

*JURISPRUDENCIA
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
2007*



Servicio de Estudios Autonómicos

ÍNDICE

Página

I. Sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad

A) Frente a Leyes de Presupuestos Generales del Estado

1. STC 13/2007, de 18 de enero. (*Andalucía*) 4
2. STC 45/2007, de 1 de marzo. (*Defensor del Pueblo*)..... 10
3. STC 58/2007, de 14 de marzo. (*Andalucía*) 15
4. STC 237/2007, de 8 de noviembre. (*Andalucía*)..... 16
5. STC 238/2007, de 21 de noviembre. (*Andalucía*)..... 22
6. STC 248/2007, de 13 de diciembre. (*Andalucía*)..... 27

B) Frente al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

1. STC 247/2007, de 12 de diciembre. (*Aragón*)..... 31
2. STC 249/2007, de 13 de diciembre. (*Castilla-La Mancha*)..... 40

C) Frente a la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

1. STC 236/2007, de 7 de noviembre. (*Navarra*) 43
2. STC 259/2007, de 19 de diciembre. (*Andalucía*)..... 57
3. STC 260/2007, de 20 de diciembre. (*País Vasco*)..... 61
4. STC 262/2007, de 20 de diciembre. (*Castilla-La Mancha*) 67
5. SSTC 261/2007; 263/2007; 264/2007 y 265/2007, de 20 de diciembre 70
(*64 Diputados del PSOE; Aragón; Extremadura y Asturias, respectivamente*)

D) Otras Sentencias que resuelven

1. STC 46/2007, de 1 de marzo..... 73
(*El Presidente del Gobierno recurre la Ley balear 6/1999, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.*)
2. STC 68/2007, de 28 de marzo 80
(*Resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y más de cincuenta Diputados del Congreso frente al Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.*)

II. Sentencias que resuelven cuestiones de inconstitucionalidad

A) Relativas a la declaración eclesiástica de idoneidad para la contratación de los profesores de religión en centros públicos

1. STC 38/2007, de 15 de febrero **86**
(Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias)
2. SSTC 80-90/2007, de 19 de abril **93**
(Planteadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias)

B) Otras Sentencias

1. STC 14/2007, de 18 de enero **97**
(Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de Valoración del Suelo)
2. STC 166/2007, de 4 de julio **103**
(Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 46 de Madrid respecto del art. 150.2 del TR de la Ley de Propiedad Intelectual de 1996, acerca de la refundición legislativa).
3. STC 235/2007, de 7 de noviembre **111**
(Planteada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Barcelona respecto al artículo 607.2 del Código Penal por posible vulneración del derecho a la libertad de expresión)

III. Sentencias que resuelven conflictos de competencia

1. STC 44/2007, de 1 de marzo **117**
(Promovido por la Junta de Castilla y León en relación con la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 19 de noviembre de 1998, que regula la indicación geográfica "Vino de la Tierra de Castilla).

SENTENCIA, 13/2007, DE 18 DE ENERO,
en relación con diversos preceptos de la Ley 65/1997 de
Presupuestos Generales del Estado para 1998

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Parlamento de Andalucía (nº 1383-1998).

- **Norma impugnada:** Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

- **Extensión de la impugnación:** artículo 85 y las cuantías fijadas en la Sección 32 (“Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales”, “Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”, Programa 911-B).

- **Motivación del Recurso:** Se discute el modelo de financiación previsto en esta LPGE para las CCAA a las que no les es de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, porque sus respectivas Comisiones Mixtas no han adoptado acuerdo sobre el sistema de financiación.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. Primeramente, el Tribunal Constitucional **manifiesta la supervivencia de la impugnación, pese a tratarse de una Ley de Presupuestos que ya ha desplegado su eficacia**, porque en caso contrario supondría negar la posibilidad de control por parte del TC de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo y porque no cabe duda de que el objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Andalucía tiene un evidente contenido competencial. **(FJ 1)**

2.- Posteriormente, el TC analiza la **imputación de arbitrariedad** que formula la parte recurrente, desestimando esta alegación ya que el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta se calcule tomando como referencia el censo general de 1991 no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que es una opción legislativa que entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador. No correspondiendo a este Tribunal *interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria.* (SSTC 32/2000, FJ 4; 67/1989, FJ 1 y 269/1994, FJ 5).

Además, se señala que la Ley de PGE impugnada no hace sino plasmar el contenido del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del CPFF, adoptado cuando aún no se habían declarado oficiales las cifras de población resultantes de la renovación del padrón municipal. **(FJ 4)**

3.- En segundo lugar, imputa también el Parlamento de Andalucía a los preceptos impugnados una **lesión del principio de suficiencia financiera (art. 156.1 CE)**, al imponerse a la CA de Andalucía un porcentaje de participación en los ingresos del Eº calculado sobre la variable de la población basada en los datos oficiales existentes en el ejercicio 1991 y no en los de 1996, desconociendo así el incremento poblacional de 383.719 habitantes.

Al respecto, el TC desestima esta tacha de inconstitucionalidad señalando que no puede atender la pretensión de la CA andaluza de que la variable representada por el coeficiente de población se determine en el sentido que ella propone (tomar de base la población censada en 1996), porque con ello se estaría adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las Cortes Generales.

Asimismo, se señala que habida cuenta de que la cifra de la financiación es limitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, no puede pretender cada CA para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de este Tribunal una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas. **(FJ 5)**

4.- En tercer lugar, el Parlamento de Andalucía entiende que los preceptos impugnados, al imponer a la CA de Andalucía un porcentaje de participación en los ingresos del E⁰ calculado sobre la población oficial en 1991, sería contrario a los principios de coordinación, lealtad y colaboración en las relaciones financieras entre el E⁰ y las CCAA, al desconocer la exigencia de negociación previa y al privar a la CA de la posibilidad de revisión del porcentaje atribuido.

Responde el TC que es al legislador estatal a quien, de conformidad con los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las CCAA y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1992, FJ 6 y 331/1993, FJ 2.c). Así, es de **competencia exclusiva del E⁰**, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14 CE, no sólo el señalamiento de los **criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las CCAA en los ingresos estatales**, sino también la concreción por ley de esa participación. **(FJ 6)**

5.- Sigue señalando el TC que de todo lo expuesto hasta ahora ha de concluirse que al Eº le corresponde la **coordinación en materia de financiación de las CCAA**, fundamentalmente por tres razones:

a) Su indudable conexión con la potestad originaria del Eº para establecer tributos (133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de “Hacienda General” (149.1.14 CE). El art. 157.3 CE atribuye al Eª la fijación del marco y los límites en que la autonomía financiera de las CCAA ha de actuar mediante una Ley Orgánica –LOFCA-. (STC 179/1987, FJ 2)

b) Se requiere la intervención del Eº para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario. (SSTC 11/1984, FJ 4 y 144/1985, FJ 4)

c) El sistema de financiación de las CCAA es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial, razón por la cual, no sólo le corresponde al Eº garantizar, de conformidad con el art. 138 CE, la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español; sino que, de acuerdo con el art. 2.1.c) de la LOFCA, las CCAA vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la Hacienda del Estado de acuerdo al principio de solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones. **(FJ 7)**

6.- A continuación, la Sentencia analiza **la negociación previa y el papel de la Comisión Mixta y del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)**, desestimando la alegación formulada por el Parlamento de Andalucía, que considera el art. 85 y las cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley 65/1997 inconstitucionales al haberse establecido dicho porcentaje sin una negociación previa con la CA de Andalucía, y en última instancia sin su aquiescencia.

El TC señala que, en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al CPFF a quien corresponde la coordinación entre la actividad financiera de

las CCAA y de la Hacienda del E^o. Entre las competencias de esta conferencia sectorial de composición multilateral se encuentra la del estudio, elaboración y revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las CCAA (3.1.c LOFCA), y, en general, todo aspecto de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada (art. 3.1.g LOFCA), como es el caso de la participación de las CCAA en los ingresos del E^o.

Por tanto, la intervención de la Comisión Mixta no puede ignorar o soslayar el señalado marco de coordinación y cooperación interterritorial. Pero, este marco multilateral tampoco puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la actuación de las Comisiones Mixtas, para concretar la aplicación a cada CA de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del CPFF, pudieran establecer las Cortes Generales. **(FJ 8)**

Aun cuando la negociación en el seno de la Comisión mixta se configura como un trámite preceptivo, no cabe admitir de ningún modo que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del E^o pueda depender de la voluntad de una determinada CA, ya que ni resulta así de los términos expresos de la LOFCA y del EEAA de Andalucía; y además sería incompatible la competencia exclusiva del E^o prevista en el 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las CCAA en los ingresos de aquél y le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (138.1 CE). **(FJ 9)**

Tras estas precisiones, el TC aclara que sí que ha existido negociación previa entre el E^o y la CA de Andalucía en el seno del órgano consultivo, de coordinación y cooperación que prevé la LOFCA: el CPFF. Lo que ocurre es que el rechazo expreso por parte de la CA de Andalucía del Acuerdo Primero (*Modelo para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1997-2001*) del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del CPFF, supuso, conforme al Acuerdo Segundo (*Aplicación subsidiaria del Método,*

aprobado por una mayoría superior a los 2/3 de los votos de los miembros que integran el CPFF), la prórroga del modelo del quinquenio anterior y, por tanto, de la forma de determinación de su participación en los ingresos del E⁰, con la única finalidad de procurara a las CCAA contrarias al nuevo modelo los recursos financieros necesarios para el ejercicio de sus competencias; forma de determinación de la citada participación que, además, en su momento, fue igualmente negociada y, entonces, aceptada por la CA de Andalucía, a través de la correspondiente Comisión Mixta. **(FJ 10)**

7.- Por último, el TC desestima las alegaciones relativas a las **asignaciones complementarias de nivelación de los servicios públicos esenciales**, señalando que se trata de un instrumento de financiación de las CCAA de carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los restantes recursos (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del E⁰) resulten insuficientes.

No siendo posible concluir que el E⁰ deba, necesariamente y en todo caso, dotar de una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el E⁰ y la CA en el seno de la Comisión Mixta. Corresponde al E⁰ adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad institucional que “obliga a todos”, y que impone que el Gobierno deba “extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta” (STC 209/1990, FJ 4). **(FJ 11)**.

SENTENCIA, 45/2007, DE 1 DE MARZO,

en relación con la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de
Presupuestos Generales del Estado para 1999

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Defensor del Pueblo (nº 1423-1999).
- **Norma impugnada:** Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999
- **Extensión de la impugnación:** el inciso final del primer párrafo del artículo 72 de la Ley 49/1998, que se refiere al coeficiente de población para la liquidación definitiva de la participación de las corporaciones locales en los tributos del Eº correspondiente a los años 1997 y 1998, y que dispone lo siguiente:

La liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado correspondiente al ejercicio 1997, se deberá realizar en los términos de los artículos 71.dos y 74.cuatro de la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, considerando a estos efectos, como población de derecho resultante del censo o padrón renovado y oficialmente aprobado por el Gobierno y vigente en 1 de enero de 1997, la contenida en el censo de 1991.

- **Motivación del Recurso:** El Defensor del Pueblo reprocha al inciso final del primer párrafo del art. 72 *-la contenida en el censo de 1991-*, dos vicios de inconstitucionalidad. Por una parte, entiende que

incurre en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE; por otra, sostiene que vulnera el principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. Primeramente, el Tribunal Constitucional analiza la **denunciada vulneración del art. 14 CE**. Al respecto, el Defensor del Pueblo sostiene que la utilización del censo de población de 1991 para liquidar la participación de los municipios en los tributos del Estado genera una desigualdad entre las entidades locales porque, habida cuenta de que los datos de población necesariamente deben haber variado desde esa fecha, se perjudica a los municipios que han incrementado su número de vecinos y se beneficia a quienes han visto reducida su población, produciéndose una asignación no equitativa de los recursos públicos contraria al art. 31.2 CE. *[El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los principios de eficiencia y economía]. (FJ 2)*

En respuesta a esta alegación, el TC parte de la premisa de que, como dispone la reiterada y constante jurisprudencia, los entes públicos –aquí, los municipios- no pueden ser considerados titulares del derecho proclamado en el art. 14 CE (por todas, STC 139/2005, FJ 6), para señalar a continuación que ninguno de los argumentos esgrimidos por el Defensor del Pueblo para sustentar este motivo impugnatorio nos sitúa en el ámbito del mencionado precepto constitucional.

La carencia de autonomía del alegato se confirma si nos detenemos en la invocación, recogida en el escrito rector de este proceso constitucional, del principio de equidad que debe informar la asignación de los recursos públicos conforme a lo establecido en el art. 31.2 CE. Entiende el TC que el principio de equidad es un principio cuyo grado de realización no puede valorarse prescindiendo de una consideración global del gasto público en su conjunto, y que *no toda proclamación constitucional del principio de igualdad es reconducible, sin más, a la efectuada por el art. 14 CE* (STC 55/1998, de 16 de marzo, FJ 2). Así sucede, en particular, cuando el ámbito subjetivo de la norma legal se refiere en exclusiva a entes públicos, quienes, como ya hemos

recordado, no son titulares del derecho a la igualdad preservado por el citado art. 14 CE. (FJ 3)

2.- Por otro lado, y según se ha dicho, el Defensor del Pueblo **denuncia que el precepto recurrido incurre en arbitrariedad.** Concretamente, denuncia que la remisión al censo de población de 1991 produce un impacto adverso sobre los municipios que han visto crecer su población y, por consiguiente, las necesidades de financiación de los servicios públicos que prestan a sus habitantes. En opinión del Defensor del Pueblo, esta medida carece de justificación toda vez que en el momento de aprobarse el precepto legal controvertido existía ya un nuevo censo de población, actualizado a 1 de mayo de 1996, y que la regulación del régimen de participación de los entes locales en los tributos del Estado entonces vigente se asentaba sobre la utilización de cifras actualizadas a los efectos de aplicar el criterio de poblacional para la distribución de esa participación entre los distintos municipios. **(FJ 4)**

A esta alegación, responde el TC que no puede calificarse de arbitraria la utilización de los datos de población reflejados en la renovación quinquenal del padrón municipal llevada a cabo en 1991 para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio presupuestario de 1997.

Recuerda el TC que recientemente en la STC 13/2007, en relación con la financiación de las CCAA, ya se señaló que *no puede calificarse como arbitrario el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta [...], se calculara tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991, en la medida en que, como ya anticipamos anteriormente, se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito.* Ciertamente no cabe duda de que existían otras alternativas, pudiendo haber concretado el

legislador aquella variable de acuerdo con criterios diferentes, pero, como hemos señalado en otras ocasiones, no corresponde a este Tribunal *interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria* (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; y 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5) (STC 13/2007, de 18 de enero).

Por último, concluye el TC disponiendo que a utilización de los datos de población contenidos *en el censo de 1991* para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos estatales se corresponde con los parámetros de población empleados para las entregas a cuenta durante el ejercicio de 1997 que había establecido la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de aprobación de los presupuestos generales del Estado para 1997. También viene a coincidir con el criterio poblacional que fijó la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1998. Esta doble coincidencia y línea de continuidad pone de manifiesto la razonabilidad del criterio poblacional establecido por el legislador en el inciso impugnado, lo que conduce a la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad. **(FJ 6)**

SENTENCIA, 58/2007, DE 14 DE MARZO,
en relación con diversos preceptos de la Ley 49/1998 de
Presupuestos Generales del Estado para 1999

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Parlamento de Andalucía (nº 1358-1999).
- **Norma impugnada:** Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.
- **Extensión de la impugnación:** artículo 86 y las cuantías fijadas en la Sección 32 (“Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales”, “Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”, Programa 911-B).
- **Motivación del Recurso:** La misma que la expuesta en la STC 13/2007.
- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En síntesis, señala el TC que este recurso de inconstitucionalidad es similar al resuelto en la STC 13/2007, de enero, ya que ambos impugnan Leyes de Presupuestos del Eº por motivos prácticamente idénticos, por lo que se remite a las consideraciones expuestas en dicha Sentencia.

SENTENCIA, 237/2007, DE 8 DE NOVIEMBRE,
en relación con la Ley 61/2003 de Presupuestos Generales
del Estado para 2004

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Junta de Andalucía (nº 1648-2004).

- **Norma impugnada:** Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004.

- **Extensión de la impugnación:** artículo 92 y la correspondiente partida presupuestaria fijada en la Sección 32.

- **Motivación del Recurso:** Considera la CA que los preceptos recurridos vulneran los arts. 9.3, 134, 156.1 y 157.1.a) de la CE; los arts. 2.1.d), 4.1.e), 13 y concordantes de la LOFCA; y el art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que regulan la participación en los ingresos del Eº a través del Fondo de Suficiencia.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. Como cuestión previa al examen del fondo del asunto, el TC recuerda el hecho de que las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales del Eº impugnadas hayan **perdido su vigencia no afecta al objeto del proceso** constitucional, pues lo contrario supondría negar la posibilidad de control de determinadas normas con vigencia temporal limitada en el tiempo (SSTC 3/2003, FJ 2 y 13/2007, FJ 1).

De otra parte, **tampoco se considera de aplicación** a este supuesto la doctrina del **ius superveniens** por la reciente modificación del Estatuto de Andalucía (mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). De acuerdo con esta doctrina, el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse la Sentencia. La razón de la inaplicación de esta doctrina al presente recurso es que no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la ley impugnada (Ley de PGEº para 2004), y la nueva normativa (modificación del EA de 2007). **(FJ 1)**

2.- Para entender la controversia planteada es preciso recordar que uno de los recursos financieros con el que cuentan las CCAA es el **Fondo de Suficiencia**, que supone una financiación adicional que tiene por objeto cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CA y su capacidad fiscal en el año base del sistema (1999). El **valor inicial del fondo** es fijado para la CA en la Comisión Mixta de Transferencias (13 LOFCA). En los **años sucesivos**, se determina atendiendo al valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión (por aquellos impuestos que se determinen por ley). La **fórmula para calcular cada año la entrega a cuenta** de ese fondo de suficiencia la determina el art. 15.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA.

En este marco normativo se insertan el precepto y sección que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, referido al artículo 92 de la LPGE^o para 2004 y a la Sección 32, que fija las cantidades que en aplicación del art. 15.1 de la Ley 21/2001 corresponde como entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia para el ejercicio 2004 a la CA de Andalucía. **(FJ 2)**

3.- La Junta de Andalucía no discrepa ni del propio sistema de financiación ni de la determinación inicial del fondo de suficiencia en valores de 1999, ya que todo ello fue debatido y aceptado por la Comisión Mixta. **El desacuerdo se refiere a la cuantificación para el año 2004 en la LPGE^o,** que considera contraria al art. 15 de la Ley 21/2001, al excluir de la fórmula de cálculo no sólo la parte de la recaudación estatal susceptible de cesión a las CCAA, sino también la susceptible de cesión a las corporaciones locales. Así, en opinión de la Junta de Andalucía, el incremento que debía experimentar el importe de la entrega a cuenta anual del Fondo de Suficiencia para Andalucía debió de ser de 1,3599, pero fue de tan sólo el 1,3358, lo que le supuso un perjuicio en términos absolutos de 123.150,97 euros.

En opinión de la parte recurrente, el origen del error está en que en el ejercicio 2004 entró en vigor la reforma operada por la Ley 51/2002 en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, en la que se recoge el nuevo modelo de financiación de las entidades locales. Conforme a él, se ceden a éstas, con carácter parcial, la recaudación de determinados impuestos del E^o (IRPF, IVA e impuestos especiales de fabricación). Ésta sería la razón por la cual la LPGE^o excluye de la recaudación estatal no sólo la susceptible de cesión a las CCAA, sino también a las corporaciones locales.

La divergencia entre el marco normativo citado y el resultado materializado en el artículo 92 de la LPGE^o para 2004 da lugar, en opinión de la parte recurrente, a la inconstitucionalidad de este último; en cuanto esta situación afecta al principio de seguridad jurídica (9.3 CE), y al art. 134.2 CE en la medida en que restringe de modo ilegítimo las competencias del poder legislativo, disminuyendo sus facultades de examen y enmienda sin base

constitucional. Además, alega una vulneración del principio de suficiencia financiera (arts. 156 y 157.1 CE; 56 EA de Andalucía y 2.1.d), 4.1.e) y 13 de la LOFCA). **(FJ 3)**

4.- Tras esta delimitación, el TC recuerda su reiterada doctrina según la cual la **impugnación de las normas debe ir acompañada con una fundamentación** que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso el Abogado del Eº), y al propio TC, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta **carga de los recurrentes**, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1; 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 118/1996, de 27 de junio, FJ 2; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 118/1998, de 4 de junio, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 104/2000, de 13 de abril, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 9; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3; 112/2006, de 19 de abril, FJ 19; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

En suma, la **presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley** no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). **(FJ 3)**

5.- Sigue diciendo el TC que en el caso examinado, tal y como señala el Abogado del Eº, **la Junta de Andalucía no acredita la irregularidad alegada**. Destaca que en la memoria económica presentada por la parte recurrente para tratar de justificar por qué el índice correcto es el 1,3599 y no el 1,3358 es incompleta al no incluir los cuadros numéricos a los que se hace referencia en

el texto, lo que supone un incumplimiento de la carga de argumentación que pesa sobre la parte recurrente.

Afirma el TC que todos los datos oficiales existentes sobre el ejercicio 2004 ponen de manifiesto que **la recaudación estatal fue únicamente minorada en la cuantía de la susceptible de cesión a las CCAA**, y no en la correspondiente a las corporaciones locales. Si la Junta de Andalucía no lo consideró así fue, como señala el Abogado del E^o, porque basó su afirmación en un error en la lectura de la página 126 del *libro amarillo* del proyecto de PGE^o para 2004, en la que aparecía un cuadro con la recaudación bruta minorada, tanto en la participación de las CCAA como en la de las entidades locales. Sin embargo, en ningún documento se dice que el importe de la recaudación neta del E^o que se refleja en esa página haya sido el utilizado para el cálculo del Fondo de Suficiencia, y de hecho, en el cálculo se incluyó la discutida recaudación cedida a las corporaciones locales. **(FFJJ 3-4)**

6.- Teniendo en cuenta todo lo anterior, **el TC concluye que las disposiciones presupuestarias impugnadas no hacen sino aplicar los arts. 13 LOFCA y 15 de la Ley 21/2001**, sin que el Gobierno autonómico recurrente haya acreditado una indebida aplicación de los mismos en la cuantificación de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia.

En consecuencia, al no haberse demostrado una alteración de la base de cálculo del Fondo de Suficiencia, no es posible apreciar una vulneración de los preceptos cuestionados. Afirma también el TC que aceptar la posibilidad de que una CA pudiera determinar los ingresos a los que tiene derecho con base en unos cálculos carentes de justificación documental ni normativa, supondría reconocer un pretendido derecho a obtener una determinada financiación, la que cada CA considerase adecuada.

En efecto, y tal como se ha afirmado en Sentencias anteriores, **no puede pretender cada CA para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando**

de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas (SSTC 13/2007, FJ 5; y 58/2007, FJ 3). **(FJ 4)**

SENTENCIA, 238/2007, DE 21 DE NOVIEMBRE,
en relación con la Ley 23/2001 de Presupuestos Generales
del Estado para 2002

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Junta de Andalucía (nº 1903-2002).

- **Norma impugnada:** Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002.

- **Extensión de la impugnación:** artículos 24, 86 y 88 y las cuantías fijadas en las Secciones 32 y 33.

- **Motivación del Recurso:** Se cuestionan los porcentajes definitivos de participación de las CCAA que aceptaron el modelo de financiación aprobado para el quinquenio 1997-2001, la aplicación del Fondo de Garantía del mismo sistema de financiación; la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial, y la determinación concreta de las cantidades a las que asciende la participación autonómica en los ingresos del Eº que se lleva a cabo en las partidas presupuestarias incluidas en las Secciones 23 y 33 de los Presupuestos.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Se refiere el TC, en primer lugar al **desistimiento parcial** formulado por la Junta de Andalucía, de tal forma que el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 88 (**Fondos de Compensación Interterritorial**) y a las cuantías fijadas en la Sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de PGE^o para 2002.

2.- En segundo lugar, el TC recuerda **la falta de una argumentación suficiente en el recurso**, no bastando la mera invocación de los preceptos que se entienden vulnerados.

Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente. (entre las últimas, STC 13/2007, FJ 1). (FJ 1)

3.- Como cuestión previa al examen del fondo del asunto, el TC recuerda el hecho de que las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales del E^o impugnadas hayan **perdido su vigencia no afecta al objeto del proceso** constitucional, pues lo contrario supondría negar la posibilidad de control de determinadas normas con vigencia temporal limitada en el tiempo (SSTC 3/2003, FJ 2 y 13/2007, FJ 1).

De otra parte, **tampoco se considera de aplicación** a este supuesto la doctrina del **ius superveniens** por la reciente modificación del Estatuto de Andalucía (mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). (FJ 2)

4.- Después de repasar el TC la regulación del sistema de financiación de las CCAA, señala que la Ley 23/2001, de PGE^o para 2002, **no desconoce la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial**, ni ninguna de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, al dar debido cumplimiento a las exigencias establecidas para la dotación del citado Fondo, razón por la cual puede descartarse la lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En efecto, debe afirmarse primeramente, que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad en el presente caso establecen sólo **tres exigencias insoslayables con relación al Fondo de Compensación Interterritorial:**

- Que se dote el correspondiente Fondo o Fondos (arts. 158.2 CE y 16.1 LOFCA 1996 y 2001).
- Que la dotación tenga carácter anual (arts. 16.1 LOFCA 1996 y 2001).
- Que dicha dotación sea como mínimo para las CCAA equivalente al 30 por 100 de la inversión pública prevista en los PGE^o de cada ejercicio (art. 16.1 LOFCA 1996). [Tras la reforma de la LOFCA, por la Ley Orgánica 7/2001, a partir del 1 de enero de 2002, esta cifra asciende al 31,24 por cien de la inversión pública aprobada por los PGE^o, LOFCA 2001].

Las anteriores exigencias se han cumplido en la LPGE^o para 2002 debidamente, pues, no sólo se ha dotado el Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio económico 2002, sino que la dotación supera el mínimo exigido del 30 por 100.

Sigue señalando el TC que resulta imprescindible que el Gobierno de la Nación anticipe a las CCAA la cifra estimada de la inversión real nueva, pero que dicha cifra tras el correspondiente *examen, enmienda y aprobación* por las Cortes Generales puede sufrir una cierta alteración, lo que produce como resultado, que en los ejercicios presupuestarios se venga produciendo cierto **desfase entre la cifra de inversión nueva estimada** (que sirve de base de cálculo al Fondo de Compensación Interterritorial) **y la que finalmente aparece autorizada en los PGE^o.**

Ahora bien, siendo cierto que las especialidades procedimentales para la aprobación de los PGE^o provocan un cierto desajuste entre la cifra de la inversión pública que se toma como base de cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial y la cifra de la inversión pública que finalmente es autorizada por la Ley de PGE^o, también lo es que **dicho desajuste carecerá de trascendencia constitucional** en tanto en cuanto la autorización de las Cortes Generales al Gobierno, consagrada en la cuantía de la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial prevista en el instrumento presupuestario, **no sea inferior al 30 por cien** de la cifra de la inversión pública aprobada definitivamente en la LPGE^o.

Por esta razón **lo relevante desde un plano puramente constitucional** no es tanto que la dotación al Fondo se calcule sobre la cifra de la inversión pública estimada o sobre la finalmente autorizada, sino que la dotación autorizada sea igual o superior al límite mínimo exigido por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (16.1 LOFCA), calculado sobre la cifra de la inversión pública aprobada en los PGE^o del ejercicio (art. 16.3.a LOFCA). Y en el caso que nos ocupa la dotación al Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio 2002 supera sobradamente aquel límite porcentual en términos de inversión pública autorizada por la LPGE^o.

Sigue señalando el TC que es al E^o, a través de sus PGE^o, a quien corresponde en exclusiva decidir, en virtud de la competencia que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE en materia de Hacienda general, y *atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las CCAA, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del E^o* (SSTC 13/2007, FJ 11; y 58/2007, FJ 5), la cuantía que sobre el mínimo exigido puede llegar a alcanzar el Fondo de Compensación Interterritorial en cada ejercicio. **(FJ 4)**

5.- Por último, concluye el TC afirmando que tampoco puede prosperar la alegación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía conforme a la cual entiende que la previsión de la LPGE^o para 2002, relativa al Fondo de

Compensación Interterritorial, no sólo excede del contenido del instrumento presupuestario contrariando el art. 134.2 CE, sino que provoca una situación de inseguridad jurídica prohibida por el art. 9.3 CE. En efecto, la seguridad jurídica, de conformidad con nuestra doctrina, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando *la claridad y no la confusión normativa* (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), de tal manera que *sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica* (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5).

Pues bien, en el caso que nos ocupa el Gobierno de la Nación comunica a las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del Fondo de Compensación Interterritorial la cifra que, de conformidad con sus previsiones, va a constituir la base de cálculo del citado instrumento, razón por la cual, el posible desfase posterior —en más o en menos— derivado de fijar la cifra definitiva de la inversión pública del E⁰ y de sus organismos autónomos, en modo alguno afecta al principio de seguridad jurídica, al permitir a las CCAA perceptoras del citado Fondo conocer de forma anticipada y precisa la cifra que les permite, también a ellas, proyectar sus inversiones. No existe, pues, falta de claridad o confusión normativa en los preceptos impugnados que puedan generar en sus destinatarios —las CCAA y, desde el día 1 de enero de 2002, también las Ciudades con Estatuto de Autonomía— una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, sino una forma de actuar de los poderes públicos implicados que, aun cuando pueda admitir ofrecer otras alternativas, carece de relevancia constitucional. **(FJ 5)**

SENTENCIA, 248/2007, DE 13 DE DICIEMBRE,
en relación con la Ley 52/2002 de Presupuestos Generales
del Estado para 2003

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Junta de Andalucía (nº 1850-2003).

- **Norma impugnada:** Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003.

- **Extensión de la impugnación:** artículo 76 y las cuantías fijadas en la Sección 32.

- **Motivación del Recurso:** Considera la CA que los preceptos recurridos vulneran los arts. 9.3, 134, 156.1 y 157.1.a) de la CE; los arts. 2.1.d), 4.1.e), 13 y concordantes de la LOFCA; y el art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que regulan la participación en los ingresos del Eº a través del Fondo de Suficiencia.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC recuerda **la falta de una argumentación suficiente en el recurso**, no bastando la mera invocación de los preceptos que se entienden vulnerados.

Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida. En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente. (entre las últimas, STC 13/2007, FJ 1). (FJ 1)

2. Como cuestión previa al examen del fondo del asunto, el TC recuerda el hecho de que las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales del Eº impugnadas hayan **perdido su vigencia no afecta al objeto del proceso** constitucional, pues lo contrario supondría negar la posibilidad de control de determinadas normas con vigencia temporal limitada en el tiempo (SSTC 3/2003, FJ 2 y 13/2007, FJ 1).

De otra parte, **tampoco se considera de aplicación** a este supuesto la doctrina del **ius superveniens** por la reciente modificación del Estatuto de Andalucía (mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). (FJ 2)

3.- En relación con el objeto del presente proceso constitucional, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía imputa a las disposiciones impugnadas, en primer lugar, una indebida minoración del importe de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia, como consecuencia de la errónea aplicación de la fórmula prevista en el art. 15 de la Ley 21/2001.

Ciertamente, de la memoria económica presentada por el Consejo de Gobierno recurrente se puede deducir que da por buenas, tanto la cifra atribuida al Fondo de Suficiencia del año base (1999), como la cifra de los ingresos tributarios del Eº presupuestados para el año 2003; sin embargo, manifiesta su disconformidad con el importe de los ingresos tributarios del Eº que, con carácter definitivo, corresponden al ejercicio 1999. Y sobre la base de esa disconformidad procede a efectuar su propia estimación.

Sobre esta cuestión, señala el TC que de la memoria económica presentada por el Consejo de la Junta de Andalucía **no puede extraerse ni un solo dato que permita apreciar la irregularidad alegada,** no ya porque el Consejo de Gobierno recurrente efectúe una estimación propia conforme a unos datos cuya fuente, origen o procedencia —en la mayoría de casos— se desconoce, sino porque no ha logrado desvirtuar la veracidad de los datos oficiales existentes sobre el particular, los cuales ponen de manifiesto que tanto para el cálculo de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia correspondientes al ejercicio 2003, como para su liquidación definitiva, se tomaron en consideración las variables que la normativa aplicable exige. Basta, en este sentido, con acudir a los datos económicos oficiales —provisionales y definitivos— del ejercicio 2003 para comprobar cómo el cálculo de la evolución del ITeN de 1999 a 2003 se efectúa en función de las variables correspondientes tanto al año base (1999) como al año objeto de liquidación (2003), de conformidad con la fórmula prevista en el art. 15.1 de la Ley 21/2001. **(FJ 5)**

4.- En suma, al no haberse producido en la determinación de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2003 el desconocimiento de la Ley 21/2001, no pueden atenderse las quejas de inconstitucionalidad formuladas por la parte recurrente, pues **no se ha producido situación de inseguridad jurídica alguna** que pueda considerarse contraria a los arts. 134.2 y 9.3 CE.

En efecto, la seguridad jurídica, de conformidad con nuestra doctrina, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando *la claridad y no la confusión normativa* (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), de tal manera que *sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica* (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 5).

Y, dado que en el caso que nos ocupa las disposiciones presupuestarias impugnadas no hacen sino ajustarse estrictamente a las previsiones del art. 15 de la Ley 21/2001, sin que el Gobierno autonómico recurrente haya acreditado, ni este Tribunal haya podido constatar, una indebida aplicación del mismo en la cuantificación de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia correspondiente al ejercicio 2003, no cabe sino concluir que no existe una falta de claridad o una confusión normativa en los preceptos impugnados que pueda generar en sus destinatarios una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, lo que impide apreciar en el art. 76 y en la Sección 32 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003, vulneración alguna del art. 9.3 CE.

Y, en fin, si la norma presupuestaria impugnada se ha ajustado en el cálculo de las entregas a cuenta del Fondo de suficiencia correspondientes al ejercicio 2003 a las previsiones y exigencias de la normativa reguladora del citado Fondo, tampoco puede apreciarse la pretendida vulneración del principio de suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía [art. 156 CE, en relación con los arts. 2, 40.1, 138, 139 y 157.1 a) CE, 56 EAAnd y 2.1 d), 4.1 e) y 13 LOFCA], pues la misma se hacía depender de la existencia de una minoración en los ingresos a percibir que, al no haberse producido, impide apreciar la citada lesión. **(FJ 5)**

SENTENCIA, 247/2007, DE 12 DE DICIEMBRE,
en relación con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad
Valenciana

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón (nº 7288-2006).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 1/2006. de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- **Extensión de la impugnación:** artículo 20, por el que se da una nueva redacción al artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, estableciendo que:

Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.

- **Motivación del Recurso:** Considerar la Comunidad Autónoma de Aragón que el precepto recurrido vulnera los artículos 147, 149.1.1, 138.2, 139.1, 149.1.22, 132, 131.1 y 158.1 de la Constitución; y afecta a

diversas competencias de la Comunidad Autónoma (agricultura, ordenación del territorio, fomento del desarrollo económico, etc).

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. En primer lugar, examina el Tribunal Constitucional la **legitimación de la CA de Aragón** para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, señalando que en el presente caso, al interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento (propio de los recursos de inconstitucionalidad), se suma el interés institucional del Gobierno autonómico en la defensa de las competencias asumidas por su propia CA en muy distintas materias, como son la ordenación del territorio, la agricultura y la pesca fluvial, entre otras. **(FJ 2)**

2. Posteriormente, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia, realiza un análisis de los **principios estructurales sobre la organización territorial del Estado**, recurriendo a su propia jurisprudencia para hablar así de la relación entre los principios de unidad y de autonomía, del principio de solidaridad, del principio de igualdad y del principio de lealtad constitucional. **(FJ 4)**

3. A continuación, el Tribunal Constitucional procede a realizar algunas consideraciones generales acerca de la **relevancia que los Estatutos de Autonomía tienen en nuestro sistema constitucional**, destacando la concurrencia en los mismos de tres características fundamentales: **(FJ 6)**

3.1. Su carácter de **norma paccionada**, en cuanto en su procedimiento de elaboración y de reforma se requiere la confluencia de distintas voluntades (Asamblea Legislativa autonómica y Cortes Generales).

3.2. Son, por tanto, además de la norma institucional de la correspondiente CA, normas del Estado, **subordinadas** como las restantes normas del Ordenamiento jurídico **a la Constitución**. Por lo que la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la misma Constitución, incluidas sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas.

3.3. La rigidez de los EEAA. Su relación con el resto de leyes estatales, orgánicas u ordinarias, viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias en que los EEAA y las leyes estatales puedan intervenir.

Sin embargo, la integración de los EEAA en el bloque de la constitucionalidad, su función y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del E^o que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas, salvo por las leyes orgánicas de su propia reforma.

Respecto de la relación de los EEAA con el resto de leyes orgánicas, manifiesta el TC, que se regula por la propia CE, según criterios de competencia material. Así, los EEAA no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la CE cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE). En definitiva, las relaciones entre los EEAA y las leyes orgánicas previstas en la CE, están sujetas a lo que al respecto dispone esta última. De ahí que la reserva material que realiza la CE a favor de determinadas leyes orgánicas, suponga que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, FFJJ 4-5), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación. Pues bien, en caso de colisión, será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria.

4. Seguidamente, este Tribunal se refiere al papel que efectúan los **EEAA como instrumento delimitador de competencias entre el E^o y la CA**. Así, del sistema de reparto competencial establecido por la CE en su art. 149, se deriva que los EEAA atribuyen competencias a las CCAA en ejercicio del principio dispositivo que la CE les reconoce y, al hacerlo,

también determinan las del Estado. Al realizar esta función, el legislador estatutario, como cualquier legislador, ha de interpretar necesariamente la CE. El legislador estatutario, actuando así no incurre en vicio de inconstitucionalidad por interpretación de la Constitución, lo que no quiere decir que no pueda incurrir en tal vicio si infringiera una concreta atribución competencial del Estado. En cualquier caso, sólo al Tribunal Constitucional le corresponde apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los EEAA han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad. **(FFJJ 7-10)**

5. Tras las consideraciones realizadas por el TC sobre la naturaleza y funciones de los EEAA, en la Sentencia se aborda cuál es el **contenido constitucionalmente legítimo de los EEAA**, en cuanto el Gobierno de la CA de Aragón sostiene que dicho contenido es, exclusivamente, el previsto en el art. 147 CE. Al respecto, se afirma que el contenido constitucionalmente lícito de los EEAA incluye tanto el que la CE prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la CE realiza a los Estatutos), como el contenido que, aún no estando expresamente señalado por la CE, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales. Adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la CE encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada CA. **(FJ 12)**

6. Posteriormente, el TC analiza las **declaraciones o enunciados de derechos por parte de los EEAA y la posible vulneración de los arts. 139.1, 149.1.1 y 138.2 CE.**

El TC ha entendido que el art. 139.1 CE (*Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado*) no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o

menor grado en las CCAA, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada. **(FJ 13)** Así, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos pueden estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados y consecuentemente, tener derechos diferentes en materias de competencias exclusivas de las CCAA.

En esta Sentencia se afirma que [...] *nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.*

En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).

Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los

poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto. **(FJ 15)**

Respecto a la posible vulneración del art. 138.2 CE, el TC sostiene que las declaraciones estatutarias de derechos no guardan, en principio, relación directa con ese artículo de la CE, salvo que pueda constatarse que dichos enunciados suponen, en sí mismos, la atribución de privilegios económicos o sociales a determinada CA, lo que determinaría su inconstitucionalidad. **(FJ 16)**

Por último, el TC se plantea si las declaraciones de derechos contenidas en los EEAA vulneran el art. 149.1.1 CE. Al respecto dispone que la competencia exclusiva del E^o para establecer *las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales* sólo permite al E^o establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate. Además, se afirma que no puede invocarse en abstracto la vulneración de este artículo como motivo de inconstitucionalidad, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro la “condición básica” del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida; no cerrando, por tanto, la regla del 149.1.1. CE el paso a la referencia a derechos y deberes constitucionales en los EEAA, pues éstos podrán incidir en aspectos concretos de aquéllos con la eficacia señalada cuando atribuyan competencias a la CA sobre la materia de que se trate. **(FJ 17)**

7. A continuación, el TC procede a examinar las **tachas de inconstitucionalidad del art. 17.1 EACV aducidas en la demanda:**

7.1. Infracción del art. 147 CE. El contenido estatutario no puede entenderse de acuerdo con una interpretación literal del art. 147 CE, en concreto, de los cuatro subapartados relacionados en su apartado 2, puesto que el Estatuto puede regular aspectos complementarios a los señalados tanto en su dimensión material como organizativa y en especial cuando, como ocurre en este caso, la previsión normativa incide en un aspecto que guarda relación con las condiciones de vida de los valencianos y con las competencias de la Comunidad Valenciana en materia hidráulica. (49.1.16 EACV). **(FJ 19)**

7.2. Vulneración del art. 139.1 CE: Este precepto constitucional no resulta vulnerado; al no colisionar con ningún derecho o principio rector contenido en la CE, y existir, efectivamente, la conexión necesaria entre las competencias autonómicas y la regulación controvertida. Además, el art. 17.1 EACV no establece ningún derecho subjetivo, pese a que en su dicción se formalice como derecho, se encuentra en la órbita de las directrices o mandatos dirigidos a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto recurrido en el ámbito del Estado Social y Democrático de Derecho previsto en la CE. **(FJ 20 a)**

7.3. Infracción del art. 149.1.1 CE: Tampoco es quebrantado este artículo, pues no estamos ante un derecho constitucional, por lo que, no cabe proyectar sobre el mismo la regla constitucional del 149.1.1. **(FJ 20 b)**

7.4. En cuanto al art. 138.2 CE, tampoco resulta infringido, en cuanto del enunciado del art. 17.1 EACV no se desprende que haya de producirse ningún privilegio económico o social para la Comunidad Valenciana, máxime cuando el precepto atiende a que se habrán de tener en cuenta para la modulación del derecho los “criterios de sostenibilidad” del recurso hidráulico, lo cual se acomoda a los criterios propios del principio de solidaridad. **(FJ 20 c)**

7.5. Respecto a la posible vulneración del art. 132 CE, el TC señala la no infracción del mismo, pues la demanialidad de las aguas continentales no impide a la Comunidad Valenciana el ejercicio sobre las mismas de las competencias que estatutariamente tenga atribuidas. La titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad **(FJ 21)**

7.6. Por otra parte, el precepto recurrido tampoco incurre en infracción del art. 149.1.22 CE. Así, la condición a que se sujeta el cumplimiento del derecho a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias es que así lo acuerde o lo disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales. Por ello, el precepto impugnado no supone, pues, imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni, obvio es decirlo, tampoco podría hacerlo. **(FJ 22)**

8. Por último, la Sentencia se refiere a la alegación del Gobierno demandante de que el art. 17.1 EACV incide negativamente en diversas competencias de la CA de Aragón (expresamente las de ordenación del territorio, agricultura y ordenación del desarrollo económico), perturbando su ejercicio. Al respecto señala el TC que no puede excluirse que las actuaciones de los poderes públicos autonómicos puedan generar efectos fuera de su territorio (lo que equivaldría a privar a las CCAA, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación). Asimismo, el respeto que manifiesta el art. 17.1 EACV hacia la propia CE y la legislación estatal no permite aseverar que los alegados efectos tengan necesariamente que concretarse. Por lo demás, tales efectos no se precisan en la demanda en modo alguno ni se aporta la necesaria justificación de su inevitabilidad, lo que nos sitúa ante un planteamiento meramente preventivo que no puede ser acogido por este Tribunal. **(FJ 23)**

SENTENCIA, 249/2007, DE 13 DE DICIEMBRE,
en relación con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad
Valenciana

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (nº 7289-2006).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 1/2006. de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

- **Extensión de la impugnación:** artículo 20, por el que se da una nueva redacción al artículo 17.1 (exclusivamente, segundo inciso) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que establece:

Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

- **Motivación del Recurso:** Considerar el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que el inciso recurrido infringe varios preceptos de la CE: los arts. 149.1.22, 147, 138.2 y 139.1.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

C) Señala el TC la **sustancial coincidencia** existente entre este recurso y el registrado con el nº 7288-2006, promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el mismo artículo. El recurso ahora resuelto se formalizó con posterioridad al interpuesto por Aragón, y además, presenta un objeto más limitado, pues se refiere, exclusivamente, al inciso reproducido del indicado art. 17.1 EACV, en tanto que el nº 7288-2006 se planteó frente a dicho precepto en su totalidad. Por ello, **se remite a las consideraciones expuestas en la STC 247/2007**, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la CA de Aragón

2. Así, en el **FJ 3**, rechaza el óbice de procedibilidad alegado por los Letrados de las Cortes Valencianas respecto a la **falta de legitimación** del Gobierno recurrente, remitiéndose a lo establecido en la STC 247/2007, FJ 2.

3. Para el enjuiciamiento del fondo del recurso da por reproducida en el **FJ 4** la fundamentación completa de la citada Sentencia, recordando más concretamente el **alcance** que tiene el **precepto estatutario aquí impugnado**: *La condición a que se sujeta el cumplimiento del contenido del derecho regulado, en cuanto a redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, es, sencillamente, que así lo acuerde o disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales ('de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal'), de suerte que no se limita la libertad de configuración del legislador estatal. De manera que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos ('de acuerdo') en los que el Estado decida disponer medidas sobre [...] el precepto estatutario. (STC 247/2007, FJ 22)*

4. Respecto a las **tachas concretas de inconstitucionalidad** formuladas, el **FJ 5**, reitera también la doctrina sentada en la STC 247/2007:

a) No existe infracción del art. 149.1.22 CE, ya que el precepto impugnado no supone imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni, obvio es decirlo, podía tampoco hacerlo. (STC 247/2007, FJ 22)

b) No existe vulneración del art. 147 CE, en cuanto los Estatutos pueden regular aspectos complementarios a los señalados en los cuatro subapartados del 147.2 CE, tanto en su dimensión material como organizativa y en especial cuando, como ocurre en este caso, la previsión normativa incide en un aspecto que guarda relación con las condiciones de vida de los valencianos y con las competencias de la Comunidad Valenciana en materia hidráulica: 49.1.16 EACV. (STC 247/2007 FJ 19)

c) Tampoco existe infracción del art. 138.2 CE, ya que del enunciado del art. 17.1 EACV no se desprende que haya de producirse ningún privilegio económico o social para la Comunidad Valenciana, máxime cuando el precepto atiende a que se habrán de tener en cuenta los “criterios de sostenibilidad” del recurso hidráulico, lo cual se acomoda a los criterios propios del principio de solidaridad. (STC 247/2007 FJ 20 c)

d) Por último, se señala que no existe vulneración del art. 139.1 CE, al no establecer el art. 147.1 CE ningún derecho subjetivo, sino que constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto recurrido en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho previsto en el art. 1.1 CE. (STC 247/2007 FJ 20 a)

SENTENCIA, 236/2007, DE 7 DE NOVIEMBRE,
en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley
Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en
España y su integración social

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Parlamento de Navarra (nº 1707-2001).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- **Extensión de la impugnación:** se recurren los puntos 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 20, 50, 53 y 56 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000.

- **Motivación del Recurso:** El recurso se plantea en base a dos argumentaciones principales. De una parte, los límites injustificados que se sometería a los extranjeros en el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, respecto de los nacionales. De otra parte, que estos preceptos entrarían en contradicción con los tratados internacionales ratificados por España en materia de derechos y libertades.

- **Fallo:**
1º: Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 8 y 11.1 (exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente) de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.

2º: Declarar inconstitucional y nula la inclusión del término `residentes´ en los arts. 9.3 y 22.2 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.

3º: Declarar que no es inconstitucional el art. 60.1 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000, interpretado en los términos expresados en el FJ 15.

4º: Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC afirma la **inequívoca legitimación del Parlamento de Navarra** para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 8/2000, dado que el ejercicio de las funciones que corresponden a la Comunidad Foral puede verse afectado por la norma estatal recurrida. Y ello porque existe una estrecha conexión entre las disposiciones de aquella LO, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y determinadas materias comprendidas en los campos de actuación autonómica de la Comunidad Foral de Navarra (enseñanza, vivienda, policía, menores, asistencia social o sanidad), lo que permite deducir un interés específico de su Parlamento para recurrir dicha Ley. **(FJ 1)**

2.- A continuación, entra el TC a examinar **el alcance del art. 13.1 CE**, estos es, la libertad que el art. 13.1 CE concede al legislador para regular el ejercicio de las libertades públicas que el Título I garantiza a los extranjeros en España, y los límites a los que se ve sometido en el establecimiento de diferencias respecto de los nacionales.

Señala el TC que el legislador al que remite el art. 13.1 CE no goza de igual libertad para regular la titularidad y el ejercicio de los distintos derechos del Título I, pues aquélla depende del concreto derecho afectado. A partir de este artículo, el TC ha desarrollado, a través de diferentes sentencias, una **clasificación de los derechos de las personas extranjeras en tres grupos:**

- Un primer grupo de **derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal** y no como ciudadanos, se trata de derechos inherentes a la dignidad de la persona humana: el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la libertad y a la seguridad, y el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Todos ellos han sido reconocidos expresamente por este

Tribunal como pertenecientes a las personas en cuanto tal, pero no constituyen una lista cerrada y exhaustiva.

- Un segundo grupo de derechos que la CE reconoce directamente a los extranjeros (STC 115/1987, FJ 2). Se trata en concreto de los derechos de reunión y asociación. En este caso el legislador puede modular o establecer “condiciones adicionales” a su ejercicio por parte de las personas extranjeras sin que tales condiciones lleguen a impedir el propio ejercicio de tales derechos.

- Existe finalmente un tercer grupo de derechos que no son atribuidos directamente por la CE pero que pueden ser reconocidos con arreglo a los tratados y las leyes, aunque dicho reconocimiento no tiene que ser necesariamente en los mismos términos que para los españoles. Pertencerían a este grupo derechos tales como el de la libertad de desplazamiento, el derecho al trabajo, el derecho a la salud o el derecho a percibir una prestación por desempleo.

Así pues, en relación con el primer argumento general del presente recurso debemos afirmar que el **art. 13.1 CE** concede al **legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España**, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor **deberá tener en cuenta**, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida. **(FFJJ 3-4)**

3.- Posteriormente, el TC analiza el segundo argumento general del Parlamento de Navarra, que sostiene que la mayoría de los preceptos legales impugnados por el Parlamento de Navarra, que sostiene que la mayoría de los

preceptos legales impugnados son inconstitucionales por entrar en contradicción con los Tratados Internacionales ratificados por España en materia de derechos y libertades, los cuales en virtud del art. 10.2 CE se convertirían en canon de constitucionalidad de las leyes españolas.

Sin embargo, sostiene el TC que *al enjuiciar la Ley impugnada en este proceso, nos corresponde determinar si el legislador ha respetado los límites impuestos ex art. 10.2 CE por las normas internacionales, que le obligan a interpretar de acuerdo con ellas los derechos y libertades consagrados en nuestra Constitución. Pero **el tratado o convenio internacional** invocado **no se convierten en sí mismos en canon de inconstitucionalidad** de los concretos preceptos recurridos, como pretende el Parlamento recurrente. Las normas legales impugnadas deben ser contrastadas con los correspondientes preceptos constitucionales que proclaman los derechos y libertades de los extranjeros en España, interpretados de acuerdo con el contenido de dichos tratados o convenios. En consecuencia, sólo podrá declararse su inconstitucionalidad si aquellas normas con rango de ley vulneran el contenido constitucionalmente declarado de tales derechos y libertades. (FJ 5)*

4.- A continuación se enjuicia el primer precepto recurrido, que es el contenido en el punto 5 del artículo primero, que dan una nueva redacción al apartado 1 del art. 7 de la Ley Orgánica 4/2000 (LEX):

*Los extranjeros tendrán **el derecho de reunión**, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España.*

Señala el TC que el legislador orgánico puede fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre. Sin embargo, la nueva redacción dada al art. 7.1 de la LEX **no realiza una modulación del**

derecho de reunión, estableciendo condiciones a su ejercicio, sino que niega este derecho a los extranjeros que no dispongan de autorización de estancia o residencia en España, por lo que vulnera el art. 21 CE en su contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.2 CE, por ello se declara su inconstitucionalidad. (FJ 6)

5.- En relación con el **derecho de asociación**, del mismo modo, también declara el TC la inconstitucionalidad de la nueva redacción que el apartado 6 del artículo 1 de la Ley Orgánica 8/2000, da al art. 8 de la LO 4/2000 (LEX), que establece que:

Todos los extranjeros tendrán el derecho de asociación conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España.

La argumentación de su declaración de inconstitucionalidad es similar a la dispuesta para el derecho de reunión, esto es, al *excluir cualquier ejercicio de este derecho por parte de los extranjeros que carecen de autorización de estancia o de residencia en España*, por lo que vulnera el art. 22 CE en su contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.2. (FJ 7)

6.- Asimismo, el Parlamento de Navarra impugna el punto 7 del artículo primero de la Ley recurrida, que da nueva redacción al art. 9.3 de la LEX, disponiendo el precepto lo siguiente:

*Los extranjeros residentes tendrán derecho a la **educación de naturaleza no obligatoria** en las mismas condiciones que los españoles. En concreto, tendrán derecho a acceder a los niveles de educación y enseñanza no previstos en el apartado anterior y a la obtención de las titulaciones que correspondan a cada caso, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.*

Para el TC el contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.1 CE del derecho a la educación garantizado en el

art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir.

Ese derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor. Por ello que se declare inconstitucionalidad y nulidad de la inclusión del término `residentes`.

(FJ 8)

7.- En relación al derecho de sindicación la nueva redacción que el apartado 9 del art. 1 de la Ley Orgánica 8/2000 daba al art. 11.1 de la LEX hacía depender el derecho de sindicación de la autorización de estancia o residencia en España. El TC declara igualmente su inconstitucionalidad, rebatiendo el argumento del Abogado del Eº que consideraba absurdo otorgar el derecho a la sindicación a quien no tiene derecho a trabajar.

Señala así el TC que *la concepción según la cual el derecho de libertad sindical se ejercería exclusivamente por quienes ostentan la condición de trabajador en sentido legal, es decir, por quienes “sean sujetos de una relación laboral” (en los términos del art. 1.2 de la Ley Orgánica de libertad sindical: LOLS), no se corresponde con la titularidad del derecho fundamental, ejercitable, entre otras finalidades posibles en la defensa de los intereses de los trabajadores, para llegar a ostentar tal condición jurídico-formal. De ahí que no resulte absurdo, como alega el Abogado del Estado, reconocer este concreto derecho a los extranjeros no autorizados para estar o residir en España, quienes pueden afiliarse a los sindicatos españoles para la defensa de sus intereses, entre los que puede encontrarse la regularidad de su situación, pese a la irregularidad de la misma. También aquí debemos precisar que el legislador orgánico puede fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de sindicación por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete un contenido del mismo que la Constitución*

salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre. (FJ 9)

8.- Por otra parte, la entidad recurrente impugna los puntos 12 y 13 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, que dan nueva redacción a los arts. 16.2 y 17.2 de la LEX, y añaden un nuevo art. 18, todos relativos a la **reagrupación familiar.**

El motivo de la impugnación se basa en la remisión “en blanco” que los citados preceptos hacen a los reglamentos para su posterior desarrollo, remisión que se considera contraria a la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 CE, o alternativamente, a la reserva de ley del art. 53.1 CE por afectar al contenido y límites del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), y por incumplir las exigencias constitucionales de tales remisiones.

Sin embargo, el TC señala que este derecho a la reagrupación familiar no forma parte del contenido del derecho consagrado en el art. 18 CE, que regula la intimidad familiar como una dimensión adicional de la intimidad personal. Sigue señalando el TC que debe coincidirse, pues, con el Abogado del Estado en que nuestra Constitución no reconoce un “derecho a la vida familiar”, y menos aún un derecho fundamental a la reagrupación familiar, pues ninguno de dichos derechos forma parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el art. 18.1 CE. En definitiva, se afirma que la reagrupación familiar no es equiparable al derecho a la intimidad familiar, por lo que no existe un derecho fundamental a la reagrupación familiar.

A la vista de todo ello resulta claro que los preceptos impugnados, al no regular ni desarrollar el derecho fundamental a la intimidad familiar (art. 18.1 CE), no están sometidos ni a la reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 CE), ni a la reserva de ley establecida para los “derechos y libertades reconocidos en el capítulo II” (art. 53.1 CE), sin que ello nos obligue a llevar al fallo un pronunciamiento en tal sentido dados los términos en los que se plantea este proceso. En consecuencia, las remisiones reglamentarias contenidas en los

artículos recurridos no han infringido aquellas disposiciones constitucionales, por lo que debe desestimarse este motivo de inconstitucionalidad. **(FFJJ 10-11)**

9.- Por otra parte, el Parlamento de Navarra impugna la nueva redacción dada por la LO 8/2000 al inciso final del apartado 2 del art. 20 (antes 18) y al apartado 5 del art. 27 (antes 25); afirmando que los preceptos en cuestión permiten que **no se motive el acuerdo de denegación de visado** en algunos supuestos (en concreto, cuando no se refieran a la reagrupación familiar o a la solicitud de permiso de trabajo por cuenta ajena). Se alega su inconstitucionalidad al estimarse contrarios al art. 24.1 CE en relación con los arts. 9.3 y 106.1 CE.

Al respecto, reconoce el TC que la exoneración del deber de motivación de los actos administrativos denegatorios del visado no debe reputarse contraria al art. 24.1 CE puesto que se trata de actos que no imponen sanción alguna ni limitan el ejercicio de ningún derecho fundamental, en cuanto la obtención del visado no es un derecho reglado del extranjero, como afirma el Abogado del Estado, dado que el derecho a entrar en España no es un derecho del que sean titulares los extranjeros con apoyo en el art. 19 CE (STC 75/2005, FJ 8).

La inconstitucionalidad del precepto sólo podría sostenerse si la norma impugnada hubiera impedido el control jurisdiccional de estos actos administrativos basándose en su carácter potestativo o discrecional. Pero la Ley enjuiciada somete a control de los Tribunales esta actividad administrativa (106.1 CE), con lo cual la Administración deberá estar en todo momento en condiciones de explicar que no ha ejercido de forma arbitraria sus facultades discrecionales. **(FJ 12)**

10.- Por otra parte, el Parlamento de Navarra impugna el punto 16 del artículo primero de la LO 8/2000 que da nueva redacción al apartado 2 del art. 22 (antes 20) de la LEX.

Este precepto reserva a los **“extranjeros residentes” el derecho a la asistencia jurídica gratuita** *en iguales condiciones que los españoles en los*

procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan.

Ello supone la exigencia del requisito de la legalidad de la residencia para que los extranjeros puedan acceder a la asistencia jurídica gratuita, lo cual es inconstitucional por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (24.1 CE).

El TC declara aplicable a este supuesto la doctrina recogida en la STC 95/2003, en relación con la Ley 11/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, en la que se declaró *la conexión instrumental entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho a la tutela judicial efectiva* (FJ 3), reconociendo la titularidad de este derecho por parte de los extranjeros *con independencia de su situación jurídica* (FJ 5), concluyendo que la norma impugnada estaba viciada de inconstitucionalidad por entrañar *una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, del que, como se dijo, son titulares todas las personas (también los extranjeros no residentes legalmente en España)* (FJ 6)

La aplicación de esta jurisprudencia al enjuiciamiento del art. 22.2 de la Ley Orgánica 4/2000, modificado por la Ley aquí impugnada, lleva directamente a apreciar su inconstitucionalidad y nulidad. (FJ 13)

11.- Asimismo se impugna el punto 50 del artículo primero de la LO 8/2000, que da nueva redacción al apartado 2 del art. 57 (antes 53) de la LEX, en el cual se establece como causa de expulsión que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

En primer lugar, reprocha la parte recurrente a este precepto una supuesta infracción del principio *non bis in idem* (25.1 CE), entendiendo que la causa de la sanción administrativa es la misma que la de la sanción penal. Al respecto, responde el TC que no se produce la denunciada vulneración del

principio non bis in idem, en cuanto los hechos y los fundamentos de la sanción penal y los de la expulsión son completamente distintos.

Así, la sanción penal (condena) se impone en el marco de la política criminal del Eº, mientras que la expulsión consiste en una medida que se acuerda legítimamente por parte del Eº español en el marco de su política de extranjería; que son dos ámbitos que atienden a intereses públicos netamente diferentes.

Por ello, resulta lícito que la Ley de Extranjería subordine el derecho a residir en España al cumplimiento de determinadas condiciones, como la de no haber cometido delitos de cierta gravedad. Conclusión que se ve corroborada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que no ha dejado de subrayar la amplia potestad de que disponen los poderes públicos para controlar la entrada, la residencia y la expulsión de los extranjeros en su territorio.

Estos razonamientos conducen a rechazar la pretendida inconstitucionalidad en cuanto dicho precepto no supone una infracción del principio *non bis in idem* contenido en el art. 25.1 CE.

Por otra parte, el TC reprocha una supuesta conculcación de los principios de reeducación y reinserción social que deben orientar las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad (art. 25.2 CE). También este motivo de inconstitucionalidad debe ser rechazado, por cuanto su invocación resulta a todas luces improcedente: porque el mandato contenido en el art. 25.2 CE se refiere a penas privativas de libertad y medidas a ella asimiladas por ley (entre las que no se encontraría en ningún caso la expulsión del extranjero); y porque aquel mandato se dirige al legislador penitenciario y a la Administración por él creada para orientar la política penal y penitenciaria, pero no al legislador que establece medidas administrativas en el marco de la política de extranjería.

(FJ 14)

12.- Se impugna así mismo el art. 60.1 de la LEX, en su redacción dada por el punto 53 del artículo primero de la LO 8/2000, que dispone lo siguiente, en relación al **retorno de los extranjeros:**

Los extranjeros a los que en frontera no se les permita el ingreso en el país serán retornados a su punto de origen en el plazo más breve posible.

La autoridad gubernativa que acuerde el retorno se dirigirá al Juez de Instrucción si el retorno fuera a retrasarse más de setenta y dos horas para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta que llegue el momento del retorno.

El Parlamento de Navarra impugna este precepto por entender que según estaba redactado, transcurridas 72 horas, el juez estaba obligado a decretar el internamiento de la persona que iba a ser retornada. Lo cual sería contrario al art. 17.1 y 2 CE, según la interpretación realizada por la STC 115/1987, en base a la cual más allá de las 72 horas, corresponde a un órgano judicial la decisión sobre el mantenimiento o no de la limitación de la libertad.

Por ello, el precepto recurrido admite una interpretación acorde con la Constitución: *La expresión “para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta el momento del retorno”, contenida en el precepto impugnado, debe ser entendida como equivalente a demandar o solicitar del juez la autorización para que pueda permanecer detenido en el extranjero pendiente del trámite de expulsión más allá del plazo de setenta y dos hora, siendo el órgano judicial el que habrá de adoptar libremente la decisión. (FJ 15)*

13.- La última impugnación se dirige al punto 56 del artículo primero de la LO 8/2000, que añade el art. 63 a la LEX, en el cual se regula el **“Procedimiento preferente” para la tramitación de los expedientes de expulsión** en determinados supuestos, donde el **plazo de alegaciones es de 48 horas.**

El Parlamento de Navarra aduce que el precepto es inconstitucional porque el plazo de 48 horas que se otorga al interesado para formular

alegaciones en su defensa, tras la incoación del expediente sancionador, vulnera el art. 24 CE al producir indefensión.

Sin embargo, el TC señala que la pretendida indefensión no es tal, pues como ha dicho reiteradamente este Tribunal la brevedad de los plazos no implica per se la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, siendo constitucionalmente inobjetable que el legislador prevea tal reducción de los plazos cuando dicha decisión responda a una finalidad razonable y necesaria.

Por otra parte, los extranjeros sometidos a este procedimiento preferente de expulsión disponen de las garantías esenciales del procedimiento administrativo, como el derecho de audiencia y el derecho a una resolución motivada, además del control judicial de la decisión que garantiza la misma Ley de Extranjería, en su art. 65; por ello el TC desestima este motivo de inconstitucionalidad alegado. **(FJ 16)**

14.- Por último, precisa el TC el alcance de su fallo. Así, se dice que en el presente caso **no procede declarar la nulidad** de los artículos de la LO 8/2000 que garantizan los derechos de reunión, asociación y sindicación a los extranjeros residentes legalmente en España, porque ello produciría un vacío legal que no sería conforme a la CE.

Tampoco procede declarar la nulidad sólo del inciso `y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España´, que figura en cada uno de aquellos artículos, puesto que ello entrañaría una clara alteración de la voluntad del legislador ya que de este modo se equipararía plenamente a todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa, en el ejercicio de los derechos señalados. Este último inciso es muy importante porque el TC recuerda que en ningún momento de su Sentencia ha dicho que no se puedan fijar condiciones diferentes a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España para el ejercicio de estos derechos.

Y como el Alto Tribunal no puede entrar a legislar, termina diciendo que sea el legislador el que establezca dentro de un plazo de tiempo razonable las

condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la autorización de estancia o residencia; sin perjuicio del eventual control de constitucionalidad de aquellas condiciones, que corresponde a este TC.

Distinto debe ser el alcance del fallo en relación con los preceptos relativos al derecho a la educación de naturaleza no obligatoria y al derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros, cuya **inconstitucionalidad debe conllevar la nulidad del inciso `residentes`**, que figura en cada uno de ellos, pues como se ha expuesto en los respectivos FFJJ tales derechos se reconocen constitucionalmente por igual a todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa. **(FJ 17)**

SENTENCIA, 259/2007, DE 19 DE DICIEMBRE,

en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (nº 1640-2001).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- **Extensión de la impugnación:** se recurren los puntos 5, 6, 9, 12, 15, 16 y 56 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000.

- **Motivación del Recurso:** Vulneración de los arts. 10.2, 13, 21, 22, 24 y 28 CE.

- **Fallo:**
 - 1º:** Declarar extinguido el recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto de la impugnación del art. 22.2 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 2º:** Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 8 y 11.1 (exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente) de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 3º:** Declarar inconstitucional y nula la inclusión del inciso *‘cuando estén autorizados a trabajar’* del art. 11.2 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 4º:** Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda la **incidencia que tiene en este proceso constitucional** la reciente **STC 236/2007**, por la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con determinados preceptos de la LO 8/2000, por los que se dio nueva redacción a algunos artículos de la LO 4/2000.

Por ello, ha de estimarse que ha desaparecido sobrevenidamente el objeto de este proceso constitucional en relación con la impugnación del apartado 16 del artículo 1 de la LO 8/2000, por el que se da nueva redacción al art. 22 de la LO 4/2000, regulador del derecho a la asistencia jurídica gratuita, cuya inconstitucionalidad y nulidad fue declarada por este Tribunal en la STC 236/2007, por vulnerar el art. 24 CE (FJ 13).

Sin embargo, subsisten las impugnaciones referidas a los apartados 5, 6 y 9 del artículo 1 de la LO 8/2000, por los que se da nueva redacción a los arts. 7.1, 8 y 11.1 de la LO 4/2000 (relativos a las libertades de reunión y manifestación, libertad de asociación y libertad sindical); en cuanto la mencionada STC 236/2007 los declaró inconstitucionales, pero no nulos (FJ 17), por lo que no fueron expulsados del ordenamiento jurídico y, consiguientemente, no se ha producido la pérdida de objeto de estas impugnaciones.

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, esta Sentencia se remite a los razonamientos de la STC 236/2007 en los que el Tribunal fundó la declaración de inconstitucionalidad de los arts 7.1, 8 y 11.1 de la LO 4/2000. **(FFJJ 1-5)**

2.- Por otra parte, se impugna la nueva redacción que el apartado 9 del art. 1 de la LO 8/2000 da al art. 11.2 **-derecho de huelga-** de la LO 4/2000, que hace depender el derecho de huelga de los extranjeros a la previa autorización para trabajar, la cual se condiciona a la previa obtención del permiso de residencia o de la autorización de estancia.

Al respecto, esta Sentencia reconoce que el concepto de trabajador, relevante para la determinación del ámbito subjetivo del derecho de huelga (al igual que ocurre con el de la libertad sindical, STC 236/2007, FJ 9), ha de entenderse en su caracterización material, independientemente de la legalidad o ilegalidad de su situación, de suerte que ha de incluirse a todo aquel que presta sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona.

Por ello resulta inconstitucional la exclusión total del derecho de huelga de aquellos extranjeros que trabajen a pesar de carecer de la correspondiente autorización administrativa para ello, por vulnerar el art. 28.2 CE, interpretado de conformidad con el art. 8 del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), en cuya virtud los Estados signatarios del Pacto habrán de garantizar el ejercicio del derecho de huelga, de forma que la regulación que se establezca deberá tener por objeto el ejercicio del derecho y no impedirlo a los trabajadores que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena sin contar con los preceptivos permisos legales. **(FFJJ 6-7)**

3.- Por último, se recurren los arts. 21.2 y 63.4 de la LO 4/2000, en la redacción dada a los mismos por los puntos 15 y 56 del artículo 1 de la LO 8/2000, en virtud de los cuales la **ejecución de la orden de expulsión adoptada en el seno del denominado procedimiento preferente se efectuará de manera inmediata.**

El Letrado de la Junta de Andalucía interpreta que esto supondría una vulneración del art. 24.1, al sustraer a los Tribunales la posibilidad de suspender la ejecución de la orden de expulsión en estos procedimientos.

Al respecto recuerda el TC que estos procedimientos preferentes son de aplicación a unos supuestos determinados por la realización de conductas tipificadas como infracciones graves o muy graves. Por ello queda justificada la celeridad del proceso en razón de tratarse de causas de fácil apreciación o de especial gravedad. Esta orden de expulsión tiene carácter sancionador, lo que

determina que la misma deba ser notificada al interesado, siendo susceptible de ser recurrida.

Por lo que no es posible apreciar vulneración de las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, conforme a las cuales debe quedar asegurado que las pretensiones cautelares de los justiciables se someten a la consideración de un Tribunal de justicia, y que éste resuelva sobre las mismas, ya que dichos **preceptos no impiden al extranjero afectado ejercer la posibilidad procesal de que la ejecutividad del acto impugnado sea sometida a un control judicial** que pueda concluir, en su caso, con la suspensión de los efectos del acto administrativo. **(FJ 8)**

SENTENCIA, 260/2007, DE 20 DE DICIEMBRE,

en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Parlamento Vasco (nº 1644-2001).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- **Extensión de la impugnación:** se recurren los puntos 5, 6, 9, 12, 13, 50, 54, 55 y 56 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000.
- **Motivación del Recurso:** Vulneración de los arts. 9.3, 10.2, 17, 21, 24.2, 25 y 28 CE.
- **Fallo:**
 - 1º:** Declarar extinguido el recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto de la impugnación del inciso *‘cuando estén autorizados a trabajar’* del art. 11.2 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 2º:** Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 8 y 11.1 (exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente) de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 3º:** Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda la incidencia que tienen en este proceso constitucional las recientes SSTC 236 y 259/2007, por las que se resolvían los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra y la Junta de Andalucía, respectivamente, en relación con determinados preceptos de la LO 8/2000, por los que se dio nueva redacción a algunos artículos de la LO 4/2000.

Por ello, ha de estimarse que ha desaparecido sobrevenidamente el objeto de este proceso constitucional en relación con la impugnación del art. 11.2 de la LO 4/2000, regulador del derecho de huelga, cuya inconstitucionalidad y nulidad fue declarada por este Tribunal en la STC 259/2007, por vulnerar el art. 28.2 CE (FFJJ 6-7).

Sin embargo, subsisten las impugnaciones referidas a los apartados 5, 6 y 9 del artículo 1 de la LO 8/2000, por los que se da nueva redacción a los arts. 7.1, 8 y 11.1 de la LO 4/2000 (relativos a las libertades de reunión y manifestación, libertad de asociación y libertad sindical); en cuanto la mencionada STC 236/2007 los declaró inconstitucionales, pero no nulos (FJ 17), por lo que no fueron expulsados del ordenamiento jurídico y, consiguientemente, no se ha producido la pérdida de objeto de estas impugnaciones.

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, esta Sentencia se remite a los razonamientos de la STC 236/2007 en los que el Tribunal fundó la declaración de inconstitucionalidad de los arts 7.1, 8 y 11.1 de la LO 4/2000. **(FFJJ 1-3)**

2.- Por otra parte, el Parlamento Vasco recurre el art. 57.1, 5, 6 y 7, en la redacción dada por el punto 50 del art. 1 de la LO 8/2000. En este artículo, se prevé que cuando un extranjero realice conductas tipificadas como muy graves, o determinadas conductas graves, podrá aplicarse en lugar de la sanción de

multa la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo.

El Parlamento Vasco considera que esta previsión resulta contraria a los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE), al principio de proporcionalidad en materia sancionadora y, en definitiva, al principio de legalidad consagrado en el art. 25.1 CE.

Al respecto, recuerda el TC que la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta (STC 113/2002 y ATC 409/2007). Así lo ha reconocido este Tribunal al decir en su STC 207/1990 (FJ 3), que el establecimiento de dicha correspondencia *puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa*; lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede *encomendado por entero a ella*, ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido.

El hecho de que la sanción de expulsión pueda imponerse con carácter potestativo, no supone la consagración legal de una inadmisibles discrecionalidad a favor de la Administración. Pudiendo afirmar que el precepto cuestionado cumple con las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los arts. 25.1 y 9.3 CE, pues la imposición de la sanción de expulsión no depende de la absoluta discrecionalidad de la Administración, cuya actuación se encuentra condicionada, de una parte, por la existencia de una conducta tipificable como infracción grave, y, por otra, por la concurrencia de los criterios establecidos en la misma Ley o por remisión de ésta a la Ley 30/1992. Tal y como afirma el Fiscal General del Estado en sus alegaciones, la Ley establece unos presupuestos objetivos y subjetivos, así como unos criterios de aplicación que condicionan normativamente a la Administración

para decidir cuándo procede la imposición de la sanción de expulsión y permiten el control jurisdiccional de sus decisiones.

3.- Asimismo, la parte recurrente impugna la medida cautelar prevista en el art. 61.b) de la LO 4/2000 introducida por el apartado 54 del art. 1 de la LO 8/2000, y en cuya virtud puede adoptarse, en el seno del procedimientos sancionadores en los que pueda proponerse la expulsión del extranjero, la **medida cautelar** consistente en la **residencia obligatoria en determinado lugar**. Para la representación procesal del Parlamento Vasco, una medida cautelar como la descrita conlleva una severa limitación de la libertad del afectado que violaría el art. 17 CE.

Este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado, coincidiendo con el Abogado del Estado en que la medida cautelar, impuesta sobre el extranjero al que se ha incoado un expediente sancionador por la realización de determinadas conductas tipificadas por la propia Ley como infracciones graves o muy graves consistente en la obligación de residir en un lugar determinado, no afecta a la libertad personal, sino a la libertad de residencia y circulación proclamada por el art. 19 CE. Sobre estas libertades se ha afirmado que es lícito que las leyes y los tratados modulen el ejercicio de esos derechos en función de la nacionalidad de las personas, introduciendo tratamientos desiguales entre españoles y extranjeros en lo que atañe a entrar y salir de España, y a residir en ella (STC 94/1993, FJ 3)

Esta medida, sigue afirmando el TC, se acuerda legítimamente en el marco de un procedimiento sancionador en materia de extranjería, en la que se incluye el establecimiento de los requisitos y condiciones exigibles a los extranjeros para su entrada y residencia en España, y dirigida, como toda medida de esta naturaleza, a asegurar la eficacia de la resolución administrativa que sobre el fondo del asunto se adopte en supuestos de realización de conductas tipificadas como infracciones muy graves, o algunas graves, como encontrarse irregularmente en territorio español por no haber obtenido o tener caducadas las pertinentes autorizaciones sin haber solicitado

la renovación [art. 53 a)], encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar [art. 53 b)], incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave de los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio [art. 53 c)], incumplir las medidas impuestas por razones de seguridad pública [art. 53 d)], o participar en actividades contrarias al orden público de carácter grave [art. 53 f)]. Esta circunstancia no excluye, evidentemente, la necesidad de que la adopción de tal medida ha de encontrarse dentro de los anteriores supuestos legales y sea convenientemente razonada en términos de Derecho en función de las circunstancias del caso, así como tampoco su control por las vías administrativas y jurisdiccionales que resulten procedentes. **(FJ 5)**

4.- El siguiente precepto impugnado por el Parlamento Vasco es el apartado 55 del art. 1 de la LO 8/2000, el cual renumera y da nueva redacción al art. 58 de la LO 4/2000, de forma que pasa a ser el nuevo art. 62. En concreto se impugna el **plazo de duración máxima de la medida cautelar de internamiento** adoptada durante la tramitación de un expediente sancionador en materia de extranjería, duración fijada en **cuarenta días** por el apartado 2 del artículo 62. Para el Parlamento Vasco este plazo máximo de cuarenta días es excesivo, sobre todo si se considera que implica una radical privación de libertad, suponiendo, por tanto, un sacrificio desmesurado de la libertad de las personas contrario al art. 17 CE y 5.1 f) CEDH.

Sin embargo, la doctrina de la STC 115/1987, invocada por ambas partes, lleva directamente a la desestimación del motivo de inconstitucionalidad aducido. Así, lo que el precepto legal establece es que el órgano administrativo, en el plazo máximo de 72 horas, ha de solicitar del Juez que autorice el internamiento del extranjero. El órgano judicial habrá de adoptar libremente su decisión, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la causa de expulsión invocada, la situación legal y personal del extranjero, la mayor o menor probabilidad de huida, o cualquier otra que el Juez estime relevante para adoptar su decisión. Interpretado en estos términos, el precepto impugnado, es plenamente respetuoso con los arts. 17.2 y 25.3 CE, al no ser una decisión administrativa, sino judicial, la que permite la pérdida de libertad, pues no existe

condicionamiento alguno sobre el Juez para decidir sobre esa libertad. Tampoco entraría en colisión con el art. 24.2 CE, porque del mismo modo no se deduce limitación alguna de los derechos de defensa del extranjero ni se impide su intervención en el correspondiente procedimiento a través del trámite de audiencia. **(FJ 6)**

5.- La última impugnación se dirige al punto 56 del artículo primero de la LO 8/2000, que añade el art. 63 a la LEX, en el cual se regula el **“Procedimiento preferente” para la tramitación de los expedientes de expulsión** en determinados supuestos, donde el **plazo de alegaciones es de 48 horas**.

En relación con el concreto motivo de inconstitucionalidad alegado el TC recuerda que el mismo ya ha sido desestimado en la STC 236/2007 (FJ 16), al que se remite en su integridad y en el que se consideraba que la regulación de este procedimiento preferente no podía reputarse contraria al art. 24 CE. **(FJ 7)**

SENTENCIA, 262/2007, DE 20 DE DICIEMBRE,

en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (nº 1669-2001).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- **Extensión de la impugnación:** se recurren los puntos 5, 6, 7, 9, 15, 16 y 50 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000.

- **Motivación del Recurso:** Se consideran inconstitucionales estos preceptos porque condicionan el ejercicio de determinados derechos constitucionales por parte de los extranjeros a la obtención de la autorización de estancia o residencia en España.

- **Fallo:**
 - 1º:** Declarar extinguido el recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto de la impugnación de los arts. 9.3, 11.2 y 22.2 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 2º:** Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 8 y 11.1 (exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente) de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.
 - 3º:** Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda la incidencia que tienen en este proceso constitucional las recientes SSTC 236 y 259/2007, por las que se resolvían los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra y la Junta de Andalucía, respectivamente, en relación con determinados preceptos de la LO 8/2000, por los que se dio nueva redacción a algunos artículos de la LO 4/2000.

Por ello, ha de estimarse que ha desaparecido sobrevenidamente el objeto de este proceso constitucional en relación con la impugnación del art. 11.2 de la LO 4/2000, regulador del derecho de huelga, cuya inconstitucionalidad y nulidad fue declarada por este Tribunal en la STC 259/2007 (FFJJ 6-7). Lo mismo cabe decir en relación a los arts. 9.3 y 22.2, referidos al derecho a la educación no obligatoria y al derecho a la asistencia jurídica gratuita, respectivamente, que fueron declarados inconstitucionales y nulos por la STC 236/2007 (FFJJ 8 y 13)

Sin embargo, subsisten las impugnaciones referidas a los apartados 5, 6 y 9 del artículo 1 de la LO 8/2000, por los que se da nueva redacción a los arts. 7.1, 8 y 11.1 de la LO 4/2000 (relativos a las libertades de reunión y manifestación, libertad de asociación y libertad sindical); en cuanto la mencionada STC 236/2007 los declaró inconstitucionales, pero no nulos (FJ 17), por lo que no fueron expulsados del ordenamiento jurídico y, consiguientemente, no se ha producido la pérdida de objeto de estas impugnaciones.

A fin de evitar reiteraciones innecesarias, esta Sentencia se remite a los razonamientos de la STC 236/2007 en los que el Tribunal fundó la declaración de inconstitucionalidad de los arts 7.1, 8 y 11.1 de la LO 4/2000. **(FFJJ 1-2)**

2.- Por otra parte, se recurre punto 56 del artículo primero de la LO 8/2000, que añade el art. 63 a la LEX, en el cual se regula el **“Procedimiento preferente” para la tramitación de los expedientes de expulsión** en determinados supuestos, donde el **plazo de alegaciones es de 48 horas.**

En relación con el concreto motivo de inconstitucionalidad alegado el TC recuerda que el mismo **ya ha sido desestimado en la STC 236/2007 (FJ 16)**, al que se remite en su integridad y en el que se consideraba que la regulación de este procedimiento preferente no podía reputarse contraria al art. 24 CE. **(FJ 3)**

3.- Esta Sentencia también se remite aquí a la citada STC 236/2007 (FJ 14) para la desestimar la impugnación del apartado 50 del art. 1 de la LO 8/2000, por el que se da nueva redacción a los apartados 2 y 8 del art. 57 de la LO 4/2000, relativos a la **expulsión de extranjeros condenados por conductas tipificadas como delitos**, en la cual se argumenta que no se produce vulneración del principio *non bis in idem*. **(FJ 3)**

4.- Por último, la Sentencia examina conjuntamente los restantes preceptos impugnados (arts. 21.2, 63 y 64 de la LO 4/2000), referidos todos ellos a la regulación de la **ejecutividad de la resolución de expulsión acordada en un procedimiento preferente**. Remitiéndose aquí a lo dispuesto en el FJ 4 de la STC 259/2007, en la cual se consideraba que no resultaba posible apreciar que los preceptos impugnados vulnerasen las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, conforme a las cuales debe quedar asegurado que las pretensiones cautelares de los justiciables se someten a la consideración de un Tribunal de justicia y que éste resuelva sobre las mismas, ya que estos preceptos no impedían al extranjero afectado ejercer la posibilidad procesal de que la ejecutividad del acto impugnado fuera sometida a un control judicial que pudiera concluir, en su caso, con la suspensión de los efectos del acto administrativo. **(FJ 4)**

**SENTENCIAS, 261, 263, 264 Y 265/2007, DE 20 DE
DICIEMBRE,**

en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley
Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en
España y su integración social

Recursos de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores de los Recursos:**

- 64 Diputados del Grupo Parlamentario PSOE en el Congreso. Recurso nº 1668-2001 (resuelto por la STC 261/2007).
- El Gobierno de Aragón. Recurso nº 1671-2007 (resuelto por la STC 263/2007).
- El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Recurso nº 1677-2001 (resuelto por la STC 264/2007).
- El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Recurso nº 1679-2001 (resuelto por la STC 265/2007).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

- **Extensión de la impugnación:** se recurren los puntos 5, 6, 9 y 16 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000.

- **Motivación del Recurso:** Vulneración de los arts. 21,22, 28, 24 y 119 CE, al condicionar el ejercicio de determinados derechos constitucionales –reunión, manifestación, asociación, sindicación, huelga

- **Fallo:**

1º: Declarar extinguido el recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto de la impugnación del inciso *`cuando estén autorizados a trabajar´* de los art. 11.2 y 22.2 de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.

2º: Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 7.1, 8 y 11.1 (exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente) de la LO 4/2000, en su redacción dada por la LO 8/2000.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Recuerda el TC que todas las cuestiones planteadas en estos recursos **han sido ya resueltas por la STC 236/2007**, de 7 de noviembre, y la dictada por el Pleno de este Tribunal **259/2007**, de 19 de diciembre. De sus fallos, en lo que ahora importa, derivan las siguientes consecuencias:

a) En cuanto se impugna el art. 11.2 de la Ley Orgánica 4/2000, hemos de declarar la extinción de este proceso, por desaparición de su objeto, dado que la última de las citadas Sentencias declara su inconstitucionalidad y nulidad.

b) A la misma conclusión y por la misma razón conduce la STC 236/2007, en la medida en que es objeto del recurso el art. 22.2 de la Ley Orgánica 4/2000, en el texto establecido en la Ley Orgánica 8/2000.

c) Finalmente y en cuanto se impugnan los arts. 7.1, 8 y 11.1 de la Ley Orgánica 4/2000, exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente, en la redacción señalada por la Ley Orgánica 8/2000, puesto que la STC 236/2007 (FJ 17) declara su inconstitucionalidad pero no su nulidad, ha de entenderse que el proceso mantiene su objeto, por lo que, con remisión a su fundamentación jurídica, procedente será también la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad.

SENTENCIA, 46/2007, DE 1 DE MARZO,

en relación con determinados preceptos de la Ley de Illes Balears 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Estado (nº 3165-1999).

- **Norma impugnada:** Ley de Illes Balears 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medias Tributarias.

- **Extensión de la impugnación:** arts. 64.1 y 79.2 y D.A. 22ª de la Ley.

- **Motivación del Recurso:** Son tres las cuestiones que se plantean en el recurso de inconstitucionalidad, todas ellas relacionadas con la extensión y límites que deben atribuirse a la competencia autonómica de ordenación del territorio incluido el litoral establecida en el art. 10.3 del EEAA de las Illes Balears:
 - a) La prohibición de autorización de nuevas infraestructuras aeroportuarias (art. 64.1).
 - b) La sujeción a un informe vinculante de la CA de los planes de la Administración General del Eº o de sus entidades autónomas (art. 79.2).
 - c) La determinación de las condiciones para que, en la isla de Formentera, un bien pueda ser incluido como integrante de la ribera del mar, mientras que determinados terrenos edificados quedan expresamente excluidos de tal condición (D.A. 22ª).

- **Fallo:** Estimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Inicialmente, el TC repasa su doctrina acerca del **alcance de la competencia autonómica de ordenación del territorio en relación con las competencias del Eº (FFJJ 2 y 3)**.

Así, la STC 149/1998, FJ 3 en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, destacó que el referido título competencial *tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial* (SSTC 77/1984, FJ 2, y 149/1991 FJ 1.b). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental *está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo* (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).

Las CCAA deberán ejercer esta competencia sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Eº ex art. 149.1 (v. gr. Arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, FJ 2). Siendo imprescindible, dado la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio, articular mecanismos de coordinación y cooperación.

2.- A continuación, el TC pasa a analizar el **art. 64.1 de la Ley balear 6/1999**, cuyo tenor literal es el siguiente:

Sin perjuicio de lo que se establece en los artículos 47 y 50 de esta Ley y por lo que se refiere a las infraestructuras aeroportuarias, no se autorizarán, fuera de la actual delimitación de la zona de servicios, nuevas infraestructuras aeronáuticas, públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar.

Nos encontramos ante un problema de colisión entre dos títulos competenciales materialmente distintos: la competencia exclusiva del Eº en materia de aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE) y la competencia de la CA de las Illes Balears sobre ordenación del territorio incluido el litoral (art. 10.3 EEAA). **(FJ 4)**

El TC recuerda que de acuerdo con su consolidada doctrina, las **situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, han de resolverse:**

- En primer lugar, atendiendo a las técnicas de colaboración y cooperación.

- Y cuando no sea posible, será necesario determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. **(FJ 5)**

El precepto impugnado no supera ese doble canon de constitucionalidad puesto que, desde la primera de las perspectivas analizadas, el artículo impugnado obvia la obligación que pesa sobre los titulares de las competencias que concurren de tratar de armonizarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación basados en la voluntariedad y el mutuo acuerdo, a fin de lograr que los proyectos estatales relativos a los aeropuertos de interés general se ajusten a las determinaciones territoriales y que, a la vez, éstas no impidan u obstaculicen la ejecución de los citados proyectos. En efecto, el precepto otorga preferencia absoluta a las competencias autonómicas pues supone, lisa y llanamente, la prohibición, impuesta unilateralmente por la CA de Illes Balears, de instalación de nuevas infraestructuras aeronáuticas en su territorio, con las únicas excepciones que las dispuestas en la propia ley balear. **(FJ 6)**

Respecto del segundo parámetro, esto es, la determinación de la competencia que debe ser considerada prevalente, recuerda el TC la doctrina sentada en las SSTC 40/1998 y 204/2002, en la que expresa que la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un

aeropuerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística y, en otros, de la decisión de crear un nuevo aeropuerto de interés general, decisión que corresponde al Eº como titular de la competencia exclusiva sobre los aeropuertos que reúnan esa condición. **(FJ 6)**

Por ello, se requiere en primer lugar, ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Eº con la ordenación del territorio establecida por la CA.

Tal y como señalaba la STC 149/1998, FJ 4, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Eº en el ejercicio de sus competencias con directa e inmediata proyección en el espacio físico, y ensayados sin éxito los mecanismos de colaboración y cooperación, serán los instrumentos de ordenación territorial los que deberán tener en cuenta y aceptar las decisiones estatales. **(FJ 10)**

Así, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general son las que deben ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio.

Por lo expuesto, el art. 64.1 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al vulnerar las competencias del Estado en materia de aeropuertos de interés general, siendo, por ello, inconstitucional y nulo. **(FJ 7)**

3.- Posteriormente analiza el TC el art. 79.2 de la Ley 6/1999 que establece:

El Gobierno de las Illes Balears deberá emitir informe vinculante, previamente a la aprobación de un plan de la Administración General del

Estado o de sus entidades autónomas, siempre que éste tenga incidencia en el territorio de las Illes Balears, sobre la conformidad del plan con estas directrices.

Al respecto, señala el TC que la técnica del informe vinculante, en la medida en que determina con carácter general el sentido de la resolución final que adopte el Eº en el ejercicio de sus competencias, supone una limitación de las competencias estatales que va más allá del derecho que asiste a la CA a intervenir o participar en la elaboración de los proyectos o planes estatales y no encuentra amparo en la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral.

El TC establece que, dada la indudable incidencia que las actuaciones sectoriales del Eº pueden tener sobre la ordenación territorial dispuesta por la CA, nada impide que ésta pueda sujetar aquéllas a un informe preceptivo. Sin embargo, el precepto de la legislación balear configura tal informe no sólo como preceptivo sino, además, como vinculante para el Eº, lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico.

Por tanto, la norma examinada, al no asegurar la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por la concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico e imponer la subordinación de unos a otros, el carácter vinculante de dicho informe es contrario al orden constitucional de competencias. Por ello, se declara inconstitucional y nulo el carácter vinculante del informe previsto en este artículo. **(FJ 10)**

4.- Por último, la sentencia analiza la **D.A. 22ª de la Ley 6/1999**, que establece lo siguiente:

Los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, en uso de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral en el ámbito de las Illes Balears, determinarán los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir

para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar.

En ningún caso podrá considerarse que formen parte de la ribera del mar los terrenos edificados de conformidad con la normativa que les era de aplicación a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

La **controversia** se centra en determinar si esta concreta previsión legal **vulnera o no las competencias del Eº en relación al dominio público marítimo-terrestre.**

Al respecto, el TC recuerda su doctrina en relación con el dominio público marítimo-terrestre (contenida, entre otras, en las SSTC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14; 103/1989, FJ 6 A; 149/1991, FJ 1 C y 36/1994, FJ 3).

En esta doctrina se establece que corresponde al Eº definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización. Igualmente, en la STC 149/1991, FJ 2 A, el TC reconoció que el legislador estatal era libre para escoger los criterios definitorios del dominio público marítimo que considerase más convenientes.

En esa misma Sentencia, el TC estableció que la titularidad estatal de determinadas facultades relacionadas con la protección y defensa de un bien demanial no ha de interpretarse en el sentido de impedir el ejercicio de las correspondientes competencias de las diferentes Administraciones no titulares de ese bien que incidan sobre ese soporte. Así, las limitaciones a las competencias autonómicas derivadas de dichas facultades estatales han de ser las imprescindibles para garantizar la defensa y la protección integral de dichos bienes sin pretender ordenar directamente el territorio. Por su parte, tampoco las CCAA, al ejercitar sus competencias sobre ordenación del territorio, están legitimadas para adoptar cualquier tipo de decisión que interfiera sobre las facultades estatales relativas al dominio público marítimo-terrestre.

Sigue señalando el TC que una vez establecido que corresponde al E^o la definición legal del concepto de dominio público marítimo-terrestre y de los distintos elementos que lo integran, no puede ser aceptada la interpretación del precepto apuntada por la representación procesal del Gobierno y del Parlamento balear, en virtud de la cual la D.A. cuestionada únicamente tiene por finalidad posibilitar la realización de estudios tendentes a proporcionar información para el mejor ejercicio de las competencias propias. Dicha interpretación, que efectivamente no vulneraría las facultades del E^o en relación con el dominio público marítimo-terrestre, choca con la dicción literal de la D.A. 22^a, y, en particular, con los imperativos términos utilizados por esta D.A.: *determinarán, en ningún caso podrán considerarse*.

En definitiva, la competencia que ostenta la CA de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio (como el plan territorial insular o los planes directores sectoriales, de rango reglamentario), para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar así como tampoco para establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público, excluyéndolos *a priori* de dicha calificación.

Todo ello, porque el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede reducir el contenido de las facultades del E^o en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes; por ello la D.A. 22^a de la Ley 6/1999 incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 12)**

SENTENCIA, 68/2007, DE 28 DE MARZO,

en relación con el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad

Recursos de Inconstitucionalidad (acumulados)

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores de los Recursos:** Gobierno de la Junta de Andalucía y más de 50 Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto del Congreso de los Diputados (núms. 4781 y 4915-2002).
- **Norma impugnada:** Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- **Extensión de la impugnación:** Todo el Real Decreto-Ley, y, subsidiariamente, los artículos 2 (apartados 1 y 3), 3 (párrafo primero, último inciso) y 4 (apartado 1.2 a).
- **Motivación del Recurso:** Considerar que no se dan los requisitos de urgente y extraordinaria necesidad que exige el art. 86.1 de la CE para los Reales Decretos-Leyes. De otra parte, se cuestiona que los preceptos impugnados vulneren lo dispuesto en los artículos 9, 14, 25.1, 40, 53 y 83 CE.
- **Fallo:** Estimación de los recursos, y declarar inconstitucional y nulo el citado Real Decreto-Ley por vulneración del art. 86.1 CE.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, analiza la **legitimación de la CA de Andalucía para recurrir una ley estatal**. Señalando, al respecto, que la CA que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado —como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal— por la norma recurrida” (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1).

Aplicando a este caso la jurisprudencia reproducida, debe aceptarse la capacidad de la Junta de Andalucía para recurrir ante el TC, dada la estrecha conexión entre los ámbitos materiales cubiertos por el Real Decreto-Ley impugnado y las competencias de Andalucía (ejecución de la legislación del Eº en materia laboral, fomento y planificación del desarrollo económico dentro de su territorio,...). **(FJ 2)**

2.- Posteriormente, el TC se refiere a la **posible pérdida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad**, derivada del hecho de que el Real Decreto-Ley impugnado fue expresamente **derogado**, tras su tramitación como Ley (en el marco del procedimiento previsto en el art. 86.3 CE) por Disposición Derogatoria única de la Ley 45/2002.

Al respecto, recuerda el TC la doctrina sentada por la STC 124/2003, FJ 3, donde se declaraba que *en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevinida de la vigencia del precepto legal impugnado ‘habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva ... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, [pues] si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1*

LOTIC)’ (STC 199/1987, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, ‘pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento... de modo total, sin ultraactividad’ (SSTC 160/1987, FJ 6; 150/1990, FJ 8; 385/1993, FJ 2). Por idéntica razón, para excluir ‘toda aplicación posterior de la disposición legal controvertida, privándola así del vestigio de vigencia que pudiera conservar’, puede resultar útil —conveniente— su enjuiciamiento, aun cuando haya sido derogada (SSTC 160/1987, FJ 6; 385/1993, FJ 2). La regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto”.

Por ello, el análisis deberá ceñirse a determinar la licitud o ilicitud constitucional del uso del Real Decreto-Ley en este caso por parte del Gobierno, sin extenderse a los demás motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes, pues éstos se dirigen a preceptos que, no sólo fueron formalmente derogados por la citada Ley 45/2002, sino que fueron profundamente modificados por ésta suprimiéndose, en particular, aquellos aspectos de los mismos respecto de los que se planteaban, precisamente, los reproches de inconstitucionalidad. **(FJ 4)**

3.- Así, para abordar el análisis del problema constitucional planteado, el TC comienza recordando la consolidada doctrina establecida sobre la necesaria concurrencia de las **circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que constituyen el presupuesto habilitante** exigido al Gobierno por el art. 86.1 CE para hacer uso de la facultad legislativa excepcional de dictar Decretos-Leyes.

La Sentencia recuerda que en la apreciación de dicha circunstancia tiene un gran peso el juicio puramente político del Gobierno, pero que ello en modo alguno supone que se pueda convertir en una expresión vacía de significado y libre de toda restricción, por lo que está sujeta a límites, siendo función propia del TC asegurar el respeto de dichos límites y que todos los poderes se muevan dentro del marco trazado por la CE; de tal forma que cuando no existe

tal presupuesto habilitante se están invadiendo las facultades reservadas a las Cortes Generales y el TC puede declarar su inconstitucionalidad.

Respecto a la existencia de esa situación de “extraordinaria y urgente necesidad”, es necesario que ésta sea *explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan* (STC 29/1982, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, FJ 3).

El examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, *los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma* (SSTC 29/1982, FJ 4; 182/1997, FJ 4; 11/2002, FJ 4; y 137/2003, FJ 3), debiendo siempre tener presentes *las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-Leyes enjuiciados* (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3). **(FJ 6)**

4.- A continuación, el TC analiza el Real Decreto-Ley, en especial su Preámbulo y el debate parlamentario suscitado en el trámite de convalidación, a efectos de conocer las circunstancias y las razones explicitadas por el Gobierno para justificar la utilización de esta disposición legal excepcional. **(FJ 7)**

Al respecto, la sentencia descarta, en primer lugar, como presupuesto habilitante las que el Preámbulo denomina “razones de justicia social”, definidas por la conveniencia de que el acceso a la protección de colectivos hasta ahora desprotegidos (trabajadores eventuales agrarios) se realice de

manera inmediata. La invocación genérica de razones de justicia social es insuficiente, ya que la aceptación de esta causa como presupuesto habilitante, supondría excluir *per se* del procedimiento legislativo ordinario toda aquella medida de mejora del sistema de protección social susceptible de beneficiar a un determinado colectivo, y más aún, con carácter general, toda aquella decisión que comporte un beneficio para sus destinatarios. Por lo demás, recuerda el TC que la anticipación de los efectos beneficiosos de una medida puede lograrse mediante las técnicas de ordenación intertemporal de la norma, sin necesidad de acudir a la utilización del instrumento normativo excepcional del Decreto-Ley. **(FJ 8)**

Por otra parte, tampoco puede aceptarse el otro argumento “instrumental” utilizado en el Preámbulo de la norma, esto es, el de la necesidad de “evitar comportamientos que impidan o dificulten alcanzar los objetivos” previstos en la misma. Sí que es cierto que puede conllevar una exigencia de inmediatividad, cuando la medida sea de tal naturaleza que su conocimiento por parte de los sujetos previsiblemente afectados pueda conducir a que éstos adopten, durante el tiempo de tramitación del procedimiento legislativo, actuaciones o comportamientos tendentes a impedir o a dificultar su puesta en práctica o a limitar su eficacia, y no existan otros mecanismos para impedir y corregir tales comportamientos.

Sin embargo, no es fácil encontrar en este Real Decreto-Ley una modificación del régimen jurídico vigente susceptible de generar este efecto indeseado de anticipación por parte de sus destinatarios capaz de poner en cuestión la efectividad de la medida y no susceptible de corrección mediante otros mecanismos. **(FJ 9)**

5.- Sigue señalando el TC, que la reforma del sistema de protección por desempleo parece responder así, más que a una actuación de urgencia para hacer frente a una problemática emergente en los ámbitos económico y de empleo, a una exigencia de mejor adaptación de la regulación existente a la evolución de dichas circunstancias, especialmente desde la perspectiva, coherente con la finalidad de la “estrategia europea de empleo”, de

superar la concepción tradicional de las prestaciones económicas como único mecanismo de protección contra el desempleo fomentando aquellas políticas que favorezcan la reinserción laboral del desempleo. Así lo indicaba el Gobierno a través del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el debate parlamentario de convalidación. **(FJ 10)**

6.- Por último, concluye el TC afirmando que, en tanto que el **Gobierno no ha aportado ninguna justificación que permita apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad** requerida por el art. 86.1 CE no cabe sino estimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados. Y ello es así porque los argumentos que al respecto se utilizan en el Preámbulo del Real Decreto-Ley no sólo resultan marcadamente teóricos y abstractos, impidiendo con ello todo control de contraste con la realidad, sino que, en buena medida, han sido matizados –cuando no neutralizados- por la propia percepción de la realidad transmitida por el Gobierno en el debate parlamentario de convalidación. Y, en todo caso, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos, se seguirían de su tramitación por el procedimiento legislativo parlamentario, en su caso por el trámite de urgencia. **(FJ 12)**

SENTENCIA, 38/2007, DE 15 DE FEBRERO,

en relación con la D.A. 2ª de la LOGSE y los arts. III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979, entre el Eº español y la Santa Sede

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (nº de cuestión 4831-2002).

- **Hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión:** a una profesora de religión en un centro público se le comunica que no se le formalizará nuevo contrato por mantener una relación afectiva con un hombre distinto de su esposo, del que se había separado. Tras desestimar el Juzgado de lo Social la demanda planteada por la interesada, ésta interpone recurso de suplicación ante la Sala del TSJ de Canarias, el cual plantea esta cuestión de inconstitucionalidad.

- **Preceptos cuestionados:** arts. III, VI y VII del Acuerdo entre el Eº y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979 y la DA. 2ª de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación del sistema educativo, modificada por la Ley 50/1998.

Sin embargo, sólo se consideran relevantes para el proceso laboral *a quo* los dos primeros párrafos del art. III del citado Acuerdo y el párrafo segundo de la D.A. 2ª de la LOGSE:

Art. III (párrafos 1º y 2º) del Acuerdo entre el Eº español y la Santa Sede de 1979:

En los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año

escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquéllas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los Profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza.

En los centros públicos de Educación Preescolar, de Educación General Básica y de Formación Profesional de primer grado, la designación, en la forma antes señalada, recaerá con preferencia en los profesores de EGB que así lo soliciten.

D.A. 2ª (párrafo 2º) de la LOGSE

Los profesores que, no perteneciendo a los Cuerpos de funcionarios docentes, impartan enseñanzas de religión en los centros públicos en los que se desarrollan las enseñanzas reguladas en la presente Ley, lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o parcial. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos, debiendo alcanzarse la equiparación retributiva en cuatro ejercicios presupuestarios a partir de 1999.

- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los art. 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3 CE.

- Fallo:

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad de los párrafos 3º y 4º del art. III, el art. VI y el art. VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Eº español y la Santa Sede, así como respecto del párrafo 1º de la D.A. 2ª de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC, en primer lugar, procede a disipar toda duda sobre la **idoneidad de las normas de un Tratado para constituirse en objeto de un proceso de control de constitucionalidad**, recordando su reiterada doctrina de que pueden ser objeto de un proceso de control de constitucionalidad, no sólo las normas que son formalmente leyes, sino toda *norma primaria*, es decir, aquellas que se vinculan inmediatamente a la CE, como los Reglamentos Parlamentarios o los Tratados. **(FJ 3)**

2.- A continuación, el TC señala que el principio de cooperación entre los poderes públicos y la Iglesia Católica y las demás confesiones (16.3 CE) permite que no se cuestione la constitucionalidad de la enseñanza religiosa, ni la **competencia exclusiva de cada confesión para determinar la idoneidad de quienes hayan de impartirla**, permitiendo que tal juicio tenga en cuenta no sólo los conocimientos dogmáticos y las actitudes pedagógicas, sino que podrá extenderse a la propia conducta, en la medida en que el testimonio personal de vida constituya para la comunidad religiosa un componente irrenunciable de su propio credo. **(FJ 5)**

3.- Posteriormente, la Sentencia precisa que la cuestión de inconstitucionalidad se plante en torno a si al optar por la contratación laboral efectuada por la Administración, por lo que constituye empleo público, se están vulnerando los arts. 9.3, 14. 16.3, 23.2, 24.1 y 103 CE, al condicionar el acceso y permanencia en un empleo público a criterios de índole religiosa.

En primer lugar, el TC dispone que ni el art. III del Acuerdo con la Santa Sede ni el párrafo 2º de la D.A. 2º de la LOGSE excluyen el control jurisdiccional de las decisiones de contratación de los profesores de religión, **no existiendo**, por tanto, **vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.**

El hecho de que la designación de los profesores de religión deba recaer en personas que hayan sido previamente propuestas por el Ordinario diocesano, y que dicha propuesta implique la previa declaración de su idoneidad basada en consideraciones de índole moral y religiosa, no implica en modo alguno que tal designación no pueda ser objeto de control por los órganos judiciales del Estado, a fin de determinar su adecuación a la legalidad, como sucede con todos los actos discrecionales de cualquier autoridad cuando producen efectos en terceros, según hemos afirmado en otros supuestos, bien en relación con la denominada “discrecionalidad técnica” (STC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 3), bien en el caso de los nombramientos efectuados por el sistema de “libre designación” (STC 235/2000, de 5 de octubre, FFJJ 12 y 13).

Así, será revisable por los órganos judiciales si la designación se ha realizado entre las personas que el Diocesano ordinario ha propuesto y, si entre las personas propuestas, la designación se ha efectuado respetando los principios de mérito y capacidad.

Igualmente, y más allá de este control de la actuación de la autoridad educativa, los órganos judiciales competentes habrán de analizar también si la falta de propuesta por parte del Ordinario del lugar responde a criterios de índole religiosa o moral determinantes de la idoneidad de la persona en cuestión para impartir la enseñanza religiosa, (criterios cuya definición corresponde a las autoridades religiosas en virtud del derecho de libertad religiosa y del principio de neutralidad religiosa del E^o), o si, por el contrario, se basa en otros motivos ajenos al derecho de libertad religiosa y no amparados por el mismo. **(FJ 7)**

4.- A continuación, la Sentencia **rechaza** que la contratación de los profesores de religión por las Administraciones educativas, al venir condicionada por la previa declaración eclesiástica de idoneidad, **suponga una vulneración del derecho de acceso al empleo público de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.**

Así, el TC viene afirmando que se infringe el principio de igualdad si la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad o, dicho en otros términos, cuando el elemento diferenciador sea arbitrario o carezca de fundamento racional (SSTC 185/1994, FJ 3; 48/1998, FJ 7; y 202/2003, FJ 12). En este caso, la exigencia para la contratación de los profesores de religión del requisito de hallarse en posesión de la cualificación acreditada mediante la declaración eclesiástica de idoneidad, no puede considerarse arbitraria o irrazonable ni ajena a los principios de mérito y capacidad; y tampoco implica una discriminación por motivos religiosos, dado que se trata de contratos de trabajo que se celebran única y exclusivamente para la impartición, durante el curso escolar, de la enseñanza de la religión católica.

La declaración eclesiástica de idoneidad constituye una garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina (siempre que sea dentro del respeto a la CE) sin injerencias del poder público; siendo esta declaración de idoneidad uno de los requisitos de capacidad necesarios para poder ser contratado, siendo su exigencia conforme al derecho a la igualdad de trato y no discriminación (art. 14 CE) y a los principios que rigen el acceso al empleo público (103.3 CE).

Además, el Acuerdo de 1979 únicamente atribuye a la autoridad eclesiástica la facultad de “proponer”, no la de “designar”, lo que permite que, concurrente el requisito de la declaración eclesiástica de idoneidad, continúe rigiendo plenamente en el proceso de designación el derecho de los ciudadanos a la igualdad en el acceso al empleo público en base a criterios de mérito y capacidad.

En definitiva, la función específica a la que se han de dedicar los trabajadores contratados para esta finalidad constituye un hecho distintivo que determina que la diferencia de trato que se denuncia, materializada en la exigencia de idoneidad, posea una justificación objetiva y razonable y resulte proporcionada y adecuada a los fines perseguidos por el legislador —que

poseen igual relevancia constitucional— sin que pueda, por tanto, ser tachada de discriminatoria. **(FJ 9)**

5.- Sigue señalando el TC que **tampoco resulta infringido el art. 103.1 CE** que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales; para ello la Sentencia parte de la **inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre las empresas de tendencia.**

Así, resulta preciso constatar que las interrelaciones existentes entre los profesores de religión y la Iglesia no son estrictamente las propias de una empresa de tendencia, tal y como han sido analizadas en diversas ocasiones por este Tribunal, sino que configuran una categoría específica y singular.

La doctrina referente a las empresas de tendencia despliega toda su virtualidad en el ámbito de las relaciones laborales privadas y, por lo que hace en particular a la enseñanza, permite la modulación de los derechos del profesorado en consonancia con el ideario educativo de los centros privados (STC 47/1985, de 27 de marzo), cuya libertad de creación comporta la posibilidad de dotarlos de un carácter u orientación propios (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 8) como instrumento que son al servicio de las libertades individuales y colectivas garantizadas por los arts. 16 y 27 CE.

El sistema de contratación establecido por la disposición legal cuestionada no implica la conversión de las Administraciones públicas en una empresa de tendencia, lo que, efectivamente, resultaría incompatible con el art. 103.1 CE. A través de la contratación de los profesores de religión las Administraciones públicas no desarrollan tendencia ni ideario ideológico alguno, sino que ejecutan la cooperación con las Iglesias en materia de enseñanza religiosa en los términos establecidos en los acuerdos que la regulan y en las normas que la desarrollan, contratando para ello a personas que han sido previamente declaradas idóneas por las autoridades religiosas respectivas, que son las únicas que, desde el principio de aconfesionalidad del

Estado, pueden valorar las exigencias de índole estrictamente religiosa de tal idoneidad. **(FJ 10)**

6.- Por ello, la exigencia de la idoneidad eclesiástica como requisito de capacidad para el acceso a los puestos de trabajo de profesor de religión en los centros de enseñanza pública **no vulnera tampoco el art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad)**, ya que la exigencia de esta idoneidad no puede estimarse irracional o arbitraria, respondiendo a una justificación objetiva y razonable coherente con los principios de aconfesionalidad y neutralidad religiosa del Estado. **(FJ 11)**

La Sentencia sigue señalando que resultaría irrazonable que la enseñanza religiosa en los centros escolares se llevase a cabo sin tomar en consideración como criterio de selección del profesorado las convicciones religiosas de las personas que libremente deciden concurrir a los puestos de trabajo correspondientes, y ello, precisamente, en garantía del propio derecho de libertad religiosa en su dimensión externa y colectiva. **(FJ 12)**

7.- Por último, afirma que el **sistema de contratación laboral por la Administración es constitucionalmente válido**, como también podrían serlo otros, tales como la contratación por las autoridades eclesiásticas con fondos provenientes de la Administración, ya que se tratan de decisiones de política legislativa.

En definitiva, no parece cuestionable ni que la enseñanza de religión se imparta por profesores que hayan sido declarados idóneos para ello por el Ordinario diocesano ni que los profesores sean contratados mediante contratos laborales por la Administración educativa correspondiente. **(FJ 13)**

SENTENCIAS, 80-90/2007, DE 19 DE ABRIL,

en relación con la D.A. 2ª de la LOGSE y los arts. III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979, entre el Eº español y la Santa Sede

Cuestiones de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestiones:** la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.
- **Hechos que dan lugar al planteamiento de las cuestiones:** diversos profesores de religión y moral católica en diferentes centros públicos fueron despedidos al no ser propuestos por el Obispado de Canarias. Estos profesores habían participado en encierros y en una huelga para denunciar la situación en la que se encuentran los profesores de religión.
- **Preceptos cuestionados:** arts. III, VI y VII del Acuerdo entre el Eº y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979 y la DA. 2ª de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación del sistema educativo, modificada por la Ley 50/1998.

Sin embargo, sólo se consideran relevantes para el proceso laboral a *quo* los dos primeros párrafos del art. III del citado Acuerdo y el párrafo segundo de la D.A. 2ª de la LOGSE:

Art. III (párrafos 1º y 2º) del Acuerdo entre el Eº español y la Santa Sede de 1979:

En los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquéllas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación

suficiente, el Ordinario diocesano comunicará los nombres de los Profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza.

En los centros públicos de Educación Preescolar, de Educación General Básica y de Formación Profesional de primer grado, la designación, en la forma antes señalada, recaerá con preferencia en los profesores de EGB que así lo soliciten.

D.A. 2ª (párrafo 2º) de la LOGSE

Los profesores que, no perteneciendo a los Cuerpos de funcionarios docentes, impartan enseñanzas de religión en los centros públicos en los que se desarrollan las enseñanzas reguladas en la presente Ley, lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o parcial. Estos profesores percibirán las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos, debiendo alcanzarse la equiparación retributiva en cuatro ejercicios presupuestarios a partir de 1999.

- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los art. 9.3, 14, 16.3, 20.1, 23.2, 24.1, 28.2 y 103.3 CE.

- **Fallo:**

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad de los párrafos 3º y 4º del art. III, el art. VI y el art. VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Eº español y la Santa Sede, así como respecto del párrafo 1º de la D.A. 2ª de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda que **ya resolvió en su STC 38/2007**, de 15 de febrero, la cuestión de inconstitucionalidad nº 4831-2002, planteada por la misma Sala de lo Social del TSJ de Canarias en relación con los mismos preceptos legales y en términos prácticamente idénticos a los de la presente cuestión. En dicha Sentencia **se declaró inadmisibile** la cuestión respecto de los párrafos 3º y 4º del art. III, el art. VI y el art. VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Eº español y la Santa Sede, así como respecto del párrafo 1º de la D.A. 2ª de la LOGSE, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y **desestimó la cuestión** en todo lo demás (párrafos primero y segundo del art. III del Acuerdo y párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990), por considerar que los preceptos legales cuestionados no vulneraban los arts. 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3 de la Constitución.

En relación con lo analizado en la STC 38/2007, la presente cuestión suscita únicamente el problema adicional relevante de considerar la eventual vulneración por los preceptos legales cuestionados de los derechos a la libertad de expresión (art. 20.1 CE) y a la huelga (art. 28.1 CE), invocados por el órgano judicial en el Auto de planteamiento de ésta y no en el de aquélla, siendo claro, por lo demás, que, como señala el Abogado del Estado, la expresa derogación sobrevenida de la disposición adicional segunda de la Ley 1/1990, llevada a cabo por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (disposición derogatoria única), no hace perder a la presente cuestión su objeto (por todas, STC 125/2003, de 19 de junio, FJ 2).

Sin embargo, el Auto de planteamiento de la cuestión no argumenta la existencia de una incompatibilidad entre el contenido de las disposiciones legales cuestionadas y los señalados derechos fundamentales a la libertad de expresión (art. 20.1 CE) y a la huelga (art. 28.2 CE), que fueron los que se consideraron vulnerados en el proceso a quo por la “no propuesta” del

Obispado, sino que parece vincular tal vulneración a la pretendida inmunidad frente al Estado de la decisión eclesiástica, que impediría la tutela judicial de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados por la misma.

En consecuencia, en lo que respecta al control de constitucionalidad que delimita el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad no podemos sino **descartar que las disposiciones legales cuestionadas vulneren los invocados arts. 20.1 y 28.2 CE**, sin perjuicio de las consideraciones que, en su caso, proceda efectuar en el ámbito del control concreto de los actos de aplicación de estas disposiciones legales y de su conformidad con los derechos fundamentales, que corresponde, según hemos señalado, a los órganos judiciales y, en su caso, a este Tribunal Constitucional en el marco del recurso de amparo (STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 14). **(FJ 2)**

SENTENCIA, 14/2007, DE 18 DE ENERO,

en relación con la

Ley del Parlamento Vasco de Valoración del Suelo

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (nº cuestión 1787-2001).

- **Precepto cuestionado:** art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo:

A los únicos efectos de la determinación del valor urbanístico, el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales será:

a) En el suelo urbano sujeto a actuaciones aisladas el acordado en el planeamiento urbanístico, o subsidiariamente el 0.2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo.

- **Hechos de los que deriva el planteamiento de la presente cuestión:** el propietario de una finca afectada por la ejecución del proyecto denominado Parque Infantil de Tolosa (Guipúzcoa) incluido en los sistemas generales de zonas verdes del suelo urbano, interpuso Recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Guipúzcoa por el que se estableció el precio de dicha finca.

La norma considerada aplicable por la Sala para la resolución del Recurso es el art. 105 del TR de la Ley del Suelo del Eº de 1976 (en cuanto el art 62 del TR de la Ley del Suelo de 1992 había sido declarado

inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo). Sin embargo, a la aplicación de este precepto pudiera oponerse lo dispuesto en el art. 19. a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, que establece un criterio de valoración diferente, entrando así en contradicción con el precepto que el órgano judicial entiende aplicable al caso.

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE.

- **Fallo:** Declaración de inconstitucionalidad del inciso *o subsidiariamente el 0.2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo.*

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia se inicia con unas consideraciones previas de índole procesal, señalando en relación a la **vigencia del precepto cuestionado**, que el hecho de que la Ley 9/1998 hubiese sido derogada por la Ley del Parlamento Vasco 2/2006 no es óbice para que el TC entre en el examen de la cuestión, ya que de acuerdo con reiterada jurisprudencia del TC (STC 179/2006, FJ 2; 255/2004, FJ 2; 10/2005, FJ 2; 102/2005, FJ 2; y 121/2005, FJ 3), en las cuestiones de inconstitucionalidad la derogación o modificación de la norma cuestionada no implica por sí sola la extinción del proceso constitucional, sino que ello depende de que como consecuencia de la derogación o modificación de dicha norma, ésta resulte o no aplicable al proceso inicial en cuyo seno se promueve la cuestión y de que la decisión a adoptar en éste dependa de su validez.

2.- El Tribunal Constitucional analiza la **relación existente entre la competencia autonómica en materia de urbanismo con las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE** (establecimiento de las condiciones básicas del derecho de la propiedad urbana y legislación sobre expropiación forzosa, respectivamente).

Así, se afirma que la **competencia autonómica en materia de urbanismo** ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas competencias estatales que, si bien no podrían legitimar una regulación general del entero del régimen jurídico del suelo; sí que pueden propiciar que se afecte puntualmente la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa), tal y como señalase la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6. **(FJ 3)**

En relación al **alcance de la competencia** estatal en materia de **legislación sobre expropiación forzosa** (149.1.18 CE), se reitera la tesis

contenida en la STC 37/1987 (FJ 6), donde se afirma que la uniformidad normativa impuesta por la CE impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes de territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio. **(FJ 3)**

Además, también es competencia del Eº la regulación de las **condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios del suelo** en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la igualdad básica en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ 8). Cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos –o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elemento, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal localizada en el art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FJ 10). **(FJ 3)**

3.- Sigue señalando el TC que el **régimen de valoraciones del suelo** (incluido el aprovechamiento urbanístico susceptible de ser indemnizado como consecuencia de una expropiación) constituye un elemento nuclear de las expropiaciones urbanísticas, que entronca tanto con la regulación de la institución expropiatoria como con el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Esta competencia estatal ex arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE para regular la valoración del suelo, no puede ejercitarse a través de la utilización de técnicas urbanísticas, dado que ello invadiría las competencias autonómicas en la materia. **(FFJJ 4-5)**

4.- Recuerda el TC que ha sido **tradicionalmente la legislación estatal la que ha establecido los criterios de valoración del suelo urbano** allí donde el planeamiento no ha asignado aprovechamiento. El TC advierte que si bien es cierto que la STC 61/97, declaró inconstitucional el art. 62 del TR de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 1/1992, que regulaba esta materia, dicha inconstitucionalidad se declaró porque la regulación no se limitaba a establecer un supuesto genérico al que anudar

unas consecuencias concretas a efectos exclusivamente valorativos (lo que claramente es competencia del Eº), sino que formaba parte de una serie de figuras urbanísticas que implicaban la determinación de un concreto modelo urbanístico, que excedía de las competencias estatales e invadía las autonómicas. **(FJ 5)**

5.- En cuanto al objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el inciso del art. 19.a) establece el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales, a los únicos efectos de la determinación del valor urbanístico de los suelos.

Se trata de casos en los que el planeamiento prevé la realización de actuaciones urbanísticas dedicadas a sistemas generales y en la que los propietarios quedan al margen del proceso de urbanización, por ello que se asigne a esos terrenos un determinado valor. Es decir, lo que pretende es cuantificar la propiedad inmueble no en términos de aprovechamiento urbanístico sino de compensaciones pecuniarias, en el supuesto de privación del mismo a través del ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración competente.

A este respecto, el TC ya descartó en la STC 61/1997 que la valoración correspondiera a la exclusiva competencia de las CCAA debido a las relaciones que dicha valoración tiene con los títulos estatales derivados de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. En la medida en que las valoraciones urbanísticas fijan cuantitativamente el contenido de la propiedad inmueble de cada dueño, y teniendo presente que los criterios de valoración urbanística de los suelos sujetos a planeamiento no pueden quedar desvinculados de los de los criterios de valoración aplicables a esos mismos suelos cuando quedan afectos a un expediente expropiatorio, la identidad de criterios de valoración constituye un elemento clave para lograr la igualdad de los propietarios de inmuebles urbanos en todo el territorio nacional, puesto que de esta forma se atiende a la garantía del justiprecio y a la previsión de criterios de evaluación uniformes en todo el territorio del Eº.

Por ello, una norma que establece una garantía mínima otorgada por el legislador de un determinado valor urbanístico en defecto de planeamiento entronca tanto con el art. 149.1.18 CE, en su vertiente relativa a la fijación de criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios, como con el art. 149.1.1 CE, en cuanto que la valoración se halla directamente relacionada con las condiciones básicas del derecho de propiedad, lo que determina que, en ambos casos, sea el E^o el competente para establecerla. **(FJ 6)**

SENTENCIA, 166/2007, DE 4 DE JULIO,

en relación con el Texto Refundido de la Ley de propiedad
intelectual

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 46 de Madrid (nº cuestión 1780-1999).
- **Precepto cuestionado:** párrafo segundo del art. 150 del TR de la Ley de propiedad intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, en la numeración resultante de la Ley 5/1998, de 6 de marzo.

Las entidades de gestión, una vez autorizadas, estarán legitimadas, en los términos que resulten de sus propios estatutos, para ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales.

A los efectos establecidos en el artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la entidad de gestión estará obligada a aportar al proceso copia de sus estatutos, así como certificación acreditativa de su autorización administrativa. El demandado podrá oponer exclusivamente, acreditándolo debidamente, la falta de representación de la actora, la autorización del titular del derecho exclusivo, o el pago de la remuneración correspondiente.

- **Hechos de los que deriva el planteamiento de la presente cuestión:** La cuestión trae causa del juicio declarativo de mayor cuantía núm. 857-1997 promovido por la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE) contra la

sociedad mercantil Alfadelta Ediciones y Distribuciones, S.A., en ejercicio de acciones de resolución del contrato suscrito por ambas partes de utilización del repertorio gestionado por la actora en la producción de discos, cassettes y discos compactos destinados a la venta al público y de reclamación de cantidad por impago de derechos de autor.

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración de los artículos 9.3, 66.2 y 82 CE, por haber incurrido el Gobierno en exceso en la refundición o vicio *ultra vires*.

- **Fallo:** Inadmisión.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda en primer lugar, que **este Tribunal es competente**, en virtud de los arts. 163 CE y 27.2 b) LOTC, **para ejercer su control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos**, tanto por razones materiales (si el precepto cuestionado es, por razón de su contenido, contrario a la Constitución), como por razones formales (si se ha incurrido en exceso en el ejercicio de la delegación legislativa o ultra vires), y ello sin perjuicio de que este control sea compartido con el que corresponde la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 82.6 CE y art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). **(FJ 2)**

2.- Por otra parte debe tenerse en cuenta que la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ha dado nueva redacción al art. 150 del TR de la Ley de propiedad intelectual. Sin embargo al respecto debe recordarse que, según reiterada doctrina de este Tribunal, en los procesos que dimanen de **cuestiones de inconstitucionalidad, la derogación o sustitución de la norma** cuya constitucionalidad se pone en duda no priva de sentido al proceso constitucional, ni impide, por sí sola, el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada, modificada o sustituida en el proceso *a quo* puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal. De modo que, a diferencia de lo que, por regla general, acontece en los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación, modificación o sustitución de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que tras esas operaciones resulte o no aplicable al proceso *a quo* y de que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (por todas, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 3; 37/2004, de 11 de marzo, FJ 1; y 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 4), tal y como ocurre en el presente caso. **(FJ 4)**

3.- Posteriormente, el TC examina los óbices procesales que el Fiscal General del E^o ha opuesto en sus alegaciones a la admisión de la presente cuestión. A tal efecto, recuerda el TC que, aun cuando el art. 37.1 LOTC abre la posibilidad de rechazar en trámite de admisión las cuestiones de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales, no existe ningún óbice para hacer un **pronunciamiento de inadmisión** en la fase de resolución de las mismas, esto es, **mediante Sentencia**, dado que la tramitación específica del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas, SSTC 133/2004, de 22 de julio, FJ 1; 255/2004, de 22 de diciembre, FJ 2; y 224/2006, de 6 de julio, FJ 4). **(FJ 5)**

4.- Respecto a la ausencia de requisitos procesales, señalaba el Fiscal General del E^o, en primer lugar, que no se había cumplido debidamente el **trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal** que exige el art. 35.2 LOTC.

Sobre esta cuestión, este Tribunal ha insistido que la importancia de este trámite no puede minimizarse reduciéndolo a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que ésta se acuerde, debiendo versar las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal fundamentalmente sobre la vinculación entre la norma citada y apreciada por el órgano judicial como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución.

En este caso el requisito de la previa audiencia no fue cumplido correctamente por el Juzgado proponente de la cuestión, pues en la providencia de apertura del trámite se omite cualquier mención al precepto legal cuestionado y a los preceptos constitucionales que se consideran por aquél vulnerados, sin que, a falta de la cita concreta de los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados, se identifique tampoco mínimamente la duda de constitucionalidad que albergaba el Juzgado, por lo que no cabe entender que esta exigencia se cumple por la remisión “tácita” al

escrito de una de las partes en el proceso (en el presente caso el escrito de contestación a la demanda de la sociedad demandada, que interesaba del Juzgado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo segundo del art. 145 del texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, por *ultra vires*), conforme hemos tenido ocasión de señalar en reiteradas ocasiones (por todos, AATC 199/2001, de 4 de julio, FJ 2; 72/2002, de 23 de abril, FJ 2; 238/2002, de 26 de noviembre, FJ 2; y 2/2003, de 14 de enero, FJ 2).

A todo ello cabe añadir que, a la vista de las alegaciones efectuadas por el Ministerio Fiscal en las que se ponían de manifiesto las deficiencias advertidas en la providencia de apertura del trámite, el Juzgado tuvo la oportunidad de subsanar tales deficiencias procediendo a la apertura de un nuevo trámite de audiencia, mediante el dictado de una nueva providencia en la que se identificasen tanto el precepto legal cuestionado como los preceptos constitucionales pretendidamente vulnerados (STC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 2), subsanación a la que no procedió el órgano judicial, resultando, en definitiva, incumplidas las exigencias del trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC. **(FJ 6)**

5.- Alega asimismo el Fiscal General del E^o que tampoco se cumple en el Auto de planteamiento, el requisito relativo a la exteriorización del juicio de relevancia exigido por el art. 35.2 LOTC, juicio de relevancia que se da por supuesto por el Juzgado, sin mayores explicaciones.

Debiendo recordarse que el juicio de relevancia constituye uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto a través de él se garantiza el control concreto de la constitucionalidad de la Ley, impidiendo que el órgano judicial convierta en abstracto dicho control, pues para realizar este tipo de control carece aquél de legitimación. Dicho juicio de relevancia ha sido definido por este Tribunal como *el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada* (STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1, y AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3, y 21/2001, de 31 de enero, FJ 1, por todos) y constituye *una de las condiciones esenciales para la admisión de la cuestión, pues, en la medida*

que garantiza una interrelación necesaria (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 3) entre el fallo del proceso a quo y la validez de la norma cuestionada, asegura la realización efectiva del antedicho control concreto de la constitucionalidad de la Ley (STC 64/2003, de 27 de marzo, FJ 5; AATC 24/2003, de 28 de enero, FJ 3; 25/2003, de 28 de enero, FJ 3; y 206/2005, de 10 de mayo, FJ 3, entre otros).

Sin embargo, en el Auto de planteamiento de la presente cuestión, el Juzgado proponente se limita a afirmar que el precepto legal cuestionado es aplicable al caso y que de su validez depende el fallo a dictar, de modo que no explícita o exterioriza el denominado juicio de relevancia exigido por el art. 35.2 LOTC, requisito que resulta así incumplido. **(FJ 7)**

6.- La defectuosa formulación del juicio de aplicabilidad (que no puede subsanarse por este Tribunal en sustitución del órgano judicial cuestionante), cobra mayor relieve, si cabe, si se tiene en cuenta que el Juzgado promovente dice suscitar ésta en relación con el art. 145 del TR de la Ley de propiedad intelectual, pero que debe entenderse referida al art. 150, conforme a la reenumeración operada en virtud de la Ley 5/1998, de incorporación al Derecho español de la Directiva 96/9/CE/, del Parlamento y del Consejo.

Dicho desplazamiento automático de una a otra norma no resulta irrelevante, como da por supuesto el Auto de planteamiento de la cuestión, dado que la duda de constitucionalidad se refiere exclusivamente a un pretendido exceso en la actividad refundidora derivada de una delegación legislativa (vicio *ultra vires*), exceso que en ningún caso cabe imputar, como es obvio, a la Ley 5/1998, emanada directamente del Poder legislativo. Por ello, cuando esta Ley 5/1998 establece que el nuevo art. 150 del TR de la Ley de propiedad intelectual tenga la misma redacción que el anterior art. 145, esa norma ya no es imputable a una refundición del poder ejecutivo en virtud de una delegación precedente, sino a la voluntad del propio poder legislativo, puesto que es éste quien manda observarla, aunque sea por vía de remisión: no redacta de nuevo el precepto, sino que asume su contenido con la redacción que ya tenía inicialmente en virtud del texto refundido de la Ley de propiedad intelectual de 1996. **(FJ 7)**

7.- En consecuencia, todas las razones expuestas en los FFJJ 6-7 conducen necesariamente a la **inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.**

Sin perjuicio de esta inadmisión, el TC señala que conviene advertir que aunque esta cuestión se entendiese referida a la inicial redacción del TR de la Ley de propiedad intelectual de 1996 (estos es, al párrafo segundo del art 145, por haber incurrido el Gobierno –a juicio del órgano judicial cuestionante- en vicio *ultra vires* en el ejercicio de la delegación legislativa, **se llegaría a la conclusión de desestimar la cuestión,** por las razones que seguidamente se expresan.

Las dudas de constitucionalidad relativas al primer inciso del párrafo segundo del art. 145 del TR de la Ley de propiedad intelectual de 1996 en su redacción inicial, en el que se relaciona la documentación que habrá de acompañarse a la demanda interpuesta por una entidad de gestión, cuando actúe en defensa de los derechos de propiedad intelectual confiados a su administración. Ciertamente es, como se señala en el Auto de planteamiento, que este inciso no figuraba así redactado en ninguna de las disposiciones legales a refundir, pero ello no autoriza, en modo alguno, a sostener que el Gobierno haya incurrido por ello en un exceso en el ejercicio de su actividad refundidora.

Conviene recordar que la autorización al Gobierno contenida en la D.F. 2ª de la Ley 27/1995, para elaborar un texto que refundiese las disposiciones legales vigentes en esta materia no se circunscribía a la mera formulación de un texto único, sino que incluía la facultad, conforme al art. 85.2 CE, de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que hubieran de ser refundidos.

Tal y como reconoce la doctrina del TC, **la elaboración de un TR** supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de los preceptos refundidos, sobre todo en el segundo tipo de refundición prevista en el art. 82.5 CE, es decir, el que incluye la facultad *de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundido*”, pues ello permite al Gobierno, como hemos dicho en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 16, la explicitación de

normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas, y en todo caso le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático.

En este sentido debe repararse que el precepto cuestionado pretende resolver las divergencias interpretativas que mantenían los órganos judiciales en torno a las condiciones que debían reunir las entidades de gestión para actuar judicialmente en defensa de los derechos de la propiedad intelectual confiados a su gestión, lo que justifica plenamente la solución aclaratoria del párrafo segundo (inciso primero) del art. 145, posibilidad de aclaración que se contempla expresamente en la autorización para refundir de la Ley delegante. En consecuencia, el Gobierno no se ha extralimitado en el ejercicio de la delegación legislativa.

8.- En todo caso, por las razones que han quedado expuestas en los fundamentos jurídicos 6 y 7 de esta Sentencia, **la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de ser inadmitida**, al haber incumplido el Juzgado proponente las exigencias establecidas por el art. 35.2 LOTC en cuanto al trámite de audiencia y a la exteriorización del juicio de relevancia.

SENTENCIA, 235/2007, DE 7 DE NOVIEMBRE,

en relación con el art. 607.2 del Código Penal

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Barcelona (nº cuestión 5152-2000).

- **Precepto cuestionado:** párrafo segundo del art. 607 del Código Penal:
La difusión por cualquier medio de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen los delitos tipificados en el apartado anterior [delitos de genocidio] de este artículo, o pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amparen prácticas generadoras de los mismos, se castigará con la pena de uno a dos años.

- **Hechos de los que deriva el planteamiento de la presente cuestión:**
La cuestión se plantea dentro del recurso interpuesto por un librero y editor de Barcelona acusado de vender obras neonazis negadoras de la existencia del Holocausto de seis millones de judíos durante la II Guerra Mundial.

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración de los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1 a) CE].

- **Fallo:** Se declara inconstitucional y nula la inclusión de la expresión nieguen o en el primer inciso del art. 607.2 CP; y se declara que no es inconstitucional la penalización de la difusión de ideas o doctrinas que justifiquen los delitos de genocidio. [La negación del genocidio no es delito, pero su justificación sí].

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda, en primer lugar, su doctrina acerca del **contenido de la libertad de expresión**, la cual comprende la libertad de crítica, *aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin lo cuales no existe 'sociedad democrática* (por todas, STC 174/2006, FJ 4). Por ello mismo hemos afirmado rotundamente que *es evidente que al resguardo de la libertad de opinión cabe cualquiera, por equivocada o peligrosa que pueda parecer al lector, incluso las que ataquen al propio sistema democrático. La Constitución —se ha dicho— protege también a quienes la niegan* (STC 176/1995, de 11 de diciembre, FJ 2). Es decir, la libertad de expresión es válida no solamente para las informaciones o las ideas acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población (STEDH De Haes y Gijssels c. Bélgica, de 24 de febrero de 1997, § 49).

Sin embargo, el amplio margen que **el art. 20.1 CE** ofrece a la difusión de ideas, acrecentado, en razón del valor del diálogo plural para la formación de una conciencia histórica colectiva, cuando se trata de la alusión a hechos históricos (STC 43/2004), encuentra **su límite** en las manifestaciones vilipendiadoras, racistas o humillantes o en aquéllas que incitan directamente a dichas actitudes, constitucionalmente inaceptables. Como ya se dijo en la STC 214/1991, FJ 8, *el odio y el desprecio a todo un pueblo o a una etnia (a cualquier pueblo o a cualquier etnia) son incompatibles con el respeto a la dignidad humana, que sólo se cumple si se atribuye por igual a todo hombre, a toda etnia, a todos los pueblos. Por lo mismo, el derecho al honor de los miembros de un pueblo o etnia, en cuanto protege y expresa el sentimiento de la propia dignidad, resulta, sin duda, lesionado cuando se ofende y desprecia genéricamente a todo un pueblo o raza, cualesquiera que sean. (FFJJ 4-5)*

2.- A continuación, el TC señala que, como reiteradamente ha venido manteniendo, en virtud del **principio de conservación de la ley** sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos *cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma* (por todas, SSTC 111/1993, FJ 8; 24/2004, FJ 6; 131/2006, FJ 2). Por ello será preciso *explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución* (SSTC 138/2005, FJ 5; 76/1996, FJ 5).

Así se viene admitiendo la posibilidad de dictar sentencias interpretativas, a través de las cuales se declare que un determinado texto no es inconstitucional si se entiende de una determinada manera. Sin embargo, la interpretación conforme no puede ser una interpretación *contra legem*, y ello es así porque la efectividad del principio de conservación de las normas no alcanza a *ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos*. (SSTC 22/1985, FJ 5; 222/1992, FJ 2; y 341/1993). En definitiva, no se admite la interpretación *contra legem*, en cuanto ello supondría la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el TC de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (SSTC 45/1989, FJ 11; 96/1996, FJ 22; 235/1999, FJ 13; 194/2000, FJ 4; y 184/2003, FJ 7).

El cometido del TC en este caso deberá ceñirse a confrontar el texto cuestionado del art. 607.2 CP con el ámbito protegido del derecho a la libertad de expresión. Un análisis meramente semántico del citado artículo permite distinguir en su primer inciso dos conductas distintas tipificadas como delito, según que las ideas o doctrinas difundidas nieguen el genocidio o lo justifiquen. A simple vista, la negación puede ser entendida como mera expresión de un punto de vista sobre determinados hechos, sosteniendo que no sucedieron o no se realizaron de modo que puedan ser calificados de genocidio. La justificación, por su parte, no implica la negación absoluta de la existencia de determinado delito de genocidio sino su relativización o la negación de su antijuricidad partiendo de cierta identificación con los autores. **(FJ 7)**

3.- A continuación, el TC procede a analizar si las conductas castigadas en el precepto cuestionado pueden ser consideradas como una **modalidad de ese “discurso del odio”**, al que alude el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como forma de expresión de ideas, pensamientos u opiniones que no cabe incluir dentro de la cobertura otorgada por el derecho a la libertad de expresión.

En lo que se refiere a la conducta consistente en la **mera negación de un delito de genocidio** la conclusión del TC es negativa, ya que el “discurso del odio” viene definido –en la STEDH Ergogdu e Ince c. Turquía, de 8 de julio de 1999- como aquél que, por sus propios términos, supone una incitación directa a la violencia contra los ciudadanos contra determinadas razas o creencias, lo que no es el supuesto contemplado en ese punto por el art. 607.2 CP. Conviene destacar que la mera difusión de conclusiones en torno a la existencia o no de determinados hechos, sin emitir juicios de valor sobre los mismos o su antijuridicidad, afecta al ámbito de la libertad científica reconocida en la letra b) del art. 20.1 CE.

Sigue afirmando el TC que, ni tan siquiera tendencialmente, puede afirmarse que toda negación de conductas jurídicamente calificadas como delito de genocidio persigue objetivamente la creación de un clima social de hostilidad contra aquellas personas pertenecientes a los mismos grupos que en su día fueron víctimas del concreto delito de genocidio cuya inexistencia se pretende.

Para poder afirmar la constitucionalidad del precepto sería necesario otro elemento adicional no expreso del delito del art. 607.2 CE; a saber, que la conducta sancionada consistente en difundir opiniones que nieguen el genocidio fuese en verdad idónea para crear una actitud de hostilidad hacia el colectivo afectado. Forzar desde este Tribunal una interpretación restrictiva en este aspecto del art. 607.2 CP, añadiéndole nuevos elementos, desbordaría los límites de esta jurisdicción al imponer una interpretación del precepto por completo contraria a su tenor literal. En consecuencia, la referida conducta permanece en un estadio previo al que justifica la intervención del Derecho

penal, en cuanto no constituye, siquiera, un peligro potencial para los bienes jurídicos tutelados por la norma en cuestión, de modo que su inclusión en el precepto supone la vulneración del derecho a la libertad de expresión (art. 20.1 CE). **(FJ 8)**

4.- Diferente es la conclusión a propósito de la conducta consistente en **difundir ideas que justifiquen el genocidio**. Tratándose de la expresión de un juicio de valor, sí resulta posible apreciar el citado elemento tendencial en la justificación pública del genocidio. La especial peligrosidad de delitos tan odiosos y que ponen en riesgo la esencia misma de nuestra sociedad, como el genocidio, permite excepcionalmente que el legislador penal sin quebranto constitucional castigue la justificación pública de ese delito, siempre que tal justificación opere como incitación indirecta a su comisión; esto es incriminándose (y ello es lo que ha de entenderse que realiza el art. 607.2 CP) conductas que aunque sea de forma indirecta supongan una provocación al genocidio.

Debe subrayarse que la incitación indirecta a la comisión de algunas de las conductas tipificadas en el art. 607.1 CP como delito de genocidio —entre las que se incluyen entre otras el asesinato, las agresiones sexuales o los desplazamientos forzosos de población— cometidas con el propósito de exterminar a todo un grupo humano, afecta de manera especial a la esencia de la dignidad de la persona, en cuanto fundamento del orden político (art. 10 CE) y sustento de los derechos fundamentales. Tan íntima vinculación con el valor nuclear de cualquier sistema jurídico basado en el respeto a los derechos de la persona permite al legislador perseguir en este delito modalidades de provocación, incluso indirecta, que en otro caso podrían quedar fuera del ámbito del reproche penal.

Asimismo, destaca el TC que el entendimiento de la difusión punible de conductas justificadoras del genocidio como una **manifestación del “discurso del odio”** está, además, en absoluta consonancia con los textos internacionales más recientes. Así, el art. 1 de la Propuesta de Decisión Marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, aprobada por el Consejo de la Unión Europea en reunión de 20 de abril de 2007, limita la obligación de los Estados

miembros de adoptar medidas para garantizar que se castigue la apología pública, la negación o la trivialización flagrante de los crímenes de genocidio a los casos en los que “la conducta se ejecute de tal manera que pueda implicar una incitación a la violencia o al odio” contra el grupo social afectado.

De ese modo, resulta constitucionalmente legítimo castigar penalmente conductas que, aun cuando no resulten claramente idóneas para incitar directamente a la comisión de delitos contra el derecho de gentes como el genocidio, sí suponen una incitación indirecta a la misma o provocan de modo mediato a la discriminación, al odio o a la violencia, que es precisamente lo que permite en términos constitucionales el establecimiento del tipo de la justificación pública del genocidio (art. 607.2 CP). Tal comprensión de la justificación pública del genocidio permite la proporcionada intervención penal del Estado como última solución defensiva de los derechos fundamentales y las libertades públicas protegidos, cuya directa afectación excluye la conducta justificativa del genocidio del ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 20.1 CE), de manera que, interpretada en este sentido, la norma punitiva resulta, en este punto, conforme a la Constitución.

(FJ 9)

SENTENCIA, 44/2007, DE 1 DE MARZO,

en relación con la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 19 de noviembre de 1998, que regula la indicación geográfica “vino de la tierra de Castilla”

Conflicto positivo de competencias

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Junta de Castilla y León (nº 1026-1999).

- **Norma impugnada:** la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 19 de noviembre de 1998, que regula la indicación geográfica “Vino de la Tierra de Castilla” y se establecen los requisitos para su utilización

- **Alegaciones:** infracción del art. 147.2 a) CE y vulneración de las competencias estatales relativas a la ordenación de la industria y a la legislación sobre propiedad industrial, concretamente se alega la vulneración de dos disposiciones específicas: el RD 3457/1983, de 5 de octubre, de traspaso a la CA de Castilla-La Mancha de funciones y servicios del Eº en materia de origen, viticultura y enología y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 11 de diciembre de 1986, por la que se establecen reglas para la utilización de nombres geográficos de la mención vino de la tierra en los de mesa.

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

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de adentrarse en el análisis del conflicto planteado, el TC se refiere a las **modificaciones normativas sobrevenidas que afectan a la norma sobre la que se trabó el conflicto positivo de competencia**, señalando que la controversia constitucional no puede quedar automáticamente enervada por la simple modificación de las disposiciones cuya adopción dio origen al conflicto, cuando las partes demanden todavía una determinación jurisdiccional de sus competencias que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada (entre otras, SSTC 147/1998, FJ 3; y 182/1988, FJ 1). **(FJ 1)**

2.- El **conflicto positivo de competencia** exige, la concurrencia de uno de estos dos requisitos:

- a) Reclamar para sí la competencia ejercida por otro, o bien:
- b) Discrepar de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercitarla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto.**(FJ 3)**

En el presente caso, no existe conflicto desde la primera perspectiva, en cuanto la Junta de Castilla y León no reclama para sí la competencia ejercida por la CA de Castilla-La Mancha. **(FJ 4)**

Siendo necesario analizar, a continuación, la existencia o no del conflicto desde la segunda perspectiva, esto es, la de la posible vulneración competencial por menoscabo de competencias propias. La parte recurrente alega la vulneración de determinadas competencias reservadas al Eº por el art. 149.1 CE, por lo que será preciso examinar las concretas vulneraciones de la normativa estatal y del art. 147.2 a) CE alegadas por la CA recurrente a fin de determinar si las mismas son de tal entidad que permitan llegar a apreciar la existencia de lesión, menoscabo o condicionamiento en las propias competencias estatutariamente asumidas contrario al orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 5)**

3.- Así, la CA de Castilla y León alega, en primer lugar, la **infracción del RD 3457/1983**, de 5 de octubre, **de traspaso a la CA de Castilla-La Mancha** de funciones y servicios del Eº en materia de denominaciones de origen, viticultura y enología.

En relación con este tipo de normas, el TC viene reiteradamente estableciendo que las competencias están atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, de forma que los Reales Decretos de traspasos gozan únicamente de un valor instrumental para permitir el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas (por todas, SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10, y 9/2001, de 18 de enero, FJ 6).

Por otra parte, este RD no recoge, dada su fecha de promulgación, las modificaciones sufridas por la competencia autonómica en esta materia: en un primer momento, de desarrollo legislativo y de ejecución (en virtud de la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo), y posteriormente la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en virtud de la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio); atribución competencial existente ya en el momento de planteamiento del conflicto y que, en todo caso, determina el enjuiciamiento del TC, que ha de realizarse de acuerdo con la normativa sobrevenida (STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 6, entre otras muchas).

Por ello, y añadiendo que la parte actora no ha justificado la infracción concreta del RD de traspasos que determinaría la producción del menoscabo de la competencia autonómica, se concluye la inadmisión de este primer alegato. **(FJ 6)**

4.- También se alega la vulneración de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 11 de diciembre de 1986, por la que se establecen reglas para la utilización de nombres geográficos y de la mención *vino de la tierra* en los de mesa.

Al respecto, se debe partir de lo dispuesto en la STC 112/1995, FJ 4, referida al alcance de la **competencia en materia de denominaciones de origen**, donde se establece que el E^o podrá dictar normas válidas en esta materia (con carácter básico o pleno, según corresponda) en virtud de las competencias que ostenta en el territorio de aquellas CCAA que no asumieron competencias exclusivas (sino sólo de desarrollo normativo y de ejecución; o únicamente de ejecución). Igualmente, el E^o podrá ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias CCAA y operar sobre el sector vitícola haciendo uso de la competencia para proceder a la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE. Sin embargo, no resulta admisible la posibilidad de dictar normas básicas específicamente dirigidas a regular las denominaciones de origen en relación con aquellas CCAA que han asumido competencias exclusivas sobre la aprobación de tales denominaciones de origen en su ámbito territorial, como es el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (art. 31.1.7 EACM).

Por otro lado, hay que tener presente que el E^o, legitimado para ello en virtud de lo dispuesto en los arts. 161.1 c) CE y 62 y siguientes LOTC, no ha planteado ante este Tribunal controversia competencial alguna en relación con la Orden impugnada por vulneración de sus competencias, ni tampoco lo ha hecho en relación con las sucesivas normas autonómicas que, sustancialmente, reproducen la regulación aquí controvertida.

Y, por último, es necesario recordar la consolidada doctrina (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 6) en virtud de la cual la **normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia** para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la **vigente** en el momento de adoptarse la decisión por parte del TC, esto es, al RD 1126/2003, de 5 de septiembre, por el que se establecen las reglas generales de utilización de las indicaciones geográficas y de la mención tradicional *vino de la tierra* en la designación de los vinos, dictado en desarrollo del art. 19 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino.

De la normativa vigente (Ley 24/2003 y RD 1126/2003), se deduce la competencia de las CCAA para establecer los requisitos para utilizar la mención

de *vino de la tierra*, cuando la misma esté incluida íntegramente en su territorio, sin introducir limitación alguna respecto de la denominación a utilizar y exigiendo sólo la delimitación de la zona geográfica comprendida. Por ello, y puesto que la Orden impugnada ampara los vinos de mesar originarios de Castilla-La Mancha (producidos y elaborados allí), respetando así el principio de territorialidad y se acomoda a las previsiones de la Ley estatal, hay que concluir que no queda acreditada la lesión de la competencia de la CA de Castilla y León que constituye el fundamento de todo proceso de este tipo.

Insistiendo, de nuevo, en la idea de que una eventual infracción de la normativa estatal por sí sola no tiene virtualidad para constituir el presupuesto previo e imprescindible de un conflicto positivo de competencias se a ello no se une la lesión real y efectiva de la competencia propia, lo que no se ha producido en el presente caso. **(FJ 7)**

5.- La última alegación de la CA impugnante se refiere a la vulneración de lo dispuesto en el art. 147.2 a) CE, por cuanto estima que la potestad autonómica para fijar la propia denominación abarcaría también la de regular de forma exclusiva su denominación frente a otras Comunidades, potestad que se vulnera por el empleo del término “Castilla” realizado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, empleo que, a juicio de la parte actora, le impide su uso.

El TC señala que la alegación de la CA de Castilla y León no puede prosperar por la falta de la necesaria conexión entre el precepto constitucional que se considera infringido y el empleo del topónimo cuestionado, expresando que la potestad reconocida respecto a los símbolos políticos de las CCAA no puede extenderse a un caso como éste, en el que no está en cuestión el uso por otra Comunidad de la denominación de la CA impugnante, sino la autorización del empleo de una referencia geográfica compartida por dos CCAA en determinados productos de la industria agroalimentaria. **(FJ 8)**

6.- Concluye el TC disponiendo que la controversia competencial que se pretende suscitar carece de relevancia constitucional que justifique un

pronunciamiento de ese Tribunal, puesto que no ha quedado acreditada la existencia de de invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la CA de Castilla y León.

Únicamente habría verdadero conflicto constitucional sobre el que deba pronunciarse la jurisdicción constitucional si para resolver la contienda entre las partes es preciso establecer el sentido y el alcance de las normas constitucionales y estatutarias poniendo término a las desiguales y contradictorias interpretaciones que mantengan ambas partes.

También reconoce el TC que, desde la perspectiva de los principios de colaboración y lealtad institucional entre organizaciones jurídico-públicas (art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC), consustanciales a nuestro modelo de Estado, la actuación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al aprobar la Orden impugnada no es la que mejor se adecúa a tales principios, de tal forma que el resultado dista de ser el óptimo desde el punto de vista constitucional, pero esa consideración, por sí sola, no puede encontrar acomodo en este tipo de procedimiento donde la discusión entre las partes ha de ceñirse a la reivindicación de una competencia concreta.

No puede negarse la existencia de un conflicto o controversia entre ambas CCAA que hubiera podido ser reconducido mediante más estricta observancia de los principios antes citados, pero dicho conflicto, que versa, en esencia, sobre la utilización por una de ellas de la denominación genérica *Castilla* en una indicación geográfica de vinos de mesa, no es de naturaleza competencial desde la perspectiva constitucional.

Las posibles consecuencias –por otra parte no probadas- que, desde la perspectiva de la defensa de los consumidores y usuarios o del mercado de vinos, pudiera tener la Orden impugnada no constituyen una pretensión que pueda tener cabida en el conflicto positivo de competencia; sino que este tipo de pretensión, habrá de ventilarse, eventualmente, a través de otros cauces procesales, en el orden jurisdiccional ordinario que proceda, incluido el contencioso-administrativo, a tenor de lo previsto en el art. 153 c) CE. Todo ello sin perjuicio de reiterar la conveniencia de utilizar en estos casos las vías no

jurisdiccionales derivadas de los principios de colaboración y lealtad institucional. **(FJ 9)**