidades cuyo domicilio social estuviera en Canarias, porque si dicha diferencia de trato respondiera a un fin constitucionalmente legítimo, no presentaría ningún óbice desde el punto de vista constitucional (STC 60/2015, FJ 5).

En este sentido, el legislador canario no aporta ninguna justificación en la exposición de motivos de la Ley 4/2012 de dicha diferencia de trato. Por su parte, los letrados del Gobierno y Parlamento canario, en sus alegaciones, aluden a dos justificaciones: (i) fomentar la inversión en Canarias y (ii) favorecer el establecimiento de entidades de crédito en la Comunidad Autónoma, esta segunda



defendida también como compensación por los *“costes operativos de funcionamiento que se generan a entidades de crédito por el establecimiento de su sede en Canarias”*.

Respecto a la primera justificación, el fomento de la inversión, es desestimada por el TC, argumentando que, en el precepto controvertido, la deducción del 50 por 100 de la cuota íntegra no responde a una efectiva inversión, sino al simple dato de que el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias.

Por su parte, la segunda justificación, la finalidad de atraer el establecimiento de entidades de crédito en Canarias o de compensar unos imprecisos mayores costes derivados de esa circunstancia, *“aludidos apriorísticamente y sin justificación”*, para el Alto Tribunal, no son más que la plasmación expresa de una diferencia de trato fiscal basada en la procedencia, origen, residencia o domicilio fiscal del contribuyente, beneficiando al local por su condición de local y perjudicando al foráneo por su condición de foráneo.

En base a todo lo expuesto, se concluye afirmando que en el caso que nos ocupa, el territorio ha dejado de ser un elemento de diferenciación de situaciones objetivamente comparables, para convertirse en un elemento de discriminación, pues con la diferencia se ha pretendido exclusivamente *“favorecer a sus residentes”*, tratándose así a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el solo hecho de su distinta residencia. Y este trato discriminatorio que dispensa a los no residentes la norma cuestionada no puede considerarse acorde con el art. 14 CE, en relación con el art. 31.1 CE.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 36/2022, DE 10 DE MARZO (BOE nº 84, de 8 de abril de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4814-2017.

PROMOTOR:

Presidente del Gobierno de España.

NORMA AFECTADA:

La Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social en su conjunto.

El recurso denuncia que la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, pretende crear una estructura de estado dentro del llamado «procés», con el objetivo final de sustituir ilegalmente las instituciones del Estado y lograr la independencia de Cataluña del resto de España. La Ley, específicamente, estaría destinada a sentar las bases para constituir un sistema de seguridad social alternativa que desplace y sustituya al nacional.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La parte demandante impugna de manera general la ley, y, complementariamente, alega varios motivos que justifican, a su juicio, la inconstitucionalidad de aspectos concretos de la norma. El rechazo global de la ley se apoya en la creencia de que esta tiene como fin la creación de una estructura de estado que pueda dar soporte, eventualmente, a un hipotético estado independiente en forma de república. La demandante basa este juicio en el contexto tanto político como normativo en el que se dicta de la Ley 21/2017, de 20 de septiembre; y en la existencia de una previa sentencia del Tribunal Constitucional, la



128/2016, de 7 de julio, que negaba la posibilidad de que la normativa de las Comunidades Autónomas interfiriera en su desarrollo con el régimen económico unitario de la seguridad social, además de reafirmar la competencia estatal del artículo 149.1.16 de la Constitución, en relación con el objeto de las prestaciones sanitarias y las personas que tienen derecho a recibirla.

De forma específica, el demandante señala que la ley impugnada invoca como único amparo la competencia exclusiva para regular las instituciones de autogobierno, reconocida en el artículo 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Citando la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2017, de 21 de junio, argumenta que, para poder constituir válidamente la Agencia Catalana de Protección Social, es preciso contar con competencias ejecutivas que den respaldo a sus funciones, no bastando solo con la competencia genérica para crear y regular instituciones de autogobierno propio. Recuerda que la sentencia 128/2016, de 7 de julio, del Tribunal Constitucional ya tuvo la oportunidad de examinar la viabilidad jurídica de una agencia de protección social autonómica, condicionando su legalidad a que la actuación de dicha agencia se limitara al ejercicio de competencias autonómicas, no pudiendo asumir atribuciones propias del Estado. En ese sentido, la recurrente considera que el no haber hecho referencia a los artículos 165 y 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, relativos a la protección social y a la asistencia social, respectivamente; ni a ningún otro artículo del Estatuto o de la Constitución, refleja la voluntad de ir más allá de las reglas de distribución competencial, con una llamada expresa a incorporar nuevas competencias que trasciendan las que corresponden en la actualidad a la Comunidad Autónoma. Particularmente, de la disposición transitoria tercera de la ley el recurrente deduce la intención de construir un sistema de seguridad social catalán que desplace al ya existente de carácter estatal. Del mismo modo, desde su punto de vista, las letras b), c), y d) del artículo 3.1 de la norma estarían omitiendo competencias del Estado. Concluye esta línea de argumentación la parte demandante, afirmando que la Ley engarza con las leyes 19/2017 y 20/201, de 6 y 8 de septiembre, debiendo analizarse las tres de manera integrada.

Esgrime la recurrente, asimismo, que el artículo 2.3 de la Ley busca la equiparación entre la Agencia y las entidades de la Seguridad Social, como parte del proceso de desplazamiento y sustitución denunciado. Esta impresión se ve reforzada, a su parecer, por



la disposición transitoria tercera que apela a un pacto nacional, sin tener presente el juego de las competencias de la Administración General del Estado. Las letras d) y h) del apartado 1 del artículo 3, y el apartado 2 de ese mismo precepto invadirían, igualmente, competencias estatales, singularmente, las de asistencia social interna de la Seguridad Social, asociadas a las pensiones no contributivas y asistenciales. El artículo 14.3 de la ley también vulneraría estas competencias, además de la general del artículo 149.1.17 de la Constitución, en materia de régimen económico de la Seguridad Social. Este precepto expresaría tácitamente la carencia en la actualidad de competencias que den cobertura al contenido del artículo. El artículo 5 supondría para el recurrente una ruptura de la caja única del sistema de la seguridad social. La disposición adicional primera atribuye a la Agencia funciones en el reconocimiento del derecho a acceder a prestaciones de tipo sanitario, o para obtener el reembolso de gastos, lo que vulneraría la competencia estatal de bases y coordinación general de la sanidad del artículo 149.1.16 de la Constitución española. Por último, expone que la disposición transitoria primera trasluce una vocación expansiva orientada a absorber competencias estatales, en transgresión del orden constitucional.

FALLO:

Declarar que la letra h) del artículo 3.1 de la Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, no es inconstitucional, interpretada en los términos del apartado b del Fundamento jurídico 4 A).

Declarar que la letra b) del artículo 14.3 de la misma Ley no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6.

Desestimar el recurso en el resto de aspectos.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- FJ 2º A: La técnica de la interpretación conforme.

Con carácter previo, el Tribunal Constitucional recuerda que la constitución de la Agencia Catalana de Protección Social trae causa de una ley anterior, la 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, cuya disposición vigésima quinta establecía el mandato de elaborar un anteproyecto de ley con el objeto de crear la citada agencia. El recurso fue resuelto en la sentencia 128/2016, de 7 de julio.

En relación a la disposición, el Tribunal Constitucional dijo que *«la mencionada disposición adicional se refiere, “con expresión algo impropia, a “competencias que [...] ejerce la administración del Estado” y siendo patente que las competencias –correspondan a quien correspondan– se ostentan con título legítimo antes de ejercerse, bien puede entenderse este precepto en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo, con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Siendo posible, sin forzar los términos del precepto, este entendimiento del mismo conforme a la Constitución, no procede declarar su inconstitucionalidad, aunque sí disponer en*



el fallo que esta, y no otra es la interpretación que así permite el mantenimiento de la ley en este extremo”. Asimismo, la sentencia «al analizar el apartado 3 de la disposición adicional, según el cual el plan director de la protección social ha de constituir el instrumento de “planificación estratégica del futuro modelo de gestión de las prestaciones sociales en Cataluña”, precisó que “El “modelo de gestión” de las prestaciones de Seguridad Social, al que así cabría entender que se refiere también la regla impugnada no puede ser definido por una comunidad autónoma, pues entra, de lleno, en la legislación básica sobre esta institución, que corresponde en exclusiva al Estado, como así se desprende, de nuestra doctrina (STC 84/2015, de 30 de abril, FJ 7). Un “modelo de gestión” de estas prestaciones de Seguridad Social en Cataluña no es algo que pueda ser –en los términos dichos– determinado por la comunidad autónoma y el mandato del Parlamento para que el Gobierno de la Generalitat lo planificara –de entenderse así la norma– no dejaría de afectar por ello, sin duda, a las competencias exclusivas del Estado en virtud del artículo 149.1.17 CE, pues supondría, tal mandato, una afirmación competencial que, con semejante alcance general, carece de fundamento en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. No es este, sin embargo, un entendimiento inequívoco o concluyente de la regla enjuiciada, pues el mismo carácter inespecífico de la expresión “prestaciones sociales” consienten el ver ahora en la misma una referencia, estricta y exclusiva a las prestaciones “con finalidad asistencial”, para las que la Generalitat es sin duda alguna competente [art. 166.1 a)], a reserva de cuando el Estado lo sea en virtud de títulos propios, competencia que, en el contexto de este mismo artículo 166, se extiende, también con claridad, a la planificación y definición de su “modelo de gestión”». La constitucionalidad de la disposición adicional quedaba condicionada, de este modo, a que se siguiera esta interpretación.

- **FJ 2º A: La imposibilidad de presentar un recurso de inconstitucionalidad contra los preámbulos de las normas jurídicas.**



El Tribunal Constitucional en el desarrollo de su argumentación trae a colación su doctrina consolidada en relación a los preámbulos de las leyes y reglamentos: «*como señala el ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único, los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 99/2012, 8 de mayo; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3; 114/2017, de 17 de octubre, FJ 2 A b); 51/2019, de 11 de abril, FJ 2; 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4; 81/2020, de 15 de julio, FJ 12; 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6 a), y 37/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)]. «La doctrina citada únicamente admite que en aquellos casos en los que “los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico, pues un preámbulo no puede producir ese efecto desde el momento en que la interpretación que acoge ha sido declarada constitucionalmente inadmisibles por este tribunal” [STC 51/2019, FJ 2 a), en el mismo sentido SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, FJ 7]».*

- FJ 2º B: El papel de las intenciones a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de las normas jurídicas

El Tribunal Constitucional manifiesta que, aunque parte del preámbulo de la ley puede plantear dudas sobre los objetivos asumidos por la ley (en concreto, destaca el Tribunal el último inciso del párrafo decimo que dice «*en este sentido, las competencias actuales y las que puedan ser asumidas por la Generalidad en materia de protección social en el marco del proceso político actual deben ser asumidas por la agencia que se crea con la presente ley*»), la presunta inconstitucionalidad de la ley debe basarse en «*las conclusiones que se alcancen respecto a los concretos preceptos que han sido impugnados por vulnerar las competencias estatales y*



teniendo en cuenta las precisiones que, sobre el alcance de las atribuciones autonómicas en estas materias ya se formularon en la citada STC 128/2016, FJ 9».

A mayor abundamiento, indica que «a pesar de que ese inciso pueda revelar alguna intencionalidad de índole política, que es en la que fundamenta el abogado del Estado su pretensión de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley, por referencia al contexto político en el que la aprobó el Parlamento de Cataluña, ello no puede conducir a la declaración de inconstitucionalidad pretendida en el recurso, pues, aunque las referencias al contexto político en el que se ha aprobado la Ley impugnada son legítimas desde la posición procesal que ostenta el abogado del Estado en el recurso planteado, pretender analizar o inferir los verdaderos motivos del modelo organizativo que aquí se discute es llevar el debate al campo de las “intencionalidades política”». En un proceso de estas características, en el que lo que se ventila es la infracción de las competencias estatales en materia de sanidad y sobre seguridad social (art. 149.1.16 y 17 CE), que se denuncia en el recurso, la norma impugnada debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su propio sentido y tenor literal, en lo que tiene de atribución de competencias o de vulneración de las ajenas, no a partir de la concreta política que, con esta organización, pretenda materializarse o el contexto político que la demanda trae a colación referido a su utilización como una eventual “estructura de estado”, pues esa apreciación se basa en la intención que se atribuye a la norma catalana, no en su literalidad [SSTC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A); y 77/2017, de 21 de junio, FJ 4] (...). Es preciso recordar, asimismo, que este tribunal ha rechazado ya en ocasiones anteriores pretensiones similares a la que ahora se formula [SSTC 128/2016, FJ 5 A); 90/2017, de 5 de julio, FJ 2; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c); 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 3, y 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 C)]. En todos los casos, el Tribunal ha destacado que el control que desarrolla en su enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad, de modo que las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar con carácter abstracto y, por lo



tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad [por todas, SSTC 118/2016, FJ 1 d); 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a), y 90/2017, de 5 de julio, FJ 10 c)]. Por ello, la norma impugnada, cuya supuesta inconstitucionalidad se ventila, debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su estricto tenor y no a partir de la finalidad que le asigna el recurso como instrumento para la ruptura del Estado al servicio de una eventual república independiente de Cataluña»

- **FJ 2º C: La insuficiente justificación de la competencia no es motivo de inconstitucionalidad**

De acuerdo con lo expuesto en la sentencia debe descartarse «que el error o la insuficiencia en la mención del título que ampare la norma sea motivo determinante de su inconstitucionalidad. Este tribunal ha dicho, por referencia al legislador estatal –aunque el razonamiento es trasladable al legislador autonómico–, que no solo «es libre para determinar el título competencial en el que funda sus decisiones, siendo lo único relevante que responda a un legítimo ejercicio de las competencias estatales, sino que, en todo caso, corresponde a este tribunal identificar si finalmente el título competencial concreto que ofrezca –cuando proceda– da cobertura al precepto impugnado» (STC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 5, y también SSTC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10, y 37/2016, de 3 de marzo, FJ 5). A mayor abundamiento, hemos afirmado de manera reiterada que del principio de seguridad jurídica “no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes” (por todas, SSTC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 5, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 14), y que los títulos competenciales «son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las comunidades autónomas; operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas, o de que estos incurran en una eventual “selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este tribunal” (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4)» (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 6). Por tanto, la circunstancia de que el preámbulo de la Ley



21/2017 solo mencione el art. 150 EAC, aun cuando esta indicación resultara errónea o insuficiente, no afecta de ninguna manera a la constitucionalidad de la ley, siempre y cuando su contenido responda a efectivas competencias autonómicas. En todo caso, la mención de dicho precepto no puede tacharse de incorrecta, puesto que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en cuanto a su organización administrativa, incluyendo “las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa” [párrafo b)]. Como nos recuerda la STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4, “[l]a “potestad de autoorganización” de la comunidad autónoma (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la comunidad autónoma puede “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado” (...) Lo relevante, en cualquier caso, no es que se hayan dejado de citar las competencias en ejercicio de las cuales va a actuar la Agencia Catalana de Protección Social, sino que la comunidad autónoma ostente efectivamente dichas competencias, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Y este interrogante ya recibió respuesta en la STC 128/2016 que, al analizar la constitucionalidad de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 3/2015, precedente de la Ley 21/2017, determinó que la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con competencias en los arts. 165 y 166 EAC que habilitan a la Generalitat para dotarse, en ejercicio de las que ostenta para organizar su administración (art. 150 EAC), con la Agencia Catalana de la Protección Social, extremo que no mereció reproche y en el que no se apreció indicio de inconstitucionalidad».



Añade más adelante la sentencia que *«tampoco resulta imprescindible dicha mención para que la Ley sea considerada constitucional, porque la Constitución y el bloque de la constitucionalidad rigen, por su propia primacía, con independencia de su mención expresa en la legislación estatal o autonómica [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8 C) a)]. Además, es doctrina constante de este tribunal que, al igual que el Estado, las comunidades autónomas, al ejercer sus competencias normativas, no vienen constitucionalmente obligadas a hacer expresa reserva de las competencias estatales mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia (STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 9). Y es que resulta contrario al principio de conservación de las normas entender que una norma rebasa el ámbito propio de competencia de quien la dicta si nada se dice en ella sobre el particular y nada se alega, además, sobre acto alguno que pueda justificar tal interpretación (STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4). En último término, la aplicación o no de la normativa estatal no está a la disponibilidad de lo que pueda establecer la comunidad autónoma sino a lo que derive de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad, sin necesidad de cláusulas de salvaguardia [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 14 a), y 135/2006, de 27 de abril, FJ 6]. Y el silencio de la ley autonómica sobre la aplicación de la legislación estatal no puede significar nunca la exclusión de este si su aplicación viene exigida por el bloque de la constitucionalidad, como ya se ha señalado [STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8 C) a)]».*

- **FJ 2º C y letra b) del FJ 4º A: Alcance de las nociones de protección y asistencia social, así como sus repercusiones sobre las competencias en materia de Seguridad Social**

El Tribunal Constitucional por un lado recuerda su valoración de la protección social en su sentencia 128/2016, de 7 de julio: *«esta expresión («protección social»), (...), tiene un alcance genérico, y asimismo lo tienen las fórmulas “prestaciones” o “prestaciones sociales” que figuran en aquellos números. Así lo han venido a sostener todas las partes del proceso y así es de reconocer ahora, pues, a falta de mayor concreción legal, la “protección social” y las “prestaciones sociales” podrían*



serlo ya en el ámbito de la Seguridad Social, ya en el correspondiente a la asistencia social, toda vez que sobre una y otra el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye determinadas competencias a la Generalitat, en el respeto, claro es, de las exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17); precepto este de la Constitución que también prevé que puedan las comunidades autónomas ejecutar los servicios de la Seguridad Social. En lo que a esta última institución se refiere, el ya mencionado artículo 165 EAC confiere diversas competencias, a título de compartidas, a la comunidad autónoma “respetando –dice su número 1– los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera”: desarrollo y ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico; gestión del régimen económico de la Seguridad Social; organización y gestión del patrimonio y los servicios que integran la asistencia sanitaria y los servicios sociales del sistema de la Seguridad Social en Cataluña; ordenación y ejercicio de determinadas potestades administrativas sobre instituciones, empresas y fundaciones que colaboran con el sistema; reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas y, en fin, coordinación de las actuaciones del sistema sanitario vinculadas a las prestaciones de la Seguridad Social (sobre unas u otras de estas competencias y acerca de su ajuste con las exclusivas del Estado, véanse, de entre la más reciente jurisprudencia, las SSTC 211/2012, de 14 de noviembre, FJ 5; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4; 33/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y 39/2014, de 11 de marzo, FJ 8, a cuya doctrina, en general, procede remitirse ahora). Pero también cabe reconducir a la noción de “protección social” y a la genérica, de “prestaciones sociales” las que se establezcan y provean al amparo de la competencia de la Generalitat sobre “servicios sociales” (art. 166 EAC), competencia que se califica de “exclusiva”, por más que ello, según se expresa con reiteración, no supone la exclusión de las que el Estado pueda, con arreglo a sus títulos propios ex artículo 149.1 CE, desplegar en este mismo ámbito (por todas, STC 154/2013, de 10 de septiembre, FJ 6). Baste la referencia anterior para recordar que la Generalitat ostenta, por obra del estatuto de autonomía, determinadas competencias en orden a la protección social y, en concreto, para regular y ordenar prestaciones económicas con finalidad asistencial (Ley 13/2006,



de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico) y para el reconocimiento y la gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social [arts. 165.1 a) y 165.1 f) EAC]».

Posteriormente, con más detalle y ya referido al caso específico, el Tribunal Constitucional desarrolla el cuerpo de la argumentación de la sentencia: *“hay que partir del carácter complejo de la materia “protección social”, tan central en un Estado social como el nuestro (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5), que puede desenvolverse, como ya se ha adelantado anteriormente, al citar la STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 9 A), tanto en el ámbito de la Seguridad Social como en el de la asistencia social, sobre los cuales ostenta competencias la Generalitat de Cataluña en virtud de lo dispuesto en los arts. 165 y 166 EAC, aunque sea con distinto alcance.*

En relación con la noción material de “asistencia social” hemos declarado que “no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las comunidades autónomas [...] Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual –con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección– es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 7). Por ello, como se concluye en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5, es claro que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una



perspectiva històrica que condiciona les primeres a la prèvia contribució de seus beneficiaris i no así a les de assistència social.

Esta nota diferenciadora permetria, prima facie, excluir la previsió del art. 3.1 h) del àmbit de la competència que, en matèria de assistència social, atribue a la Generalitat el art. 166 EAC, a la que seria extraña la funció recaudadora que se contempla en el precepte, si bien los tèrminos de este presentan una formulació tal que no permeten circumscribirlo a les contribucions de los beneficiaris de les prestacions, pues se refieren de forma muy amplia a contribucions, recursos, cuotas u otras cantidades «que deban ser pagadas por conceptos relacionados con la protecció social», enunciado en el que puede tener cabida una amplia panoplia de possibilitats no necessàriament lligades a les contribucions que son pròpies de nuestro sistema de seguretat social. Así, el art. 33.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoció de la autonomia personal y atenció a las personas en situació de dependència, establece que “[l]os beneficiaris de les prestacions de dependència participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal”. En relació con la previsió de este último precepte hemos dicho en la STC 27/2017, de 16 de febrero, FJ 3 a) que es reflejo de que el sistema para la autonomía y atenció a la dependència es universal pero no financiado exclusivamente con cargo a los presupuestos generales estatales y autonómicos, por lo cual el art. 33 de la Ley 39/2006 “prescribe el deber de contribuir de los usuarios de los servicios públicos asistenciales integrados en el catálogo del sistema para la autonomía y atenció a la dependència sufragando parte de su coste, instaurándose así el sistema del “copago” en la financiación de los servicios del sistema para la autonomía y atenció a la dependència. De esta forma, parte del coste de estos servicios será de aportación o financiación individual o privada». Lo que importa, a nuestros efectos, es que el legislador estatal puede regular, al amparo del art. 149.1.1 CE, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el establecimiento y la regulació de las tasas por prestación de servicios de atenció asistencial incluidos en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atenció a la dependència (contenido en el art. 15 de la Ley



39/2006), en las que se instrumentaliza el «copago» de tales servicios, entendiendo que esas condiciones básicas hacen referencia «al contenido primario [...] del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos [...])» [FJ 3 b)]. Ahora bien, como precisamos en esa misma sentencia, la comunidad autónoma que ha asumido la competencia exclusiva en materia de servicios sociales en su Estatuto de Autonomía (en el caso de Cataluña, art. 166.1 EAC) «tiene la competencia financiera para la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la [comunidad autónoma] al ser precisamente la competente para prestar tales servicios públicos» en virtud de su Estatuto de Autonomía. “Y adicionalmente, es el propio legislador estatal el que, en el art. 14.2 de la Ley 39/2006, ha atribuido a las comunidades autónomas la prestación de los servicios públicos del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de su red de servicios sociales” (STC 27/2017, FJ 4).

Por tanto, de acuerdo con la legislación estatal, hay una posibilidad innegable de que existan contribuciones, recursos, cuotas u otras cantidades que deba recaudar la Agencia Catalana de Protección Social, derivadas del ejercicio por parte de la comunidad autónoma de sus competencias exclusivas en materia de servicios sociales. Y esa posibilidad resulta también refrendada por el art. 66 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, referido a la participación del usuario o usuaria en la financiación de las prestaciones, cuyo apartado 1 dispone que “[e]n las prestaciones de servicios garantizadas no gratuitas, la Generalidad debe establecer en la Cartera de servicios sociales el módulo social y la participación económica de los usuarios en su coste», determinándose en el art. 67 los criterios para el establecimiento de la participación de los usuarios. Es decir, que tanto la legislación estatal como la autonómica en materia de servicios sociales contemplan el copago por los usuarios en cuanto a determinados servicios y prestaciones, lo cual justifica de manera indudable, desde la perspectiva constitucional, la previsión del art. 3.1 h) de la Ley 21/2017.



En todo caso, con independencia de lo anterior, no podemos soslayar que, además de la competencia indicada en materia de servicios sociales, el art. 165 EAC asigna a la Generalitat la competencia compartida en materia de seguridad social, “respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social”, que incluye, entre otras funciones,” “[l]a gestión del régimen económico de la Seguridad Social” [apartado 1 b)]. Ahora bien, ello no permite entender que corresponda a la Generalitat directamente la gestión íntegra de ese régimen económico, como ya ha precisado este tribunal al delimitar el alcance de esa competencia de gestión económica en relación con la que al Estado reserva el art. 149.1.17 CE, entre otros pronunciamientos, en la STC 124/1989, de 7 de julio, cuya doctrina ha sido reiterada, entre las más recientes, en las SSTC 7/2016, de 21 de enero, FJ 4; 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, y 158/2021, de 16 de septiembre, FJ 4.

Ya dijimos en el fundamento jurídico 3 de la STC 124/1989 que del art. 149.1.17 CE no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad Social el Estado retenga solo potestades normativas, sino que puede comportar igualmente la atribución de competencias de gestión o ejecución del régimen económico de los fondos de la Seguridad Social (en el mismo sentido, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). Y es que “[e]l designio perseguido con el acantonamiento del “régimen económico” dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad Social y el mantenimiento de “un régimen público”, es decir, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de seguridad social (art. 149.1.1 de la Constitución)”. Como puede deducirse de los antecedentes y de los debates parlamentarios que culminaron en la aprobación del texto del art. 149.1.17 CE, “la mención separada del “régimen económico” como función exclusiva del Estado trataba de garantizar la unidad del sistema de la Seguridad Social, y no



solo la unidad de su regulación jurídica, impidiendo diversas políticas territoriales de Seguridad Social en cada una de las comunidades autónomas. En su dimensión o expresión jurídica, el principio de unidad presupuestaria de la Seguridad Social significa la unidad de titularidad y por lo mismo la titularidad estatal de todos los fondos de la Seguridad Social, puesto que si faltara un único titular de los recursos financieros del sistema público de aseguramiento social, tanto para operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias, no podría preservarse la vigencia efectiva de los principios de caja única y de solidaridad financiera, ni consecuentemente la unidad del sistema. No basta, por tanto, con la reserva de las competencias normativas para, desde las mismas, disponer la solidaridad financiera, mediante el establecimiento de reglas para la transferencia de fondos, a través de la tesorería, de una a otra comunidad autónoma, en función de las disponibilidades financieras de cada momento. La Constitución no se ha limitado a establecer esa solidaridad interterritorial, sino que, partiendo de la misma, ha establecido e impuesto el carácter unitario del sistema y de su régimen económico, la estatalidad de los fondos financieros de la Seguridad Social y, por ende, la competencia exclusiva del Estado no solo de normación sino también de disponibilidad directa sobre esos fondos propios” (STC 124/1989, FJ 3).

En consecuencia, “la gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, que se encuentra contemplada en el art. 165.1 b) EAC, no puede ser entendida en un sentido extensivo, que comprenda toda actividad de gestión de dicho régimen económico, sino que está condicionada intrínsecamente por la propia noción del sistema de seguridad social, pues “las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad Social serán solo aquellas que no puedan 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” (SSTC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, y 133/2019, de 13 de noviembre, FJ 5).

De lo hasta aquí expuesto podría llegar a deducirse que no todas las funciones recaudatorias a que se refiere el precepto discutido estén residenciadas actualmente en la administración de la Generalitat. No obstante, como señalamos en la STC 128/2016, de 7 de julio, en relación con el apartado 2 de la disposición adicional vigésima quinta de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, precedente de la Ley de la Agencia Catalana de Protección Social que ahora examinamos, cabe entender el precepto “en el sentido de que alude no tanto a competencias que sean, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo, con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña» [FJ 9 B) c)]. En suma, así entendido el precepto y la referencia que en el mismo se contiene «a las competencias que tiene atribuidas en esta materia la Generalitat», debe ser considerado conforme a la Constitución por no invadir las competencias estatales, interpretación de conformidad que se llevará al fallo.

Por otra parte, como ya se expuso antes, el abogado del Estado sostiene que el art. 3.1 h) invade la competencia del Estado en materia de “asistencia social interna”. Ya nos hemos referido más arriba al alcance de la materia “asistencia social” que,



atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta, pues su sostenimiento se realizaría al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y su dispensación la llevarían a cabo entes públicos u organismos dependientes de entes públicos. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Ahora bien, tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, respondiendo al mandato del art. 41 CE, según el cual, los poderes públicos “mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”, añadiendo que “la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. Como se señala en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, este precepto consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios, siendo por ello un precepto neutro desde la perspectiva de la distribución de competencias (FJ 6). En todo caso, según se indica en esa misma sentencia, “resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la “asistencia social”, pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el



consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, “con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección” (STC 76/1986, FJ 7) que la llamada “asistencia social”. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social “interna” al sistema de Seguridad Social y otra “externa” de competencia exclusiva de las comunidades autónomas” (FJ 5). Es de aclarar, no obstante, que, dado el carácter neutro que hemos asignado al art. 41 CE, esa asistencia social “interna” al sistema de seguridad social no es propiamente un título competencial, sino una esfera de actuación que se desarrolla dentro del campo de la Seguridad Social para dar cumplimiento al mandato del art. 41 CE, en la que se intervendrá tanto por parte del Estado como de las comunidades autónomas que cuenten con competencias en esa materia (como es el caso de Cataluña, que las tiene en virtud del art. 165 EAC), operando cada uno dentro de su respectivo ámbito competencial».

- FJ 3º y FJ 4º B: Improcedencia de las impugnaciones preventivas o hipotéticas

El Tribunal Constitucional afirma que las impugnaciones preventivas o hipotéticas están vedadas por su doctrina, y considera que el recurso incurre en parte en se defecto «(por todas, SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 4), puesto que descansa sobre la hipótesis de que la Agencia pueda venir a sustituir el sistema estatal de Seguridad Social, que puedan comprometerse los recursos públicos estatales o que se puedan asumir por aquella nuevas competencias no previstas en el actual marco competencial de la Generalitat, posibilidades que no se derivan del tenor literal del precepto analizado. Lo que el recurso plantea, en suma, es un eventual abuso de la norma, con la intención de conculcar el vigente orden constitucional de competencias, en atención al contexto político en el que se adoptó, situación que este tribunal no puede presumir. Como



señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, “la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de estas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2, en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)”».

Reitera después que «el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación, ni puede efectuar un enjuiciamiento abstracto sobre el pretendido resultado que necesariamente traerá consigo la aplicación del precepto (STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4). Este tribunal tiene declarado que “es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)”» (STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 2)”»

- FJ 4º: Principio de territorialidad de las competencias y repercusiones supraterritoriales del ejercicio de las competencias

Entre las doctrinas ya asentadas que invoca el Tribunal Constitucional en su sentencia, se hace referencia a que «el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (por todas, STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45), y significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas



en el territorio de la propia comunidad autónoma (STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 5). Como nos indica la STC 79/2017, de 22 de junio, en su FJ 13 a), “el alcance territorial de las competencias autonómicas viene impuesto por la organización territorial del Estado en comunidades autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas comunidades (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2)”, de forma que el territorio autonómico “se configura como un elemento definidor de las competencias de cada comunidad autónoma en su relación con las demás comunidades autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales”. Ahora bien, ello no implica necesariamente –como precisa la STC 194/2011, de 13 de diciembre, en su fundamento jurídico 5– “que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una comunidad autónoma, estas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado lo que supondría, en definitiva, la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad”. En tal sentido, este tribunal ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, que debe limitarse, como regla general, al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, los cuales pueden manifestarse fuera de dicho ámbito [STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18, reiterada en la STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9 a)]. Y, con carácter general, “estas consecuencias supraterritoriales son el resultado lógico de “la unidad política, jurídica, económica y social de España” que “impide su división en compartimientos estancos”, por lo que “la privación a las comunidades autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación” [STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; doctrina luego reiterada en las SSTC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2, y en la ya mencionada STC 291/2005, de 10 de



noviembre, FJ 3 b)]. Así, la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos autonómicos no puede significar que esté vedado a los órganos autonómicos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias en otros lugares del territorio nacional o internacional siempre que no se condicione o enerve el ejercicio de competencias estatales propias” [STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7 b)]. Así pues, no se encuentran proscritas por el ordenamiento constitucional las actuaciones ejecutivas autonómicas por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las comunidades autónomas que hubieren de adoptarlas por estar así previsto en sus estatutos de autonomía, y ese efecto supraterritorial no determina que las competencias reviertan al Estado, pues semejante traslado de la titularidad, que ha de ser excepcional, solo puede producirse cuando “no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales [...] (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8)” (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7, y 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5)».

- **FJ 7º: Margen de actuación autonómica en el reconocimiento de las prestaciones sanitarias.**

«La STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4, al enjuiciar la reserva al Estado del ejercicio de las competencias relativas al reconocimiento y control de la condición de asegurado (introducida por el art. 1.2 del Real Decreto-ley 16/2012), indicó que esa reserva, al amparo de la competencia estatal de “coordinación general de la sanidad” del art. 149.1.16 CE, se refería únicamente a la facultad de coordinación de la



información sobre cuya base las comunidades autónomas hacen efectivo el derecho a la asistencia sanitaria mediante la expedición de la correspondiente tarjeta sanitaria individual. En efecto, como indicamos allí, “lo que se atribuye en este precepto a los órganos estatales no es una facultad de naturaleza ejecutiva o de desarrollo de las bases estatales en materia de sanidad, sino, más propiamente, una función previa y coadyuvante al ejercicio por la comunidad autónoma de su competencia para el otorgamiento de la tarjeta sanitaria, que consiste en coordinar la información existente para hacer posible la acreditación de que el asegurado o beneficiario reúne en cada momento las condiciones subjetivas previstas en la legislación aplicable para tener acceso a las prestaciones contempladas en la norma”. Así, “corresponde a las comunidades autónomas [...] hacer efectivo el derecho a la asistencia sanitaria, facilitando el acceso de los ciudadanos a las prestaciones, mediante el otorgamiento de la tarjeta sanitaria individual. En orden a garantizar dicho acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos incluidos en el ámbito subjetivo de la norma, con independencia de su lugar de residencia, se reconocen a los órganos estatales unas facultades que tienen por único objeto la coordinación de una información compleja, dirigida a verificar y acreditar [...] la concurrencia y permanencia de los requisitos legales habilitantes”. Resulta, así, que la competencia estatal para el reconocimiento de la prestación sanitaria, tal y como ha sido interpretada por la doctrina constitucional, no excluye la actuación autonómica en el reconocimiento del derecho a la prestación, sino que trata de favorecer su ejercicio. En efecto, añade la STC 33/2017, en el mismo fundamento, que “[e]sta función coordinadora no interfiere en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de sanidad, limitándose a facilitar su ejercicio en relación a una multiplicidad de personas, que circulan por todo el territorio y cuyas circunstancias personales en relación al acceso al sistema pueden variar en el tiempo. Estamos, por tanto, ante lo que podemos calificar, en los términos utilizados por nuestra doctrina, como facultades de coordinación del sistema general de sanidad, con el fin de hacer posible la información recíproca y la homogeneidad técnica para el ejercicio conjunto de las competencias que corresponden a las autoridades estatales y autonómicas en esta materia”».



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 37/2022, DE 10 DE MARZO DE 2022 (BOE nº 84, de 8 de abril de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 6289-2020.

PROMOTOR:

50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

NORMA AFECTADA:

Diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), del derecho de propiedad (art. 33 CE), del principio de dignidad de la persona del art. 10.1 CE y vulneración del principio de tipicidad del art. 25 CE.

Asimismo, se formulan tachas competenciales, concretamente vulneración de las competencias estatales en materia de derecho civil (art. 149.1.8 CE), del establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), de la competencia para la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones



Públicas (art. 149.1.18 CE) y de la competencia en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

- FALLO:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8, los siguientes artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre: 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera, y la disposición final cuarta, letra b).

2.º Declarar que la disposición adicional cuarta de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, es inconstitucional y nula.

3.º Declarar que la disposición final tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, es inconstitucional en los términos del fundamento jurídico 4 e).

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** Para resolver la cuestión, se recuerda que de acuerdo con el art. 139.2 CE, *“Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*. Por su parte, el art. 9.c) LOFCA prohíbe a las CCAA, al establecer sus propios impuestos, *“afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español (...)”*.

De los citados artículos se desprende la prohibición de que las CCAA establezcan regulaciones económicas que *“otorguen privilegios económicos”*, es decir, que discriminen por motivos territoriales o que favorezcan a sus residentes por el solo hecho de su distinta residencia.

Del mismo modo, recuerda el TC que esta misma perspectiva de prohibición de discriminación contra empresas o personas, por razón de su nacionalidad o residencia, es la que sigue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando examina si las medidas de los Estados miembros vulneran las libertades de circulación.

- **FJ 4º: Examen de los arts. 6, 15 y 16.2 de la Ley 11/2020.**

El art. 6 determina la “renta inicial de alquiler” que no puede sobrepasar ninguno de estos dos límites: el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas en el mismo entorno urbano; o la renta consignada en el último contrato de arrendamiento celebrado en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la ley.

Por su parte, los arts. 15 y 16.2 tipifican nuevas infracciones en relación con la fijación de rentas que superen el importe máximo que corresponda.



Antes de resolver la impugnación de los preceptos, el Alto Tribunal procede al encuadramiento competencial de la controversia suscitada. Así, se afirma que resulta evidente que la regulación controvertida se proyecta sobre la vivienda y el régimen de sus arrendamientos.

No obstante, se concluye que, pese a sus evidentes conexiones con el derecho a la vivienda, la regulación no se encuadra principalmente en esa materia a efectos competenciales. En primer lugar, porque la competencia exclusiva en materia de vivienda a la que alude el art. 137 del Estatuto de Autonomía catalán tiene por objeto fundamental, el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Y, en segundo lugar, porque se aprecia que la finalidad que el legislador autonómico persigue a la hora de incidir sobre el arrendamiento de viviendas se lleva a cabo a través de la regulación de uno de los elementos del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil, como es la renta en el contrato de arrendamiento de vivienda.

Por ello, se aprecia que la regulación examinada se inserta de forma natural en la materia de Derecho civil y, dentro de la misma, en el ámbito de las obligaciones y los contratos. Asimismo, recuerda el TC que las Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil propio tienen “en todo caso” el límite de las “bases de las obligaciones contractuales” que el art. 149.1.8 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado.

Dicha competencia exclusiva estatal debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí –un límite directo desde la Constitución- a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos (STC 132/2019).

Las bases de las obligaciones contractuales no han sido expresamente establecidas por el Estado, por lo que han de ser inferidas de la regulación actualmente vigente. En este sentido el Código Civil, entendido como ordenamiento estatal regulador de



las relaciones contractuales entre privados, contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 CC). En el caso concreto del arrendamiento de vivienda, y más específicamente en cuanto a la renta en este tipo de contratos, este reconocimiento del principio de autonomía de la voluntad que deriva del art. 1255 CC encuentra concreción específica en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, cuyo art. 17.1 establece que *“la renta será la que libremente estipulen las partes”*.

La reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones, excluye que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas.

Por ello, se concluye que el art. 6 de la ley catalana es contrario al orden competencial, pues el legislador autonómico carece de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda.

Por el mismo motivo, se declara la inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16.2 de la ley, que tipifican infracciones en relación con los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas.

La doctrina constitucional ha subrayado el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (STC 32/2016).

Además, la vulneración de la competencia estatal no es solo predicable del art. 6, 15 y 16.2, sino también de todas aquellas previsiones de la Ley 11/2020 que se refieren a tales limitaciones a las rentas de contratos, a las que, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), debe extenderse la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.



Dada la ordenación legal objeto de controversia solo tienen eficacia normativa cuando se ponen en conexión con el art. 6 de la Ley 11/2020, por lo que han de correr idéntica suerte que este ya que, en tanto que forman un todo, la vulneración competencial concurre también en todas ellas (SSTC 96/2020, FJ 6 y 16/2021, FJ 5).

Así, son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos de la Ley 11/2020: 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta, letra b). Es también inconstitucional, con el alcance expresado en este fundamento jurídico, la disposición final tercera. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de estos preceptos provoca la pérdida de objeto de los demás motivos del recurso que se dirigen contra ellos.

- FJ 5º: Examen de la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2020.

Resulta ser también inconstitucional y nula por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias la disposición adicional cuarta. Según este precepto se resuelven en juicio verbal, con independencia de la cuantía, las demandas judiciales que tengan por objeto la determinación de la renta y el reembolso de cantidades pagadas en exceso en contratos de arrendamiento de vivienda sujetos al régimen de contención de rentas regulado por la Ley 11/2020. Los diputados recurrentes entienden vulneradas las competencias del Estado en materia de legislación procesal.

En el presente caso, declarado inconstitucional y nulo el régimen de limitación de rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda previsto en la Ley 11/2020, no existe una peculiaridad del Derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse esta disposición adicional cuarta, por lo que no halla amparo en el art. 130 EAC, que, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE, atribuye a la Generalitat la aprobación de «las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña». Y no encontrando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, invade la competencia general



en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE), siendo inconstitucional y nula.

- FJ 8º. Efectos del fallo.

Respecto al alcance temporal de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, se precisa en la sentencia que no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes aconseja limitar los efectos de esta sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados tendrá solo efectos pro futuro, manteniéndose en sus términos los contratos de arrendamiento de viviendas celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución y a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 70/2022, DE 2 DE JUNIO DE 2022 (BOE nº 159, de 4 de julio de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 6283-2020.

PROMOTOR:

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

NORMA AFECTADA:

El art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA), redactado por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia. Su texto dice así:

«Artículo 10. Competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

[...]

8. Conocerán de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente.»



MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón considera que esta disposición vulnera el principio constitucional de separación de poderes (arts. 103, 106 y 117 CE).

El precepto cuestionado, al introducir un control judicial previo de constitucionalidad de medidas generales adoptadas por las administraciones públicas, mediante reglamentos u otros actos de alcance general que se dirigen a una pluralidad indeterminada de ciudadanos, conferiría a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia una función consultiva vinculante, que las convertiría en mero apéndice judicial de un procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones de carácter general (pues sus destinatarios no están identificados individualmente), totalmente ajeno a su potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) y que no se justificaría por la garantía de los derechos fundamentales (art. 117.4 CE).

Estos derechos, más bien, resultarían menoscabados, al otorgarse una aparente autoridad judicial a las medidas administrativas sanitarias y debilitar el posterior control judicial (art. 106.1 CE).

- FALLO:

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 10.8 y 11.1 i) y del inciso «10.8 y 11.1 i)» del art. 122 quater, todos ellos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- FJ 2º: Contexto y antecedentes de la disposición legal cuestionada.

En la sentencia se recuerda que, concluido el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para afrontar la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, y sucesivamente prorrogado (hasta en seis ocasiones, por periodos de quince días), se aprobó el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, que pretendía establecer unas reglas mínimas de apoyo a las medidas sanitarias que deberían adoptar a partir de entonces las comunidades autónomas, que recuperaban en su totalidad sus competencias sanitarias para los tiempos de normalidad.

Surgidos diferentes y alarmantes episodios de contagios por el Covid-19 en esta nueva situación, diversas comunidades autónomas procedieron a dictar disposiciones generales, bien de los consejeros autonómicos de salud, bien de los gobiernos autonómicos, en las que adoptaban medidas encaminadas a proteger la salud pública que implicaban privación o restricción de derechos fundamentales (entre ellas, confinamientos perimetrales, como en el caso en el que se ha suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad). Además, las autoridades autonómicas, invocando el art. 8.6 LJCA, procedieron a solicitar de los juzgados de lo contencioso-administrativo la autorización o ratificación de tales medidas, lo que dio lugar a pronunciamientos dispares de estos juzgados (también de juzgados de otro orden jurisdiccional en funciones de guardia) que, en unos casos ratificaron las medidas de salud pública autonómicas, y en otros las denegaron.

La reforma de la LJCA, llevada a cabo a través de la Ley 3/2020, vino a dar expresa cobertura normativa a la referida práctica de las comunidades autónomas, tras la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley 21/2020, de solicitar a la jurisdicción contencioso-administrativa la autorización o ratificación de disposiciones de sus gobiernos en las que se adoptan medidas generales (esto es, cuyos destinatarios no están identificados individualmente), encaminadas a proteger la salud pública, que implican privación o restricción de derechos fundamentales.



Con ello, el legislador optó por la solución de que todas las medidas sanitarias generales que puedan suponer una injerencia en un derecho fundamental deban contar con la intervención de la voluntad de dos poderes, el ejecutivo y el judicial, para su entrada en vigor y aplicación, de suerte que la autorización o ratificación judicial es un instrumento para perfeccionar y otorgar eficacia a esas disposiciones generales en materia de salud pública, lo que suscita la duda de constitucionalidad planteada.

- FJ 5º: Acerca del alcance del principio constitucional de separación de poderes.

El TC recuerda que la separación de poderes es un principio esencial de nuestro constitucionalismo y un principio político y jurídico que impregna la estructura de todos los Estados democráticos. En efecto, aunque la Constitución no enuncia expresamente el principio de separación de poderes sí que dispone que *“las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado”* (art. 66.2 CE); que el Gobierno *“ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”* (art. 97 CE) y que *“el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes”* (art. 117.3 CE).

Por otra parte este tribunal también ha recordado que nuestro sistema constitucional, aparte de la regla de atribución de la potestad reglamentaria en el art. 97 CE, no contiene una «reserva de reglamento», lo cual no impide, cierto es, que una determinada materia, por su carácter marcadamente técnico, resulte más propio que sea objeto de una regulación por una norma reglamentaria que por una con rango legal (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 3; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24; 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9).

El principio de separación de poderes se completa por la Constitución de 1978 con diversos mecanismos de frenos y contrapesos, así como mediante la distribución territorial del poder y la creación de nuevos órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional, al que corresponde, como intérprete supremo de la



Constitución (art. 1.1 LOTC), entre otras funciones relevantes, el control de constitucionalidad de las leyes y la resolución de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Por otra parte, a la clásica división horizontal de poderes se añade en nuestro ordenamiento constitucional una nueva «división vertical de poderes» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2) o distribución territorial del poder, dimanante del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 y título VIII CE). En todo caso, la regulación de las instituciones de autogobierno de las comunidades autónomas, plasmada en el respectivo estatuto de autonomía [arts. 147.2 c) y 152.1 CE], como norma institucional básica de la comunidad autónoma (SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 4), ha venido a reproducir de manera homogénea el esquema clásico del principio de separación o división de poderes en lo que atañe a las funciones legislativa y ejecutiva, con una asamblea legislativa (elegida por sufragio universal y con arreglo a un sistema de representación proporcional) que ejerce la potestad legislativa autonómica, y un consejo de gobierno, encabezado por el presidente de la comunidad autónoma (elegido de entre los miembros de la asamblea, ante la cual es políticamente responsable), órgano colegiado ejecutivo de dirección y coordinación política de la comunidad autónoma, que ejerce la potestad reglamentaria y dirige la administración autonómica. No existe, en cambio, un poder judicial propio en las comunidades autónomas, pues la Constitución ha configurado inequívocamente el Poder Judicial como una institución del Estado español en su conjunto (arts. 117 a 127 y art. 149.1.5 CE).

No existe, en cambio, un poder judicial propio en las comunidades autónomas, pues la Constitución ha configurado inequívocamente el Poder Judicial como una institución del Estado español en su conjunto (arts. 117 a 127 y art. 149.1.5 CE).

En suma, *«la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como poder del Estado»* (STC 31/2010, FJ 42).

- FJ 7º. Inconstitucionalidad y nulidad del art. 10.8 LJCA.



La exigencia, contenida en el cuestionado art. 10.8 LJCA, de autorización judicial para que puedan ser aplicadas las medidas generales adoptadas por las administraciones competentes a fin de proteger la salud pública, supone atribuir a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia una competencia que desborda totalmente la función jurisdiccional de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial (art. 117.3 CE).

En efecto, el art. 10.8 LJCA quebranta el principio constitucional de separación de poderes, al atribuir esa norma a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo funciones ajenas a su cometido constitucional (arts. 106.1 y 117 CE), con menoscabo de la potestad reglamentaria que la Constitución (y los respectivos estatutos de autonomía) atribuye al Poder Ejecutivo (art. 97 CE), sin condicionarla al complemento o autorización de los jueces o tribunales para entrar en vigor y desplegar eficacia, bastando para ello la publicación en el correspondiente diario oficial. La potestad reglamentaria se atribuye por la Constitución (y por los estatutos de autonomía, en su caso) al Poder Ejecutivo de forma exclusiva y excluyente, por lo que no cabe que el legislador la convierta en una potestad compartida con el Poder Judicial, lo que sucede si se sujeta la aplicación de las normas reglamentarias al requisito previo de la autorización judicial.

En suma, la autorización judicial de las medidas sanitarias de alcance general prevista en el cuestionado art. 10.8 LJCA, que además no tiene respaldo en ninguna ley sustantiva, provoca una reprochable confusión entre las funciones propias del Poder Ejecutivo y las de los tribunales de justicia, que menoscaba tanto la potestad reglamentaria como la independencia y reserva de jurisdicción del Poder Judicial, contradiciendo así el principio constitucional de separación de poderes, consustancial al Estado social y democrático de Derecho (arts. 1.1, 97, 106.1 y 117 CE).

Esa inconstitucional conmixti3n de potestades quebranta tambi3n el principio de eficacia de la actuaci3n administrativa (art. 103.1 CE) y limita o dificulta igualmente, como ya se dijo, la exigencia de responsabilidades pol3ticas y jur3dicas al Poder Ejecutivo en relaci3n con sus disposiciones sanitarias generales para la



protección de la salud pública, en detrimento del principio de responsabilidad de los poderes públicos, consagrado en el art. 9.3 CE. Quiebra, asimismo, como también hemos señalado, los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), dado que las resoluciones judiciales que autorizan, en todo o en parte, esas disposiciones generales en materia sanitaria no son publicadas en el diario oficial correspondiente, lo que dificulta el conocimiento por parte de los destinatarios de las medidas restrictivas o limitativas de derechos fundamentales a las que quedan sujetos como consecuencia de la autorización judicial de esos reglamentos sanitarios de necesidad.

- FJ 8º: Extensión de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por conexión o consecuencia a preceptos no cuestionados.

El art. 39.1 LOTC dispone que el Tribunal Constitucional declarará también la nulidad de otros preceptos de la misma ley enjuiciada a los que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal cuestionado «deba extenderse por conexión o consecuencia». La aplicación de esta facultad del tribunal en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad ha sido expresamente reconocida en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 159/1991, de 18 de julio, FFJJ 1 y 5; 178/2004, de 21 de octubre, FJ 10, y 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 7).

Por consiguiente, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 10.8 LJCA debe traer aparejada la misma declaración del art. 11.1 i) LJCA, redactados ambos por la disposición final segunda de la Ley 3/2020. Asimismo debe declararse inconstitucional y nulo, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), el inciso «10.8 y 11.1 i)» del art. 122 quater LJCA, introducido por esa misma disposición legal.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 76/2022, DE 15 DE JUNIO DE 2022 (BOE nº 171, de 18 de julio de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1679-2021.

PROMOTOR:

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante.

NORMA AFECTADA:

El art. 60.2 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 6/2014).

El art. 60 de la citada ley regula los plazos de resolución y notificación de la licencia ambiental que se define en el art. 4.12 de la citada ley, y que se regula en su título III. En su apartado primero dispone que el plazo máximo para resolver y notificar la licencia ambiental será de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del ayuntamiento competente para resolver. El apartado segundo, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, establece el sentido del silencio administrativo, una vez pasado ese plazo, en los siguientes términos:

«Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública.»

**MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Posible vulneración mediata de las competencias del Estado en materia de procedimiento administrativo común (149.1.18 CE) y de la legislación básica de medio ambiente (149.1.23 CE).

FALLO:

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 del art. 60 de la Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** Se declara también que el apartado 2 del art. 60 de la ley valenciana vulnera de forma mediata las competencias estatales en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) por ser contrario al art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El citado artículo introduce la regla del silencio administrativo negativo para aquellos procedimientos en los que la estimación implique el ejercicio de actividades que *“puedan dañar el medio ambiente”*. La nueva regla de silencio negativo que introduce el art. 24 integra por vez primera, en esta figura del procedimiento administrativo común, la exigencia que el art. 45 CE impone a todos los poderes públicos de velar por *«la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente»*.

La Sentencia recuerda que la Ley valenciana era respetuosa con lo establecido en la normativa anterior a la Ley 39/2015. En efecto, el art. 43.2 de la derogada Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establecía, para el supuesto impugnado, la regla del silencio administrativo positivo.

La norma del silencio administrativo negativo que establece ahora el art. 24 de la Ley 39/2015, en los supuestos que puedan dañar el medio ambiente, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial determinado (el medio ambiente), se trata de una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje en la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE. Por tanto, no nos encontramos en el esquema bases-desarrollo en el que hasta ahora se ha pronunciado este tribunal en relación con la aplicación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.

En definitiva, en el asunto que ahora se examina no concurren los criterios que, conforme a la STC 102/2016 y posteriores, justifican que el órgano judicial pueda



desplazar la disposición autonómica con rango de ley para aplicar, en virtud del principio de prevalencia del art. 149.3 CE, la norma estatal: a saber, la repetición por una ley autonómica de una norma básica del Estado y la posterior modificación de esa normativa básica en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica; tampoco se trata de un supuesto de ausencia de norma básica y posterior dictado de esta en un sentido igualmente incompatible con la primera (conforme a la STC 204/2016). En este caso una de las normas estatales, el art. 24.1 LPACAP, se ha dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar normas de procedimiento administrativo común, que no responde al esquema competencial bases-desarrollo; y la otra, el art. 10 LEA, precede a la disposición autonómica en cuestión, de forma que el conflicto no surge como consecuencia de la adopción o modificación de la ley estatal *ex post* a la ley autonómica.

Ante un conflicto entre una norma estatal y una norma autonómica los tribunales pueden recurrir al principio de prevalencia que el art. 149.3 CE reconoce a la norma estatal «sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas» cuando concurren de forma clara e incontrovertida los criterios precisados en la STC 102/2016 y posteriores. En caso contrario, deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 163 CE, conforme a la doctrina contenida en las SSTC 173/2002, 66/2011 y 195/2015, entre otras.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas debemos concluir, en suma, que no es posible apreciar el óbice de inadmisibilidad invocado por los letrados autonómicos frente a esta cuestión de inconstitucionalidad, y que es necesario entrar en el fondo de la argumentación planteada por el órgano judicial, al no concurrir los criterios establecidos por la doctrina constitucional para aplicar el principio de prevalencia.



- **FJ 3º:** La sentencia declara que el artículo impugnado resulta contrario al art. 10 de la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, según el cual: *“La falta de emisión de (...) la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable”.*

El TC confirma que ese precepto estatal cumple con los requisitos formales y materiales, exigidos por la propia jurisprudencia constitucional, necesarios para que pueda considerarse una norma básica ex art. 149.1.23 CE.

En efecto, la sentencia afirma que estamos ante una disposición procedimental que es esencial para garantizar la efectividad de la evaluación ambiental como instrumento de tutela preventiva: su finalidad no es otra que la de evitar que, por la vía de la inactividad o el retraso del órgano administrativo que debe pronunciarse con carácter previo sobre las repercusiones ambientales de un plan, programa o proyecto, se pueda ignorar o incluso descartar la existencia de efectos negativos en el medio ambiente. Impide, en definitiva, que pueda eludirse la imprescindible valoración de dichas repercusiones en el proceso de aprobación de los planes y programas, o en la autorización de proyectos que están sometidos a dicha evaluación, privando de toda eficacia a este instrumento de tutela ambiental.

Esta previsión del legislador estatal se dirige, en definitiva, a garantizar la debida aplicación del principio de integración de las exigencias de protección del medio ambiente, a través del instrumento de la evaluación ambiental, en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos. Un principio que es jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica consagrado en el art. 45 CE e imprescindible para avanzar hacia un desarrollo sostenible (STC 100/2020, de 22 de julio, FJ 3). No en vano de la efectiva aplicación y tutela de este principio depende, además del equilibrio de las esferas social, económica y ecológica de nuestra sociedad, la equidad entre las generaciones presentes y futuras.



El art. 10 LEA es, en definitiva, una disposición básica para la protección del medio ambiente adoptada de conformidad con el art. 149.1.23 CE.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 99/2022, DE 13 DE JULIO DE 2022 (BOE nº 195, de 15 de agosto de 2022).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2527-2022.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

Varios preceptos de la ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León. Los citados preceptos configuran a las poblaciones españolas de lobo situadas al norte del río Duero como especie cinegética y permiten su caza, previa obtención de la correspondiente autorización administrativa autonómica.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Vulneración de la competencia estatal para fijar las bases en materia de medio ambiente, de conformidad con el art. 149.1.23 CE.

FALLO:

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos el art. 38, apartados 2 a) y 8; el anexo I.3, inciso «Lobo (*Canis lupus*): al norte del río Duero»; el anexo II.4 f); y el anexo IV.2, inciso «Lobo (*Canis lupus*). 6000 euros ambos sexos», de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 1º:** El recurso se fundamenta en un único motivo, a saber, la posible infracción de la normativa básica sobre medio ambiente y, con ello, la invasión de la competencia del Estado para fijar las bases de dicha materia ex art. 149.1.23 CE. Se sostiene que, al permitir la caza de las poblaciones españolas de lobo ubicadas al norte del río Duero previa obtención de la correspondiente autorización administrativa autonómica, los preceptos impugnados rebajarían el nivel de protección que para dichas poblaciones deriva de su inclusión en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial. Dicho nivel mínimo de protección vendría impuesto por el bloque de normativa básica formado por los arts. 56 y 57 de la Ley 4/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; el anexo y la disposición final segunda del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas, y el artículo único de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011. Dado que sería esta última norma, aprobada en septiembre de 2021, la que habría incorporado a las poblaciones del lobo situadas al norte del río Duero al listado, los preceptos impugnados, aprobados en julio de 2021 e inicialmente conformes con la normativa básica, habrían incurrido en inconstitucionalidad mediata o indirecta de manera sobrevenida.

- **FJ 2º:** La Junta y las Cortes de Castilla y León aducían que la inclusión del lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE), llevada a cabo a través de una Orden Ministerial (la Orden TED/980/2021, de 4 de febrero), carece de naturaleza básica.

Además, argumentaban que la citada Orden se encuentra en la actualidad impugnada ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en hasta cinco recursos contencioso-administrativos diferentes, en los que se estarían dirimiendo vicios de legalidad ordinaria que afectarían tanto a la validez de dicha norma reglamentaria como a su consideración como norma básica. En



atención a ello, el Gobierno y las Cortes de Castilla y León aducen que el presente recurso de inconstitucionalidad debería considerarse «prematureo».

A esta alegación, responde el TC que: *“debemos resaltar que la labor de depuración del ordenamiento jurídico que corresponde a este tribunal respecto de las normas, disposiciones y actos con fuerza de ley afectados por vicios de carácter competencial no depende ni puede depender del previsible mayor o menor grado de estabilidad o mutabilidad de las bases estatales que se reputan infringidas. Nuestro análisis ha de atender únicamente a la denunciada incompatibilidad de los preceptos autonómicos impugnados con el orden de distribución de competencias, tal y como este venga configurado por las normas que se encuentren vigentes en el momento de dictar sentencia. El orden constitucional de distribución de competencias exige que las comunidades autónomas adapten su normativa a las modificaciones sobrevenidas de la normativa básica, sin que a la hora de enjuiciar la validez de las normas autonómicas que han devenido incompatibles con las nuevas bases quepa recurrir a la cláusula de prevalencia para evitar una declaración de inconstitucionalidad basada en la expectativa de que el obstáculo básico a la competencia autonómica desaparezca, sea por anulación o por derogación”.*

- **FJ 4º:** En relación al carácter básico o no de la Orden TED/980/2021, afirma el TC que, siendo pacífica y reconocida por la doctrina constitucional la naturaleza básica de la Ley 42/2007 y del Real Decreto 139/2011, resulta plausible, en principio, que también lo sea su desarrollo, a través de órdenes ministeriales, siempre que se cumplan las exigencias que al efecto ha establecido la doctrina constitucional. Como también hemos indicado ya, las normas de tal rango pueden, excepcionalmente, ser consideradas básicas si, siendo necesarias para completar la regulación de la disciplina básica definida en la ley, están justificadas por la naturaleza técnica o coyuntural de la materia que regulan y tienen una conexión clara con la ley (por todas, SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16; 8/2012, FJ 6, y 165/2016, FJ 15).



La sentencia admite que tales condiciones se cumplen en el caso del artículo único de la Orden TED/980/2021 Y que este goza del anclaje necesario en la Ley 42/2007 para poder ser reputado como básico, desde un punto de vista tanto material como formal, lo que conduce a su uso como parámetro de enjuiciamiento y de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos autonómicos impugnados.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 116/2022, DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 2022 (BOE nº 262, de 1 de noviembre 2022).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 5534-2021.

PROMOTOR:

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife.

NORMA AFECTADA:

El párrafo segundo del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias.

«La adjudicación de puestos de trabajo a quienes hayan superado o superen los procesos selectivos derivados de las referidas Ofertas de Empleo Público, OEP, de 2015, 2016, 2017 y 2019 se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en los preceptos de esta Ley y, en particular, se ajustará a las siguientes reglas:

1. Quienes resulten seleccionados en las convocatorias derivadas de las referidas Ofertas de Empleo público correspondientes a los años 2015, 2016, 2017 y 2019 tomarán posesión de los puestos de trabajo que se les oferten y elijan, con carácter provisional. Sin perjuicio del reconocimiento, cuando proceda, de sus servicios previos, su antigüedad será computada desde la fecha de su toma de posesión, a todos los efectos, tanto retributivos como de promoción profesional, y el tiempo servido en puestos a los que el citado personal



funcionario se haya adscrito provisionalmente se computará para la adquisición, reconocimiento y consolidación del grado personal.»

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración de las competencias básicas del Estado en materia de función pública.

FALLO:

1.º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del art. 1 de la Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones públicas canarias, por lo que respecta al primer párrafo de dicho precepto.

2.º Estimar la cuestión de inconstitucionalidad por lo que respecta al segundo párrafo del precepto –incluyendo sus dos subapartados– y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad y nulidad. Esta declaración de nulidad tendrá los efectos señalados en el FJ 7.



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** Como ha podido observarse, el artículo impugnado atribuye carácter provisional a la adscripción al primer puesto de trabajo que se adjudique a los funcionarios de carrera de nuevo ingreso que accedan a la función pública canaria, en virtud de la ejecución de las ofertas de empleo público de los años 2015, 2016, 2017 y 2019.

- **FJ 5º:** La sentencia recuerda que el modelo básico de función pública, diseñado por la ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública y por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, incluye la exigencia de que la adscripción del funcionario de carrera de nuevo ingreso a su puesto de trabajo tenga carácter definitivo.

Dichas normas básicas configuran la adscripción provisional como un mecanismo excepcional de provisión de puestos de trabajo aplicable a quienes ya habían desempeñado un puesto de trabajo con anterioridad, en los supuestos residuales en que el funcionario deviene de forma transitoria sin puesto obtenido conforme a los sistemas normales de provisión, esto es, concurso o libre designación, ya sea porque el puesto del que procede haya sido suprimido, porque el funcionario haya sido cesado o removido de su puesto, o porque haya reingresado al servicio activo sin gozar de reserva de plaza y destino.

Es decir, el legislador básico estatal configura la adscripción provisional como una mera consecuencia o elemento corrector de los supuesto incidentales de cese, supresión del puesto o reingreso al servicio activo de los funcionarios de carrera de nuevo ingreso.

- **FJ 6º:** El TC concluye la existencia de una incompatibilidad manifiesta entre el precepto canario y la legislación básica. Así, el primero de ellos establece el



desempeño provisional del puesto de trabajo para los funcionarios de carrera, en supuestos no contemplados por la legislación básica.

Continúa el TC afirmando que sin perjuicio de que la norma enjuiciada pudiera perseguir unos objetivos legítimos, como garantizar la incorporación inmediata a sus puestos a los funcionarios de nuevo ingreso o ponderar los derechos y expectativas contrapuestos de los funcionarios de nuevo ingreso y de los que se habían incorporado a la función pública con anterioridad, ello no permite al legislador autonómico desnaturalizar la figura de la adscripción provisional, convirtiéndola en una forma de desempeño de un puesto de trabajo obtenido a través de la superación de los procedimientos de acceso a la función pública.

- **FJ 7º:** La sentencia concluye estableciendo que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado implica que deben declararse definitivos los nombramientos provisionales llevados a cabo al amparo de la norma declarada nula y que todavía subsistan, en su caso.

Sin embargo, por aplicación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la mencionada declaración de inconstitucionalidad y nulidad no puede permitir revisar la adjudicación de plazas en régimen de adscripción definitiva producida a través de los concursos convocados al amparo de la norma anulada, salvo aquellos respecto de los cuales se hayan entablado procedimientos administrativos o procesos judiciales, en relación con el nombramiento provisional en los que aún no haya recaído resolución firme.



SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 117/2022, DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2022 (BOE nº 262, de 1 de noviembre 2022).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5332-2017.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

Los arts. 8.3, 20.6, 36.2 b), 37.1 j) y k), 37.2, 38.5 y 6, 69 y 72.1 b), y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El abogado del Estado sostiene que los preceptos impugnados, sobre ventas promocionales o en rebajas y horarios comerciales vulneran las normas básicas establecidas por el Estado, al amparo del art. 149.1.13 CE, en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y en la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, y que el régimen lingüístico que se impone en el art. 8.3 resulta contrario a la doctrina establecida sobre el particular en la STC 31/2010.



FALLO:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 36.2 b); 37.1 j) y k); 37.2; el inciso «se considera denegada» de los apartados 5 y 6 del art. 38; los incisos «Las infracciones muy graves prescriben a los cinco años», así como «y las leves a los dieciocho meses», ambos del art. 69.1; el inciso «y las leves al año» del art. 69.2, y la disposición transitoria primera.

2.º Por conexión con el apartado primero de este fallo se declaran también inconstitucionales y nulos el inciso «y el período de vigencia de la excepción, que no puede ser superior a cuatro años» del art. 38.2; y el resto del art. 38.6.

3.º Declarar que el art. 20.6 no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 3.

4.º Declarar que el art. 8.3, inciso «y deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña», no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6, pronunciamiento que se extiende al art. 72.1 b).



RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** En primer lugar, recuerda el TC que la cuestión a dilucidar es un problema de constitucionalidad mediata o indirecta, por la contradicción que los preceptos impugnados presentan respecto de la normativa básica estatal, aunque las representaciones autonómicas hacen pivotar sus alegaciones, sustancialmente, no tanto sobre la existencia o no de una contradicción efectiva e insalvable entre las normas estatales y las autonómicas que se someten a contraste, como sobre el carácter materialmente básico de las normas estatales de contraste opuestas por el abogado del Estado, que fueron introducidas por los arts. 27 y 28 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que respectivamente modificaron la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, y la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

Esta cuestión, recuerda la Sentencia, que ha sido ya abordada en las SSTC 156/2015, de 9 de julio; 18/2016, de 4 de febrero; 37/2016, de 3 de marzo; 55/2016, de 17 de marzo, y 59/2016, de 17 de marzo, que han confirmado el carácter materialmente básico de las medidas recogidas en los citados preceptos del Real Decreto-ley 20/2012. Por su parte, la STC 195/2016, de 16 de noviembre, FJ 5, ha hecho lo propio respecto de las modificaciones introducidas en el art. 5 de la Ley 1/2004 por el art. 7 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, aprobado posteriormente, sin modificaciones, como art. 7 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Igualmente, la STC 214/2016, de 15 de diciembre, se ha pronunciado en términos similares al analizar la impugnación dirigida contra la propia Ley 18/2014, de 15 de octubre. Y la STC 25/2017, de 16 de febrero, ha ratificado el criterio establecido en los anteriores pronunciamientos, sin que se aprecie ahora razón alguna que pueda motivar un cambio por parte de este tribunal respecto de dicho criterio, por lo que para la resolución del presente recurso de constitucionalidad nos atendremos a la doctrina constitucional citada, a la que nos remitimos y damos aquí por reproducida.



- FJ 3º: Venta en rebajas (art. 20.6).

El precepto discutido dispone que «[l]as temporadas habituales para llevar a cabo la venta en rebajas son el invierno y el verano, en el que tradicionalmente se realiza este tipo de venta con finalidad extintiva», y añade que, «[a]nualmente, antes del 30 de septiembre, el consejo asesor de la Generalidad en materia de comercio debe recomendar las fechas de inicio y finalización de las temporadas del año siguiente, atendiendo, en cada momento, a las demandas del sector comercial».

Por su parte, el art. 25 de la Ley de ordenación del comercio minorista lo deja a la libre elección del comerciante.

La Sentencia considera que no hay una contradicción manifiesta entre la norma básica y el precepto impugnado, pues cabe entender que este, en realidad, no concreta de manera prescriptiva los períodos anuales en los que habrán de tener lugar las rebajas, sino que establece una regla puramente descriptiva («las temporadas habituales» para llevar a cabo la venta en rebajas son el invierno y el verano, en las que «tradicionalmente se realiza este tipo de venta») y no prescriptiva, pero que no impide a los comerciantes establecer otros períodos de rebajas fuera de esas temporadas habituales, que se señalan con menciones referidas, por lo demás, a períodos sumamente amplios.

- FFJJ 4º y 5º: Horarios comerciales y régimen sancionador.

Sí que se declararan, sin embargo, inconstitucionales los siguientes artículos:

Art. 36.2.b), que reduce el límite mínimo establecido por la legislación básica, respecto al número de horas de apertura semanales.

Art. 37, apartados 1, j) y k) y 2, que introducen restricciones de horarios y de días de apertura incompatibles con la libertad horaria reconocida por la normativa básica estatal.



Artículo 38, apartados 5 y 6, que establecen la regla del silencio administrativo negativo en los supuestos de falta de resolución expresa de la Administración autonómica, en cuanto a la condición de municipio turístico, contrariando nuevamente la legislación básica.

Distintos incisos del art. 69, apartados 1 y 2, que alterna los plazos de prescripción fijados en la normativa básica estatal, al amparo del art. 149.1.1 CE, en relación con distintas infracciones y sanciones.

La disposición transitoria primera, porque establece un plazo de caducidad de las declaraciones de municipios de interés turístico que resulta incompatible con la legislación básica.

Por último, por conexión con las citadas declaraciones de inconstitucionalidad, de declaran también inconstitucionales las reglas del art. 38.2, que limita la vigencia máxima de la excepción aplicable a los municipios turísticos y al resto del art. 38.6, referido a la prórroga de la condición de municipio turístico.

- FJ 6º: Régimen lingüístico.

La última parte del recurso de inconstitucionalidad se refiere al art. 8.3 *in fine* de la Ley 18/2017, y, por extensión, al art. 72.1 b), que establece como infracción leve el incumplimiento de la previsión de aquel. El primero de ellos dispone que quienes accedan a la actividad comercial y a la prestación de servicios, incluso si lo hacen en calidad de trabajadores asalariados, «deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña».

La Sentencia realiza una interpretación de conformidad. Así, argumenta que, en el caso del precepto examinado, la Ley 18/2017 prevé un deber de «estar en condiciones de poder atender a los consumidores» que se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña, lo que no es equiparable, como sostiene el



abogado del Estado, a un «deber de conocimiento» que recaiga de forma directa sobre unos sujetos concretos (el titular de la actividad o el empleado del establecimiento). En este sentido, el precepto se ajustaría a la doctrina establecida en la STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 4, que, en relación con el Código de consumo de Cataluña y el derecho de los consumidores a ser atendidos en cualquiera de las lenguas cooficiales establecido en el mismo, afirma que «en el ámbito de las relaciones entre privados no cabe imponer obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo». El precepto no ha de verse como una imposición de uso de una determinada lengua oficial, sino como una garantía de respeto a la opción lingüística ejercida por el ciudadano, una previsión de defensa de los consumidores y usuarios que tiene como fin garantizar un trato respetuoso y no discriminatorio del cliente que usa libremente cualquiera de las lenguas oficiales, pero sin imponer el necesario conocimiento de una de ellas. Se trataría, en definitiva, de una regla similar a la establecida en el Código de consumo de Cataluña, antes mencionada, respecto de la cual afirmamos que «la proclamación *in abstracto* del derecho del consumidor a ser atendido en la lengua oficial que escoja, en los términos en los que se lleva a cabo por el precepto recurrido, no atenta por sí misma contra los derechos constitucionales invocados» (STC 88/2017, FJ 4).