

*JURISPRUDENCIA
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
2013*



Servicio de Estudios Autonómicos

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIAS QUE RESUELVEN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

STC 3/2013, de 17 de enero **7**
(Estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el art. 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas. Competencias sobre colegios profesionales: nulidad del precepto legal que establece los supuestos de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos)

STC 4/2013, de 17 de enero **12**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. Competencias sobre ordenación general de la economía, régimen energético y defensa de los consumidores: nulidad del precepto legal que impone la vigencia de un mismo nivel de calidad de suministro de energía eléctrica en todo el territorio autonómico; interpretación del precepto relativo a la reducción de la factura por consumo de energía eléctrica resultante de la pérdida de la calidad del suministro).

STC 5/2013, de 17 de enero **15**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno con respecto a varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña. Competencias sobre medio ambiente, infraestructuras de transporte y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas: inaplicabilidad a las infraestructuras de titularidad estatal del precepto legal autonómico relativo al plan de medidas para minimizar el impacto acústico).

STC 14/2013, de 31 de enero **19**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el art. 20.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de archivos y documentos. Competencias sobre archivos y cultura: constitucionalidad de los preceptos autonómicos que integran en el sistema de archivos de Cataluña el Archivo de la Corona de Aragón y los Archivos históricos provinciales)

STC 17/2013, de 31 de enero **23**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco con respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 14/2003, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de Extranjería; de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Derecho a la protección de datos; garantías del procedimiento administrativo sancionador y competencias en materia de procedimiento administrativo)

STC 20/2013, de 31 de enero **35**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Castilla y León en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalitat de Cataluña de los documentos incautados con

motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil española)

STC 34/2013, de 14 de febrero.....	40
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. Competencias sobre ordenación genera de la economía, agricultura y denominaciones de origen)</i>	
STC 49/2013, de 28 de febrero.....	50
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 43/2003, de montes.)</i>	
STC 93/2013, de 23 de abril	57
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con la Ley Foral 6/2000, para la igualdad de las parejas estables de Navarra.)</i>	
STC 94/2013, de 23 de abril	60
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas)</i>	
STC 96/2013, de 23 de abril	62
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 13/2005, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos)</i>	
STC 98/2013, de 23 de abril	65
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja)</i>	
STC 103/2013, de 25 de abril	67
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del Gobierno Local)</i>	
STC 130/2013, de 4 de junio.....	71
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 38/2003, general de subvenciones)</i>	
STC 136/2013, de 6 de junio.....	76
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2004, por la que se modifica la Ley 12/2002, del patrimonio cultural de Castilla y León)</i>	
STC 138/2013, de 6 de junio.....	79
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad)</i>	
STC 141/2013, de 11 de julio.....	83
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades)</i>	

STC 144/2013, de 11 de julio.....	86
<i>(Resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Presidente del Gobierno en relación con sendos preceptos de las Leyes de la Asamblea de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura, y 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura)</i>	
STC 161/2013, de 26 de septiembre.....	90
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local)</i>	
STC 172/2013, de 10 de octubre	96
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a la Ley 5/2010, de coordinación de policías locales de La Rioja)</i>	
STC 174/2013, de 10 de octubre	101
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2011, de economía sostenible)</i>	
STC 181/2013, de 23 de octubre	107
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2007, que modifica la Ley 54/1997, del sector eléctrico)</i>	
STC 182/2013, de 23 de octubre	113
<i>(Resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por los Consejos de Gobierno de la Junta de Extremadura, la Junta de Galicia, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto-Ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito)</i>	
STC 193/2013, de 21 de noviembre.....	119
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el Decreto-Ley 1/2009, de ordenación de equipamientos comerciales de Cataluña, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, de promoción de la actividad económica)</i>	
STC 204/2013, de 5 de diciembre.....	123
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley 11/201, de ordenación de la actividad comercial de Illes Balears, redactado por la Ley 25/2006, de medidas tributarias y administrativas)</i>	
STC 207/2013, de 5 de diciembre.....	126
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de haciendas locales navarras, en relación con la exención de la contribución territorial de los bienes de la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas)</i>	

B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

STC 15/2013, de 31 de enero	130
-----------------------------------	------------

(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 830/2003, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria)

STC 21/2013, de 31 de enero 133

(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/892/2006, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y asistencia social: preceptos reglamentarios estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones)

STC 24/2013, de 31 de enero 138

(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1631/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria)

STC 59/2013, de 13 de marzo. 143

(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de Aragón respecto de la certificación sobre afección a la conservación de la diversidad en las zonas especiales de conservación y en las zonas de especial protección para las aves, expedida el 9 de noviembre de 2002 por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto denominado "Construcción de abastecimiento de Agua a Lleida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II".

Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: carácter instrumental de la certificación ambiental respecto de la obra hidráulica de competencia estatal sobre la que versa (SSTC 13/1998 y 149/2012).

STC 62/2013, de 14 de marzo 146

(Se resuelve el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Aragón en relación con el Real Decreto 1046/2003, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Competencias en materia laboral)

STC 139/2013, de 8 de julio..... 151

(Se resuelve el conflicto de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de Madrid respecto del Real Decreto 14/2008, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, que aprueba el Plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda)

STC 146/2013, de 11 de julio..... 154

(Se resuelve el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 139/2011, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas)

STC 163/2013, de 26 de septiembre..... 157

(Se resuelve el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Aragón, en relación con la Orden SAS/1352/2009, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF, y contra la Orden ARM/1593/2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio de Medio

C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

- STC 41/2013, de 14 de febrero..... 161**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad. Planteada por el Juzgado de lo Social núm. 33 de Barcelona en relación con la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Principio de igualdad ante la ley: nulidad del precepto legal que supedita el disfrute del derecho a la pensión de viudedad a que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes.)
- STC 61/2013, de 14 de marzo. 165**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la disposición adicional séptima del TRLGSS. Derechos a la igualdad en la ley y a no sufrir discriminación por razón de sexo: determinación de los períodos de cotización de las prestaciones de Seguridad Social computando exclusivamente las horas trabajadas, en perjuicio de las trabajadoras a tiempo parcial.)
- STC 81/2013, de 11 de abril..... 172**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de uniones de hecho. Competencias sobre legislación civil.)
- STC 137/2013, de 6 de junio..... 175**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a diversos preceptos de la Ley Foral 12/2000, de atención farmacéutica. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, sanidad, productos farmacéuticos y seguridad social)
- STC 145/2013, de 11 de julio..... 181**
(Se resuelve la cuestión planteada respecto del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre sociedades, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2004. Principio de legalidad sancionadora.)
- STC 156/2013, de 23 de septiembre..... 188**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 68 de la Ley de las Cortes de Aragón 5/2005, de ordenación del sistema universitario de Aragón. Competencias sobre función pública.)

SENTENCIA 3/2013, DE 17 DE ENERO

en relación con el art. 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía
15/2001, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y
administrativas

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno

- **Norma impugnada:** el inciso subrayado del art. 30.2 de la Ley 15/2001, del Parlamento de Andalucía, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas

“No obstante lo previsto en el apartado anterior, el requisito de la colegiación no será exigible al personal funcionario, estatutario, o laboral de las Administraciones públicas de Andalucía para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas. En todo caso precisarán de la colegiación, si así fuese exigido, para el ejercicio privado de su profesión.”

- **Motivación del Recurso:** El Abogado del Estado considera que este inciso, en cuanto que exige de la colegiación forzosa a los empleados públicos que realizan actividades propias de una profesión colegiada por cuenta de las Administraciones públicas andaluzas, cuando sus destinatarios son ciudadanos o terceros, vulnera la competencia estatal para determinar los supuestos de colegiación obligatoria y sus excepciones, y la regulación estatal dictada en esta materia.

- **Fallo:** Estimar el recurso y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso recurrido.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda que el Estado impugna sólo el inciso “o para la realización de las actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas”, por interpretar que el precepto contiene dos excepciones al principio de colegiación obligatoria del personal al servicio de la Administraciones públicas. Una primera, referida al caso en que se ejerzan las funciones propias del cuerpo, puesto o cargo y que sería conforme con el art. 1.3 de la Ley 2/1974, sobre Colegios Profesionales. La segunda referida a las actividades profesionales, como las sanitarias, que se prestan por personal de las Administraciones a los ciudadanos, siendo esta última la que vulneraría la regulación estatal. **(FJ 4)**

2.- A continuación, el TC se refiere al **título competencial** que resulta afectado por la controversia y que no es otro que el de **colegios profesionales.** Y no el de función pública, el cual debe considerarse de manera meramente incidental, no sólo porque debe primar la regla competencial específica sobre la más genérica, sino también porque el título de función pública sólo sería de aplicación preferente en el caso de los colegios profesionales integrados exclusivamente por funcionarios públicos o por quienes ejercen funciones públicas (STC 87/1989, FJ 3), lo que no ocurre en este caso.

Al respecto señala la Sentencia, que la CA de Andalucía tiene competencia exclusiva, “en lo no afectado por el artículo 149.1.18 CE”, en materia de colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas de acuerdo con el artículo 36 CE y con la legislación del Estado [art. 79.3 b) del EA de Andalucía]. Por su parte, la competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada por el art. 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas.

Asimismo, reitera el TC que la reserva de ley, y las peculiaridades de los colegios, los distinguen del resto de asociaciones y personas jurídicas de base asociativa. Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender

primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, FJ 26; 20/1988, FJ 4; y 87/1989, FJ 3 b)].

En definitiva, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, FJ 71). **(FJ 5)**

3.- A continuación, **el TC procede a contrastar el inciso impugnado con lo establecido en la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales**, en la redacción dada por la Ley Ómnibus (Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

En su redacción vigente, el art. 1.3 establece que *“son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional”*.

Así, afirma el TC que dicho artículo no contiene una exclusión del régimen de colegiación obligatoria de los funcionarios públicos sino, al contrario, una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen, en exclusiva, a los colegios profesionales y, por tanto, a los propios profesionales, no desplaza o impide el ejercicio de las competencias que, como empleadora, la Administración ostenta sin excepción sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas. Una cautela especialmente necesaria en cuanto que la función de

ordenación del ejercicio de la profesión que se atribuye a los colegios profesionales en el artículo 1.3, no se limita al “ejercicio libre” de la profesión, sino que se extiende “al ejercicio de la profesión” con independencia de que se realice por cuenta propia o ajena.

Así, afirma el TC, que **la Ley de Colegios Profesionales no exime de colegiación a los empleados públicos, por lo que la exención general que reconoce la Ley del Parlamento andaluz vulnera la Ley de Colegios Profesionales**, que exige la colegiación forzosa para el ejercicio de las profesiones que determina una Ley del Estado. **(FJ 6)**

4.- Dice el TC que tras la reforma llevada a cabo por la Ley Ómnibus, el legislador a configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntaria y las obligatorias, limitándose estas últimas a los casos en que se afecta de manera grave y directa, a materias de especial interés público como la protección a la salud y de la integridad física o de seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y precisa que en tanto no se apruebe la Ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido.

Afirma la Sentencia que forma parte de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales pero, también, la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo pues el régimen forzoso o voluntario es una condición esencial de la conformación de cada colegio profesional **(FJ 7)**.

Asimismo, se afirma que la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales ex art. 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el art. 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda y constituye una excepción, amparada en el art. 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos

profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a su miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión.

Por todo ello, se concluye que el inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales, tal y como se razonó en el FJ 6 de esta resolución. Siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados, motivo por el cual debemos se declara que el inciso impugnado ha vulnerado las competencias estatales, y, por tanto, su inconstitucionalidad. **(FJ 8)**

SENTENCIA 4/2013, DE 28 DE FEBRERO

en relación con la Ley 2/2013, de 25 de abril, de protección de la
calidad del suministro eléctrico en Extremadura

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno.
- **Norma impugnada:** los arts. 2, 7.3 a) y 9.5 de la Ley 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura (en adelante, LPCSE).
- **Motivación del Recurso:** Vulneración de las competencias estatales en materia de energía eléctrica ex arts. 149.1.13ª y 25ª CE.

Fallo:

1º.- Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en su virtud, declarar:

- a) Que el art. 2 de la Ley 2/2002, de 25 de abril de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura es inconstitucional y nulo.
- b) Que el art. 7.3 a) de la Ley 2/2002, de 25 de abril de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, no vulnera las competencias del Estado, interpretado en los términos del fundamento jurídico 8.

2º.- Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar el Tribunal Constitucional alude a que las partes están de acuerdo en que los títulos competenciales en conflicto son, por un lado, los estatales derivados de los artículos 149.1.13ª y 149.1.25ª de la Constitución Española, en virtud de los que se ha dictado la normativa básica constituida por la Ley del Sector Eléctrico y sus disposiciones de desarrollo y, por otro lado la competencia exclusiva autonómica para el establecimiento de normas adicionales de protección de la calidad del suministro eléctrico del artículo 9.1.37 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Por otro lado, dado que la controversia se refiere a una constitucionalidad de carácter mediato, recuerda que hay que considerar si se cumplen los requisitos: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea en sentido material y formal una norma básica y que la contradicción entre ambas normas sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

2.- Se recurre en primer lugar el artículo 2 de la LPCSE que establece un nivel mínimo de calidad en el suministro eléctrico común para todo el territorio autonómico sin distinción de zonas.

El TC señala que la normativa básica estatal (LSE y RD 1955/2000) está basada en dos principios: El primero de ellos: establece diferentes zonas geográficas a los efectos de determinación de las características y continuidad del suministro eléctrico y, el segundo: fija unos índices mínimos de calidad de servicio diferentes en función de la zonificación establecida. De este modo, la normativa básica estatal establece unas exigencias mínimas de calidad para todo el territorio nacional, si bien ponderadas en función de las correspondientes zonas geográficas, determinadas por la ubicación y densidad de la red de distribución y por la imposibilidad técnica y económica de mantener los mismos niveles de calidad del suministro con independencia de las zonas a las que ese suministro se dirige.

Por lo tanto, el TC concluye que el precepto autonómico impugnado es inconstitucional y nulo pues al establecer un nivel mínimo de calidad

único e igual para todo el territorio extremeño contradice la normativa básica estatal que diferencia por áreas y tipología de consumo.**(FJ 4).**

3.- En segundo lugar se recurre el artículo 7.3.a) LPCSE, que establece una reducción en la facturación a abonar como consecuencia del incumplimiento de la calidad en el suministro.

El TC señala que este precepto está regulando un supuesto no previsto en la normativa estatal y por ello no contradice las bases estatales sino que constituye una norma propia en materia de calidad del suministro eléctrico, siendo el precepto impugnado conforme al orden constitucional de distribución de competencias.**(FJ 6)**

4.- Finalmente, en relación con la impugnación del artículo 9.5 LPCSE, que establece una obligación de contenido económico para las empresas distribuidoras y comercializadoras, el TC señala que no se vulneran las competencias estatales relativas al régimen retributivo de las actividades de distribución y comercialización de electricidad. Además la obligación se establece individualmente para cada una de las sociedades mercantiles dedicadas a tales actividades y no de un modo conjunto para distribuidores y comercializadores, que están obligadas por la norma estatal a una contabilidad separada de ambas actividades y por la norma autonómica a depositar fianza, la cual no obstaculiza la llevanza de la contabilidad separada.**(FJ 9)**

SENTENCIA 5/2013, DE 17 DE ENERO

en relación con la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra
la contaminación acústica de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno.
- **Norma impugnada:** los arts. 12.4, inciso segundo y 38.2.
- **Motivación del Recurso:** Vulneración de la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE) y de la competencia sobre determinadas vías y medios de comunicación (art. 149.1.20ª y 21ª CE).
- **Fallo:**
 - 1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y declarar, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7, que el art. 38.2 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Cataluña, no es aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal.
 - 2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Se impugna el art. 12.4, segundo inciso, que establece que en el caso nueva construcción o ampliación de aeródromos o helipuertos, así como en el de aumento significativo del tráfico, de acuerdo con la declaración de impacto ambiental, la sociedad que explote la instalación debe asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido.

Según el Abogado del Estado, esta disposición vulnera las competencias estatales relativas a la protección del medio ambiente, ya que no se respetan los sistemas de articulación de competencias previstos en el RD legislativo 1302/1986, modificado por la Ley 6/2001, además se vulnera la competencia estatal sobre aeropuertos de interés general del artículo 149.1.20ª CE.

Sin embargo el TC declara que el art. 12.4 no vulnera las competencias del Estado del art. 149.1.20 CE pues, conforme a su propio tenor, la obligación de la sociedad que explote la instalación de asumir el acondicionamiento de los edificios afectados dentro de la nueva zona de ruido derivada de la construcción o ampliación de instalaciones aeroportuarias o aumento significativo del tráfico, en todo caso, se impone, de acuerdo con la declaración de impacto ambiental. Así, el acondicionamiento de los edificios afectados se producirá de conformidad con la correspondiente evaluación de impacto ambiental (o cualquier otro instrumento de regulación ambiental) y en su caso en los términos y condiciones que en dicha declaración sea aprobada por el órgano ambiental competente, que en el caso de proyectos de competencia del Estado será, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, estatal. Por tanto, si en dicha declaración no figura tal previsión, del artículo impugnado no derivaría ninguna obligación para la sociedad explotadora ni tampoco, por la remisión a una decisión que ha de ser adoptada por un órgano estatal, vulneración de las competencias estatales. Lo contrario significaría tanto como admitir que las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre las obras públicas de interés general, en particular en relación con las infraestructuras del transporte y las comunicaciones, algo que excluye la doctrina del TC (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85 in fine).**(FJ 4)**

2.- En segundo lugar, se impugna el artículo 38.2. El Abogado del Estado argumenta que el artículo se refiere a todo tipo de infraestructuras, incluyendo las de titularidad estatal, no distingue entre infraestructuras de nueva planta y existentes. Además, de los artículos impugnados resulta que la Generalitat puede imponer, incluso con carácter retroactivo, el cumplimiento de nuevos requisitos medioambientales, dicho cumplimiento condiciona totalmente la continuidad de vías y medios de comunicación, incluidos los del Estado, lo que implica la vulneración de las competencias estatales previstas en los artículos 149.1.20ª, 21ª y 23ª CE. E, incluso la doctrina constitucional que rechaza la exigencia por la legislación autonómica de informes vinculantes sobre las actuaciones estatales que se realicen en territorio de la Comunidad Autónoma.

El TC declara que el artículo 38.2 es inaplicable a las infraestructuras de transporte viario, marítimo y ferroviario de titularidad estatal existentes a la entrada en vigor de la Ley de Cataluña 16/2002.

Argumenta que en la medida en que se atribuye implícitamente la elaboración del plan al Estado, en su condición de titular de las infraestructuras, prevé la ponderación de los intereses en presencia, de modo que, en principio, estamos ante un mecanismo de acomodación o integración de dos competencias concurrentes en el espacio físico, en el que cada una de las voluntades presentes se circunscribe a asuntos de su propia competencia. Pese a ello, dicha ponderación se realiza recurriendo a una técnica, la de la aprobación del plan por el Departamento autonómico de Medio Ambiente, que supera el ámbito propio de establecimiento de fórmulas de cooperación o colaboración interadministrativas basadas en la voluntariedad y el mutuo acuerdo. Técnicas que, a partir de nuestra consolidada doctrina respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el territorio derivadas de títulos jurídicos distintos (STC 82/2012, de 18 de abril, FJ 3), son las que aquí procedería aplicar, a fin de lograr que las infraestructuras estatales se ajusten a las determinaciones ambientales y que, a la vez, éstas no impidan u obstaculicen el normal desenvolvimiento de tales infraestructuras, de modo que puedan cumplir la finalidad para la que fueron diseñadas.

Por el contrario, el precepto impugnado implica la prevalencia del criterio autonómico de un modo que ha de reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues las infraestructuras sobre las que se ha planteado la controversia están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales, los cuales se ven aquí preteridos. Por todo ello, 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, la aprobación por el Departamento autonómico de Medio Ambiente de un plan de medidas para minimizar el impacto acústico de las infraestructuras estatales de transporte viario, marítimo y ferroviario es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

SENTENCIA 14/2013, DE 17 DE ENERO

en relación con el art. 20.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña
10/2001, de archivos y documentos

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno

- **Norma impugnada:** art. 20.1 a) y f) de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, que integra en el sistema de archivos de Cataluña determinados archivos de titularidad estatal (concretamente el Archivo de la Corona de Aragón y los archivos históricos provinciales)

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración del art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2, que atribuyen al Estado una competencia exclusiva sobre los archivos de su titularidad, incluyendo la legislación, su desarrollo y ejecución, sin perjuicio de que en el ejercicio de esa competencia pueda el Estado atribuir a las Comunidades Autónomas, en los términos que considere oportunos, la competencia de gestión.

- **Fallo:** desestimar el recurso.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar recuerda el TC, que el **Archivo de la Corona de Aragón** es un archivo de titularidad y gestión estatal, mientras que los **archivos históricos provinciales** de Tarragona, Lleida y Girona son archivos de **titularidad estatal cuya gestión ha sido traspasada a la Generalitat de Cataluña**, en virtud del correspondiente Real Decreto de transferencia.

Y todos ellos, bajo la calificación de archivos históricos, **forman parte del sistema de archivos de la Administración General del Estado** que, a su vez, se integra en el sistema español de archivos, constituido y regulado por el Real Decreto 1708/2011, que comprende los archivos de la Administración General del Estado y el resto de los archivos públicos y privados que se vinculen al sistema mediante los correspondientes instrumentos de cooperación.

Lo que se discute es si la inclusión de estos archivos de titularidad en el sistema de archivos de Cataluña vulnera o no las competencias que ostenta el Estado ex art. 149.1.28 CE. **(FJ 3)**

2.- El TC cita la doctrina que sentó en la STC 31/2010 (FJ 74), que señalaba que **la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos**, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, de manera que la prescripciones estatutarias, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que solo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos. Esta misma Sentencia decía que la colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de Aragón, con el Estado y con las CCAA que tienen fondos en el mismo, no contraviene la Constitución en cuanto manifestación del principio de cooperación, que es consustancial al Estado Autonómico, obviamente sin poder limitación de la plena libertad del Estado para ordenar y realizar la gestión de unos archivos que son de su exclusiva competencia.

Posteriormente, esta doctrina se reiteró en la STC 46/2010, de la que se extraía la conclusión de que no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las CCAA, en cuanto ello implique una calificación que sólo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican. (FJ 5)

3.- Esta conclusión así alcanzada debe ser contrastada con el contenido de la Ley del Parlamento catalán 10/2001, pues, por más que sea constitucional la inserción en el sistema de archivos de Cataluña de “fondos propios de Cataluña” ubicados en archivos de titularidad estatal, sin embargo es preciso enjuiciar si, como sostiene el Abogado del Estado, ello conlleva en el presente caso y con menoscabo de las competencias estatales, la sujeción del archivo en su conjunto al régimen de la Ley 10/2001.

Al respecto, afirma el TC, que tal contingencia debe rechazarse, porque el art. 3.2 de la Ley de Cataluña (“Ámbito de aplicación”); declara que “los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal”. Este precepto comporta que la mención en el sistema de archivos de Cataluña de archivos de titularidad estatal no puede suponer que éstos se entiendan incluidos, a ningún efecto, en el ámbito de aplicación de la citada ley.

Por tanto, concluye el TC, señalando que, **efectivamente, quedan fuera del ámbito de la ley impugnada los archivos de titularidad estatal**, incluso aunque éstos custodien fondos que la legislación autonómica declare ahora o en el futuro como pertenecientes al patrimonio documental autonómico. De este modo, la inclusión de los archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Cataluña debe entenderse vinculada a la protección añadida que la Comunidad Autónoma pueda dispensar a fondos documentales obrantes en tales archivos, al ser el de la protección de los fondos documentales uno de los fines que la Ley asigna al sistema de archivos de Cataluña (art. 16.1).

En definitiva, en relación con el Archivo de la Corona de Aragón, en cuanto archivo cuya gestión tiene reservada el Estado, la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias, sin perjuicio de su participación en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre.

En lo tocante a los archivos históricos provinciales, al haber transferido el Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña su gestión, corresponde a ésta la ejecución de la normativa aprobada por el Estado, conforme al correspondiente Convenio de traspaso de competencias. Sobre la competencia de gestión, recuerda el TC, que en la STC 17/1991 ya se señaló que la transferencia de gestión sobre estos archivos no conlleva la atribución de la potestad reglamentaria, pues lo que en su párrafo final establece el art. 149.1.28 CE es la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las CCAA, y que, una vez hecho, a la Generalitat corresponde “la ejecución de la legislación del Estado” esto es, sujetando su gestión a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado. **(FJ 6)**

SENTENCIA 17/2013, DE 31 DE ENERO

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 14/2003, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; de la Ley 7/1985, de bases del régimen local; de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común y de la Ley 3/1991, de competencia desleal

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento Vasco

- **Norma impugnada:** los arts. 1 (apartados 31, 32, 34, 35, 38, 39 y 40) de la Ley Orgánica 14/2003, así como el art. 3 (apartados 3 y 5).

Los citados preceptos suponen la modificación de 4 leyes:

- La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, LOEX)
 - la Ley 7/1985 (LBRL)
 - la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC)
 - la Ley 3/1991, de competencia desleal
-
- **Motivación del Recurso:** supuesta vulneración de determinados derechos fundamentales (principalmente se le reprocha la vulneración del derecho fundamental a la protección de datos del art. 18.4 CE); asimismo se le reprocha contravención del art. 149.1.18 CE (en su vertiente de norma de atribución de garantías en los procedimientos

administrativos); y también infracción de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 9.3, 24 y 106 CE.

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el recurso interpuesto por el Parlamento Vasco y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso *“Asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del mismo apartado de este artículo llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años”* del art. 58.6 de la LOEX, en la redacción dada al mismo por el art. 1.31 de la Ley Orgánica 14/2003.

2º Declarar:

a) que el art. 62 quinquies 1 de la LOEX, introducido por el art. 1.32 de la Ley Orgánica 14/2003, es constitucional interpretado en los términos establecidos en el FJ 14.

b) que el segundo párrafo de la disposición adicional quinta de la LOEX, introducido por el art. 1.40 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, es constitucional siempre que se interprete en los términos del FJ 7.

c) que la disposición adicional séptima de la LBRL, introducida por el art. 3.5 de la Ley Orgánica 14/2003 es constitucional siempre que se interprete en los términos y con las garantías que se enumeran en el FJ 9.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, hay que señalar que el recurso impugna la versión de la Ley de Extranjería vigente desde 2003, pero que ésta ha sido objeto de sucesivas reformas, por las Leyes 2/2009 y 10/2011. Sin embargo, se afirma que subsiste el objeto de la controversia, por lo que debe entrarse a analizar el fondo del asunto.

También se remite aquí el TC a su consolidada doctrina acerca de la determinación de la **posición jurídica de los extranjeros en relación con los derechos**, y que vienen a decir que: existen derechos que, en tanto que inherentes a la dignidad humana, corresponden por igual a españoles y extranjeros; igualmente existen derechos, como los reconocidos en el art. 23 CE en relación con el 13.2 CE, que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros y, finalmente, un tercer grupo serían aquellos derechos que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio.

Concretamente, en la STC 236/2007 (FJ 4) se señalaba que: *“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, según los criterios expuestos; 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”.* (FJ 2)

2.- Seguidamente, el TC se centra en examinar las supuestas vulneraciones del derecho fundamental consagrado en el art. 18.4 CE que, en lo relativo al acceso, cesión y comunicación de datos de carácter personal, se imputan al art. 1 (apartados 35 y 40) de la Ley Orgánica 14/2003, así como a los apartados 3 y 5 del art. 3 de la misma Ley.

La representación procesal del Parlamento Vasco sostiene que los citados preceptos vulneran el **contenido esencial del derecho fundamental a la libertad informática reconocido por el art. 18.4 CE**, con el alcance que a dicho precepto ha otorgado la doctrina constitucional (por todas, STC 292/2000, de 30 de noviembre), uno de cuyos aspectos esenciales es la necesidad de acordar y consentir por el interesado las operaciones a que sus datos personales puedan someterse.

Al respecto, se sostiene en la Sentencia, que tal y como se desprende de la doctrina constitucional (STC 292/2000), resulta claro que la Ley Orgánica de protección de datos (LOPD) no permite la comunicación indiscriminada de datos personales entre Administraciones públicas dado que, además, estos datos están, en principio, afectos a finalidades concretas y predeterminadas que son las que motivaron su recogida y tratamiento. Por tanto, la cesión de datos entre Administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia LOPD, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de ley.

En consecuencia, prosigue el TC, es necesario pronunciarse acerca de si la limitación que, a juicio de la parte actora en el presente proceso, producen las disposiciones controvertidas está justificada y resulta necesaria y proporcionada puesto que las normas legales deben conciliar el bien jurídico protegido por el derecho fundamental que se reputa vulnerado, esto es, el

derecho a la privacidad de las personas, expresado en el control sobre sus datos personales y la finalidad con la que los mismos se utilizan, con la garantía de otros bienes de relevancia constitucional. **(FJ 4)**

3.- Teniendo en cuenta todo lo expuesto, el TC inicia ya el examen del primer grupo de preceptos impugnados por el Parlamento vasco, empezando por el **art. 66 LOEX** (en la redacción dada al mismo por el art. 1.35 Ley Orgánica 14/2003).

Este precepto cuya rúbrica es **“Obligaciones de los transportistas”**, viene a exigir que, cuando así lo determinen las autoridades españolas respecto de las rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen en las que la intensidad de los flujos migratorios lo haga necesario, a efectos de combatir la inmigración ilegal y garantizar la seguridad pública, toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada, en el momento de finalización del embarque y antes de la salida del medio de transporte, a remitir a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información relativa a los pasajeros que vayan a ser trasladados, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, al territorio español. La información será comprensiva del nombre y apellidos de cada pasajero, de su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad.

El TC afirma la constitucionalidad de este precepto, señalando que **se fundamenta en la aplicación de convenios internacionales (Acuerdo de Schengen)**, que imponen a las autoridades españolas un control del flujo migratorio para velar por la legalidad de la entrada y salida de extranjeros, pudiendo incluso admitirse la colaboración reglamentaria en su desarrollo. Así, continúa el TC, es innegable que la medida prevista intenta evitar que se eludan las leyes que regulan la entrada, residencia y circulación de los extranjeros en España, esto es, persigue una finalidad, el aseguramiento de que la entrada y estancia de los extranjeros en España se hace con pleno respeto a la ley, a cuya relevancia, tanto desde la perspectiva constitucional

como en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos con el resto de países de la Unión Europea, resulta innecesario referirse ya.

Finalmente, tampoco acoge la Sentencia la alegada vulneración del art. 24.2 CE puesto que es evidente que la norma, aun cuando vinculada a la verificación del cumplimiento de las condiciones legalmente establecidas para la entrada y permanencia de extranjeros en España, nada prejuzga con respecto a la eventual incoación de un expediente sancionador fundado en el presunto incumplimiento de dichas condiciones, expediente que, caso de llegar a ser incoado, deberá serlo con todas las garantías que el ordenamiento jurídico y nuestra doctrina exigen a un procedimiento de tal carácter.

Por todo lo expuesto, la impugnación del art. 66 LOEx es desestimada.
(FJ 6)

4.- El siguiente precepto impugnado era la **Disp. Adic. 5ª LOEX** (introducida por el art. 1.40 de la Ley Orgánica 14/2003), referido al **“Acceso a la información y colaboración entre Administraciones Públicas”**.

Concretamente, es el apartado segundo de la disposición el que plantea más problemas, según el cual, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Estadística, este último en lo relativo al Padrón Municipal de Habitantes, facilitarán a los órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos regulados en esta Ley Orgánica, el acceso directo a los ficheros en los que obren datos que hayan de constar en dichos expedientes, y sin que sea preciso el consentimiento de los interesados, de acuerdo con la legislación sobre protección de datos”.

La representación procesal del Parlamento Vasco considera que este precepto es contrario al art. 18.4 CE, por cuanto la cesión de datos en ella prevista no respetaría el contenido esencial del derecho a la protección de datos personales, por la falta de certeza y previsibilidad de las condiciones de la cesión así como por vulnerar el principio de finalidad.

Al respecto, el TC admite su constitucionalidad, si bien lo limita a casos concretos y procedimientos determinados. Afirma la Sentencia que, en la medida en que han de tratarse de datos relacionados con un concreto procedimiento y que ya obran en poder de la Administración pública, no puede considerarse vulnerado el art. 18.4 CE. En todo caso, tal acceso solamente puede producirse cuando ese dato resulte necesario o pertinente en relación con la tramitación de un concreto expediente, lo que permite analizar o determinar en cada caso la conformidad del acceso con lo establecido en el régimen legal que le resulta de aplicación.

En suma, interpretado en los términos expuestos, el segundo párrafo de la disposición adicional quinta LOEx no vulnera la Constitución. Así se dispone en el fallo. **(FJ 7)**

5.- Por motivos similares, se impugnaba también el **art. 16.3 LBRL** (en la redacción dada por el art. 3.3 Ley Orgánica 14/2003), relativo a la **cesión y acceso a los datos del padrón municipal**, según el cual *“Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones públicas que lo soliciten sin consentimiento previo al afectado solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.”*

El TC afirma que los datos cedidos han de ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las funciones asignadas a los órganos administrativos de forma que deberá motivarse la petición de aquellos datos que resulten relevantes, pues es necesario distinguir entre el análisis y seguimiento de una situación individualizada relativa a un caso concreto y el suministro generalizado e indiscriminado de toda la información contenida en un registro personal. El precepto ha contemplado ambos extremos de manera

que cualquier cesión de los datos del padrón debe fundamentarse en la necesidad por parte de la Administración cesionaria actuando en el ejercicio de sus competencias, de conocer, en cada caso concreto, el dato relativo al domicilio de la persona afectada, extremos que han de ser adecuadamente valorados por la cedente a fin de apreciar si los datos que se solicita son realmente necesarios, pertinentes y proporcionados, atendiendo a la competencia que pretende ejercer la Administración cesionaria. Se trata así de una regla de por sí restringida a los datos relativos a la residencia y al domicilio en cada caso concreto, y a la que le resultarán de aplicación el resto de principios y previsiones que conforman el contenido del derecho reconocidos en la legislación sobre protección de datos.

Por ello, se desestima la impugnación del art. 16.3 LBRL **(FJ 8)**

6.- Asimismo se enjuicia la **Disp. Adic. 7ª LBRL**, introducida por el art. 3.5 Ley Orgánica 14/2003, que permite a la Dirección General de la Policía acceder a los datos del padrón, para la exclusiva finalidad del ejercicio de las competencias establecidas en la LOEX, y preferentemente por vía telemática. Además, habla de que los accesos se realizarán con las máximas medidas de seguridad, dejándose constancia de cada acceso, fecha y hora, identificación del usuario y datos consultados.

El TC advierte que su constitucionalidad exige que se interprete el precepto de un determinado modo, esto es, que la cesión de datos ha de venir rodeada de una serie de garantías específicas que evidentemente son susceptibles de control. Entre dichas garantías se encuentra la necesidad de motivar y justificar expresamente tanto la concreta atribución de la condición de usuario para el acceso telemático a los datos del Padrón, como los concretos accesos de que se trate, evitando que se produzca tanto un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos.

Por tanto, el acceso únicamente será posible, en dichas condiciones, cuando el concreto dato en cuestión resulte pertinente y necesario en relación con la finalidad que ha justificado el acceso, quedando garantizada la

posibilidad de analizar si, en cada caso concreto, el acceso tenía amparo en lo establecido en la Ley, pues, en caso contrario, no resultará posible su uso.

En estos términos, la disposición recurrida se considera constitucional.
(FJ 9)

7.- Se impugnaban también las **Disposiciones adicionales tercera y cuarta LOEX**, introducidas por el art. 1.38 y 39 respectivamente de la Ley de 2003, a las cuales el recurrente imputa la reducción del nivel mínimo de garantías jurídicas en los procedimientos administrativos que en todo caso habrían de ser preservadas para los administrados.

La modificación normativa introduce, en los procedimientos administrativos en materia de extranjería, en concreto sobre autorizaciones de residencia y de trabajo, dos especialidades:

- **obligación de comparecencia personal para la presentación de las solicitudes de autorización de residencia y trabajo**
- dicha presentación deberá realizarse **en los registros del órgano competente para su tramitación.**

Ambas circunstancias, a juicio del recurrente, suponen que el legislador orgánico estaría eludiendo, sin el debido fundamento y proporcionalidad, la aplicación para los extranjeros de garantías que han de ser generales en todo procedimiento administrativo, incurriendo con ello en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE así como vulnerando los principios de coordinación, colaboración y cooperación que, de acuerdo con el art. 103 CE, han de regir las relaciones entre las distintas Administraciones públicas.

El TC desestima esta pretensión, señalando que ningún reproche merece la disposición impugnada por el solo hecho de que excepcione para un sector material específico, determinadas previsiones procedimentales establecidas en la Ley 30/1992. Reputa el TC como **lógico que las autoridades que han de emitir las autorizaciones de residencia y trabajo procedan a la adecuada identificación personal de aquellos a cuyo favor han de emitirse,** sin

que, por esta razón, el deber de comparecencia personal ante los órganos competentes para tramitar la solicitud pueda entenderse inadecuado o no justificado respecto a la finalidad perseguida. **(FJ 10)**

En relación con la inadmisión a trámite de autorizaciones se impugnan diversos apartados, según los cuales se inadmitirán a trámite la autorizaciones en diversos supuestos, tales como cuando conste un procedimiento administrativo sancionador contra el solicitante en el que pueda proponerse la expulsión o cuando se haya decretado en contra del mismo una orden de expulsión (apartado 4); o, por ejemplo, cuando la solicitud de autorización no se realice personalmente y dicha circunstancia sea exigida por ley (apartado 8).

Para el recurrente se estaría vulnerando la presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a motivación de los actos administrativos.

El TC desestima la impugnación, señalando que en estos casos, en cuanto que inadmiten una solicitud, no imponen sanción alguna ni limitan el ejercicio de ningún derecho fundamental. Tampoco es posible apreciar la alegada vulneración de la presunción de inocencia que se predica del inciso inicial de este apartado 4, pues el cuestionado inciso viene a establecer, de forma quizás poco afortunada desde el punto de vista de la técnica utilizada, la preferencia del procedimiento administrativo sancionador ya iniciado frente al otro que pretende comenzarse, lo cual resulta lógico si se tiene en cuenta que el art. 57.4 LOEx dispone que la expulsión conllevará la extinción de cualquier autorización para permanecer en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. De esta forma, no se vulnera la presunción de inocencia dado que no nos encontramos en un ámbito sancionador y la inadmisión a trámite de la solicitud nada prejuzga respecto a la eventual resolución que se adopte en el procedimiento administrativo sancionador. **(FJ 11)**

8.- Se impugnan los **arts. 58 y 59 LOEX relativos a la devolución de extranjeros**, que disponen que cuando la devolución no pueda ejecutarse en plazo de 72 horas, se solicitará la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión. Asimismo, toda devolución llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por plazo máximo de 3 años.

Para el recurrente, estas previsiones están transformando la devolución en una sanción similar a la expulsión con sus mismas consecuencias jurídicas, por lo que se estaría vulnerando los arts. 24 y 105, en tanto que se estaría imponiendo una sanción de plano.

Al respecto, señala el TC que, a diferencia de la expulsión, la devolución pretende evitar la contravención del ordenamiento jurídico de extranjería, por lo que no comporta en sí misma una sanción sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido. Sin embargo, continúa el TC, la inmediatez del supuesto de hecho que origina el procedimiento de devolución y de su consecuencia, la prohibición de entrada no significan que ésta última pueda adoptarse de plano o en ausencia de todo procedimiento administrativo. No obstante lo anterior también es claro que la medida de prohibición de entrada que lleva aparejada toda devolución carece, en su condición de sanción, de la apertura y tramitación de un procedimiento contradictorio con las garantías que, conforme a la doctrina constitucional, han de reconocerse en toda actividad sancionadora de la Administración.

Por ello, se afirma la **inconstitucionalidad** del inciso que atribuye a la devolución la prohibición de entrada en el territorio español. **(FJ 12)**

9.- Por último se impugnaba el **art. 62 quinquies.1 y 2 LOEX** sobre **medidas de seguridad susceptibles de ser puestas en práctica en los centros de internamiento de extranjeros.**

A juicio del recurrente entiende que la habilitación a la autoridad del centro de internamiento para llevar a cabo inspecciones y registros vulnera el derecho fundamental a la intimidad (18 CE). Igualmente se advierte que la posibilidad de utilizar medios de contención física personal o separación preventiva del agresor en habitación individual vulneran los arts 17 y 25.3 CE.

Al respecto, señala el TC que la intimidad personal es un derecho que puede verse afectado por el mero hecho del ingreso del extranjero en un centro de internamiento, habida cuenta de las necesidades de organización y seguridad del mismo así como que la limitación que establece se encuentra, en principio, “anudada” a la finalidad propia del centro en cuestión. Igualmente se advierte que la medida requiere de una fundamentación a fin de no incurrir en un exceso en la restricción del derecho a la intimidad, por lo que resultará necesaria la comunicación previa o, según las circunstancias, simultánea o posterior acerca de la dimensión y la intensidad del registro y de los objetos incautados.

Por otra parte, también se justifica la adopción de medidas de contención física, si bien su adopción sólo está justificada en supuestos concretos, legalmente definidos en atención a ciertas conductas de los internos que la Administración está obligada a impedir o evitar. Es decir, la adopción de estas medidas está circunscrita tanto por su finalidad exclusiva, al restablecimiento de la normalidad en el centro, como por su duración limitada, pues sólo subsistirán el tiempo estrictamente necesario para la desaparición de la circunstancia que lo motivó, lo cual corresponde apreciar, en última instancia al juez. **(FJ 13)**

SENTENCIA 20/2013, DE 31 DE ENERO

en relación la Ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** la Junta de Castilla y León

- **Norma impugnada:** arts. 1, 2.2, 3 (apartados 1 y 3), 4.1, 5.2 y las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los artículos 9.3, 46 y 149.1.28 CE

- **Fallo:** Desestimación del recurso

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Como se ha señalado en los antecedentes, los recurrentes entendían que la norma impugnada vulneraba el art. 149.1.28 CE, que atribuye al Estado en exclusiva la competencia sobre la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”.

Así, para los recurrentes, los preceptos impugnados permitirían la salida del Archivo General de la Guerra Civil Española de una cantidad tal de documentos —todos aquellos incautados en Cataluña (artículo 1 y 2.2 de la Ley 21/2005) así como los incautados en el resto de CCAA que lo soliciten (disposición adicional primera de la Ley 21/2005)— que se priva al archivo del destino y utilidad que le corresponde y se perturba el cumplimiento de su función social, constituyendo ello un supuesto de expoliación de acuerdo con la definición del mismo que se hace en el art. 4 de la Ley del patrimonio histórico que se consideró constitucional en la STC 17/1991.

Sin embargo, el TC señala que **no estamos ante un supuesto de expoliación**, que se definió en la propia STC 17/1991 (FJ 7), como *“privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados”*.

El expolio supondría ir contra la función social del Archivo General de la Guerra Civil, de reunir, conservar y disponer sus fondos documentales para la investigación, cultura e información. Y esta función social, dice el TC, queda salvaguardada con la posibilidad de consultar el contenido material de la documentación, en tanto que resulta obligatoria la realización de copias digitalizadas de los documentos restituidos, así como por el régimen de protección y accesibilidad que se establecer para los documentos que se restituyan, dispuesto en la normativa estatal y en la normativa autonómica sobre el patrimonio histórico. **(FJ 3)**

Tampoco cabe apreciar, continúa la Sentencia, que se vulnere la garantía institucional reconocida en el art. 149.1.28 CE, como sostenía la Junta de Castilla y León. Así, afirma el TC que no cabe deducir la existencia de una garantía institucional del citado precepto. **No entiende admisible extender la garantía institucional al ámbito de los archivos de titularidad estatal.** En efecto, no es posible considerar que el contenido de todos y cada uno de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal se encuentre garantizado constitucionalmente por tratarse, cada uno de ellos, de una de esas instituciones esenciales dentro del orden constitucional cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales. Por ello, no cabe considerar que la ley impugnada vulnere en este punto la Constitución. **(FJ 4)**

Y, desde el punto de vista de la supuesta vulneración del art. 149.1.28 CE, la Sentencia también desestima el argumento esgrimido por los recurrentes relativo a la incompetencia de la Generalitat de Cataluña para restituir los documentos a sus primitivos dueños y para regular el procedimiento correspondiente. Ello es así porque Cataluña tiene asumida la competencia ejecutiva sobre los archivos de titularidad estatal cuya gestión no se reserve al Estado, y la transferencia de la documentación a restituir a la Generalitat no es sino la consecuencia lógica de la atribución de la gestión de la restitución a aquella. **(FJ 5)**

2.- Por otra parte, el TC también desestima la supuesta vulneración del art. 9.3 CE, desde el punto de vista de la interdicción de la arbitrariedad.

En primer lugar, los recurrentes cuestionan que se otorgue a la Generalitat la propiedad de todos los documentos transferidos y que supondría que quedaría en manos de ésta si no son finalmente restituidos. Esta alegación se desestima, por cuanto, según afirma el TC, la ley impugnada no transfiere la titularidad del Archivo General de la Guerra Civil a la Generalitat, sino que le transfiere una serie de fondos documentales y a los solos efectos de su restitución, sin que la Ley prevea ninguna transferencia incondicionada ni que

la gestión de los fondos transferidos y no restituidos, sea realizada por la Comunidad Autónoma. **(FFJJ 6 y 7)**

Por otra parte, también se alegaba la supuesta inconstitucionalidad de que sea la Generalitat y no el Estado el que restituyera los documentos. Aquí la Sentencia recuerda que no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de fundamento. Es lo que ocurre en este caso, afirma el TC, dado que la transferencia a la Generalitat de los documentos incautados en Cataluña durante la Guerra Civil para que sea ella la que los devuelva a sus propietarios, no puede tacharse de irrazonable ni de carente de toda justificación, aunque pueda legítimamente discreparse de esa decisión. **(FJ 8)**

3.- La Sentencia desestima la supuesta vulneración del artículo 46 CE, “Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.

A este respecto, niega la Sentencia que los documentos restituidos queden en situación de absoluta desprotección, por cuanto el régimen de protección de aquellos será el régimen propio establecido en las normas del Estado y de las CCAA sobre patrimonio histórico. **(FJ 9)**

4.- Por último, se alegaba una supuesta discriminación a favor de Cataluña. El TC niega que la transferencia de los documentos constituya una discriminación a favor de Cataluña.

Así, advierte la sentencia que la disposición adicional primera de la ley abre la posibilidad de que la restitución pueda llevarse a cabo por las CCAA que lo soliciten, de acuerdo con el procedimiento que el Gobierno establezca. La Ley establece así una diferencia en cuanto al procedimiento de restitución, si bien ello no supone una diferencia en cuanto al resultado, la restitución de la documentación a sus propietarios originarios. La

cuestión que se plantea es si es discriminatorio este diferente procedimiento de restitución, discriminatorio respecto a las diferentes CCAA, que no respecto a las personas físicas o jurídicas, cuyo derecho a la restitución no podría en ningún caso quedar imposibilitado por el establecimiento de un régimen jurídico diferenciado.

Pues bien, el TC señala que esa diferencia respecto al procedimiento no puede calificarse ni de discriminatoria ni de arbitraria, por cuanto el especial régimen de devolución de documentos previsto para Cataluña se puede justificar en la existencia de una reivindicación sostenida a lo largo del tiempo por parte de sus instituciones, así como por el reconocimiento de un régimen de autonomía para Cataluña en el momento mismo de la incautación de los documentos, autonomía que suponía la atribución a la Generalidad de competencias en materia de archivos (artículo 7 del Estatuto de Autonomía de 1932). La Generalidad fue restablecida por Real Decreto-ley 41/1977, y tiene ahora, como tenía en el momento de la incautación, competencias en materia de archivos, por lo que es aquí donde se agota el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad. **(FJ 10)**

SENTENCIA 34/2013, DE 14 DE FEBRERO

en relación con la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña

- **Norma impugnada:** los arts. 22, 23, 25, 26 y 27 de la Ley 24/2003, de la viña y el vino.

- **Motivación del Recurso:** supuesta vulneración de las competencias de la Generalitat en relación con las denominaciones de origen de los vinos. Asimismo, sostiene que algunos preceptos invaden la competencia autonómica de autoorganización, en la medida en que regulan ciertos aspectos de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas.

- **Fallo:**
 - 1º Que el artículo 27.2 al señalar: *“Cuando el Reglamento de un v.c.p.r.d. opte por uno de los sistemas de control regulados en los párrafos c) o d) del apartado anterior, la elección del organismo independiente de inspección o control corresponderá, en todo caso, al operador que deba ser objeto de control”* vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
 - 2º Que los apartados 5, 7 y 9 del artículo 25 de la Ley no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos fijados en el fundamento jurídico 12.
 - 3º Que el artículo 27.1 de la Ley no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos fijados en el fundamento jurídico 14.

4º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La cuestión clave a dilucidar consiste en si los preceptos impugnados se incardinan en la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen o, por el contrario, pueden entenderse dictados en ejercicio de las competencias estatales que la enmarcan.

Al respecto afirma el TC, que **la competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen aparece enmarcada**, según reiterada doctrina constitucional, **por dos competencias estatales**. De un lado, la previsión estatutaria de que esta competencia autonómica se ejercitará en colaboración con el Estado y, de otro, la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que reconoce al Estado el art. 149.1.13 CE. Respecto de esta última, en la STC 31/2010, FJ 75 el TC afirmó que *“[l]as denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4) ... Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía)”*.
(FJ 3)

2.- Asimismo, se recuerda, que la STC 186/1998, afirmó que *“el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía”*. Igualmente, la STC 112/1995 estableció que *“la facultad de fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica no puede ser confundida con la potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde el Estado no posea esta competencia, **si bien es claro que ‘el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura’**”(FJ 4)*

3.- Delimitado así el sentido y alcance de las competencias en conflicto, el TC procede a enjuiciar si los arts. 22, 23, 25, 26 y 27 de la Ley 24/2003, en la parte en que son impugnados, constituyen una intervención estatal incardinable en una de las competencias estatales mencionadas o, por no encontrar apoyo en tales títulos competenciales, invaden la competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen.

Al respecto, se afirma, en primer lugar, que la Ley de la viña y del vino, apreciando la importancia que tiene en España el cultivo, la elaboración y la comercialización de vino, persigue establecer criterios generales de ordenación del entero sector vitícola orientados a evitar que la divergencia radical entre las distintas normativas autonómicas obstaculice gravemente la unidad de mercado o, introduciendo confusión, haga ineficaz la intervención pública en ese ámbito de la economía, y en este contexto se inscribe la regulación que hace de los vinos con denominación de origen (art. 22), de los vinos con denominación de origen calificada (art. 23) y de los sistemas de gestión y control de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (arts. 25, 26 y 27). **(FJ 5)**

4.- Así, pues, tratándose de un sector de importancia para la economía general, como es el vino, el Estado puede, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, fijar objetivos de política sectorial. Y, ello es así, porque el aseguramiento de la calidad y diversidad de los vinos y el establecimiento de condiciones de competencia leal entre los operadores, en la medida que, al menos en hipótesis, pueden incidir de un modo determinante en el adecuado funcionamiento del mercado, deben ser considerados objetivos de política sectorial que el legislador estatal puede fijar en ejercicio de la competencia para la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE. **(FJ 9)**

5.- Por ello, la Sentencia procede a analizar a continuación si los preceptos impugnados contienen medidas directamente conectadas con el logro efectivo de esos criterios de ordenación general del sector del vino, pues

ello será el elemento decisivo para dirimir la controversia competencial, esto es, si la intervención en el ámbito de las denominaciones de origen que suponen dichas normas está o no amparada por la competencia del Estado para dictar las bases de la planificación general de la economía.

Así, en primer lugar, se analiza la constitucionalidad del **art.22 “Vinos con denominación de origen”**. El TC afirma su constitucionalidad señalando que esta regulación se encuentra encaminada a la homologación básica del nivel de protección “denominación de origen”, evitando así que con un mismo nombre se designen cosas distintas, pues la consiguiente confusión que se introduciría en el mercado del vino enervaría la utilidad de estos signos distintivos, produciendo un perjuicio notorio e inmediato tanto en la calidad de los vinos como en las condiciones de competencia leal que se proporcionan a los operadores del sector en ámbitos tan relevantes como la producción, la elaboración y la comercialización, proceso que, en su conjunto, lleva al TC a concluir, a partir de la finalidad que persiguen, que las medidas previstas en este art. 22 de la Ley de la viña y del vino, sirven a los criterios generales de ordenación del sector del vino y que no van más allá de lo requerido por los principios de protección de la calidad y de la competencia. Por tanto, se encuentra amparado en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE. **(FJ 10**

Por estos mismos motivos, se desestima la impugnación del **art. 23 “Vinos con denominación de origen calificada”** **(FJ 11)**

6.- Igualmente, se impugnaba el art. 25 de la Ley, que lleva por rúbrica “Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada.

El TC desestima la impugnación, señalando que constituye una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material.

Ello es así, argumenta el TC, porque la configuración que se hace del órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada tiene una importante repercusión en la calidad y diversidad en el sector del vino, tratándose de una medida que se ajusta a lo que es necesario para la consecución efectiva de ese criterio ordenador del sector vitivinícola, sentado como ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica.

Además, la regulación de la ley estatal no vacía de contenido la competencia autonómica material implicada. En este sentido, los apartados examinados, lejos de regular exhaustivamente este órgano de gestión, dejan muchas opciones abiertas, por lo que procede afirmar que no vacían la competencia autonómica. Sirva de ejemplo que el apartado segundo, en un aspecto esencial del diseño del órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada, aun exigiendo que tenga personalidad jurídica propia, permite que la misma sea de naturaleza pública o de naturaleza privada, habiendo optado efectivamente las legislaciones autonómicas por uno u otro modelo. Igualmente, todos los apartados impugnados, se remiten expresamente bien a las leyes autonómicas, al desarrollo reglamentario a realizar por la autoridad competente o a la norma específica reguladora de cada vino de calidad producido en una región determinada. **(FJ 12)**

7.- Del mismo modo, se desestima la impugnación del art. 26 “Fines y funciones de los órganos de gestión”.

Afirma al respecto el TC que la competencia autonómica no queda vacía de contenido, pues el art. 26.2 de la Ley de la viña y del vino prevé expresamente que estas funciones implican una ordenación de mínimos, pudiendo el legislador autonómico ampliarlas, procede afirmar que los apartados referidos del art. 26 de la Ley constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material,

máxime cuando dicha regulación resulta imprescindible y se justifica por su contenido técnico. (FJ 13)

8.- El siguiente precepto impugnado era el **art. 27 “Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada”**.

De este precepto se afirma la constitucionalidad de los apartados 1, 3, 4, 5 y 6, los que según la Sentencia constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE y, dado que no vacían de contenido la competencia autonómica (SSTC 186/1988, FJ 7; 75/1989, FJ 5; y 95/2001, FJ 3), pues se limitan a establecer varios sistemas de control remitiendo a una instancia posterior la opción por uno u otro, no suponen invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material. En especial, el inciso del art. 27.1 que dispone que “el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas establecerá su sistema de control” es constitucional siempre que se interprete que la remisión que hace al “reglamento de cada v.c.p.r.d.” no impide la intermediación del legislador autonómico, que, en ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, podrá condicionar la actuación de la Administración competente.

Sin embargo, **se reputa inconstitucional el art. 27.2**, pues no puede afirmarse que la medida que recoge esté orientada a garantizar la objetividad del control y, en consecuencia, a favorecer la calidad de los vinos y las condiciones que aseguren la competencia leal entre los intervinientes en ese mercado. En efecto, permitir que, en determinados casos, sea el operador que deba ser objeto de control quien seleccione al concreto organismo de control o de inspección que va a realizar la fiscalización puede contribuir precisamente al surgimiento de situaciones de confusión de intereses, dado que el supervisado elige al supervisor, que pueden poner en tela de juicio la objetividad del referido control.

Por ello, al constatarse que no existe conexión con los criterios generales de ordenación del sector del vino, el Estado invade en el art. 27.2 de la Ley 24/2003 la competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen, incurriendo por ello en inconstitucionalidad. **(FJ 14)**

9.- Por otra parte, el TC procede a analizar, siguiendo el orden de exposición del escrito de impugnación, a analizar si la calificación como básicos de determinados preceptos (concretamente determinados preceptos del art. 25 y del art. 26) invade la **competencia de autoorganización de la Comunidad Autónoma**, es decir, si la competencia autonómica de autoorganización proyectada sobre los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada puede limitarse en virtud del art. 149.1.13 CE o del 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

Sobre esta competencia, afirma el TC, que salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las CCAA; aunque ciertamente, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación.

Igualmente se afirma que la competencia autonómica relativa a su organización también puede encontrar un límite en el ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex art. 149.1.13 CE. El TC también ha admitido que esa competencia puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5) o el incremento de la retribución de sus funcionarios (por todas, STC 222/2006, de 6 de julio). **(FJ 16)**

10.- Al respecto, el TC parte de la afirmación de que los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas es una materia eminentemente autonómica. Ahora bien, también es cierto que las competencias autonómicas, no cierran el paso a las competencias que el art. 149.1 CE reconoce al Estado.

Y, sobre los preceptos impugnados, se afirma en la Sentencia, que el modelo de órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada que regula el art. 25 de la Ley de la viña y del vino está basado en que el mejor conocimiento de la realidad del sector y la mayor proximidad con los intereses en juego determina que las decisiones de gestión adoptadas por los propios titulares de viñedos y bodegas integrados en cada uno de ellos coadyuvan a la calidad y diversidad del producto. Esta configuración exige que la gestión esté presidida por un principio de autoadministración y que el órgano que la realice tenga personalidad jurídica y un mínimo de funciones como el que le garantiza el art. 26 de la Ley.

En todo caso, continúa el TC, el recurso no critica con suficientes razonamientos la normativa contenida en los arts. 25 y 26, por lo que únicamente se señala que el art. 25 de la Ley de la viña y del vino no impone al legislador autonómico la naturaleza pública o privada de los órganos de gestión, decisión que queda en manos de aquél, ni parece impedir que la ley catalana conserve la caracterización de los consejos reguladores como corporaciones de Derecho público.

Por estas razones, se concluye que el Estado puede dictar estas normas al amparo de la competencia prevenida en el art. 149.1.13 CE, no invadiendo con ello la competencia de autoorganización que hace valer la Cámara recurrente, lo que conlleva al TC a desestimar también esta segunda impugnación. **(FJ 17)**

11.- Por último, faltaba resolver, si el Estado acaparándose en su competencia ex art. 149.1.3 CE, puede regular normativa sancionadora en la materia.

Al respecto recuerda el TC que la titularidad e la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate y, a continuación, que, por ello, las CCAA “pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate”.

La Cámara recurrente sostiene que la Comunidad Autónoma de Cataluña, en virtud de su competencia sustantiva sobre denominaciones de origen y denominaciones de origen calificado está habilitada para establecer la normativa sancionadora en la materia. El estado, por el contrario, sostiene que su competencia sustantiva ex art. 149.1.13 CE le autoriza a prever la normativa sancionadora necesaria para asegurar que las bases sean efectivas.

En conclusión, hay que resolver hasta si los preceptos en cuestión encuentran apoyo en la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, por ser necesarios para asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las medidas de ordenación del sector del vino que la propia Sentencia ha considerado constitucionales, lo que según el TC sí que ocurre en los casos impugnados. **(FFJJ 20-21)**

SENTENCIA 49/2013, DE 28 DE FEBRERO

en relación con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña

- **Norma impugnada:** los arts. 7.1 a); 7.2 c), g) y h); 7.3 b); 18.4 en su inciso: “a excepción de los declarados como de interés general por el Estado”; 21.2, 4 y 7; 32; 36.5 en la medida en que exige que el informe sea favorable; 37 en cuanto a la regulación del silencio y de la motivación que efectúan sus apartados a) y b); 42; 46.1 y 2; 47.1 y 3; 49.2, último inciso; 56.1; 63; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera, y disposiciones finales segunda y tercera, todos ellos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

- **Motivación del Recurso:** la Generalitat de Cataluña alega que la amplitud con que la ley estatal ha interpretado los títulos competenciales del art. 149.1.23 CE, y los demás citados en la disposición final segunda, vulnera la competencia exclusiva autonómica que le atribuye su Estatuto de Autonomía en materia de montes y en materia de protección civil y seguridad pública.

- **Fallo:**
1º Declarar que el proceso ha perdido objeto en relación con los arts. 7.1 a); 7.2 c), g) y h); 7.3 b); 18.4 en su inciso “a excepción de los declarados como de interés general por el Estado”; 21.2; 21.7; 32; 37 b); 46.1; 47.3; 49.2; 63; disposición transitoria tercera y disposición final tercera, así como con la

disposición final segunda en lo que a éstos se refiere por no tratarse de una impugnación autónoma sino derivada de la impugnación de los preceptos citados.

2º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda con el alcance señalado en el fundamento jurídico 7.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de nada, la Sentencia señala, que la Ley 10/2006, de modificación de la Ley 43/2003, ha afectado a una buena parte de los preceptos impugnados. En concreto, este proceso ha perdido objeto en relación con los arts. 7.1 a); 7.2 c), g) y h); 7.3 b); 18.4; 21.2; 21.7; 32; 37 b); 46.1; 47.3; 49.2; 63; disposición transitoria tercera y disposición final tercera. Igualmente, de la disposición final segunda en lo que a éstos se refiere por no contener una impugnación autónoma sino derivada de la impugnación de los preceptos citados. **(FJ 4)**

2.- En segundo lugar, y antes de entrar a analizar el resto de los preceptos sobre los que sí se sigue manteniendo la controversia, recuerda el TC, que en materias como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y la ordenación de los recursos forestales existen profundas interacciones. Para determinar cuál es la materia y, por tanto, el título competencial de referencia es necesario atender tanto a la finalidad como al contenido de la norma o, dicho de otra forma, a las técnicas legislativas utilizadas para alcanzar dicha finalidad (STC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 4). En aplicación de esta doctrina, el título competencial preferente y más específico desde el que ha de juzgarse la ley impugnada, cuyo objeto es la regulación del régimen jurídico de los montes públicos y privados, es el referido a la **competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales** (art. 149.1.23 *in fine* CE), ello sin perjuicio de que exista una vertiente ambiental integrada en este título competencial sectorial y de que, incluso, algunos preceptos de la Ley, que en su momento analizaremos, pudieran encontrar su justificación constitucional en otros títulos competenciales. Esta conclusión, de alguna forma, viene a ser admitida por la Generalitat que, pese a haber ubicado la Ley de montes bajo el amparo del título competencial de medio ambiente, opone a la competencia estatal del art. 149.1.23 CE la competencia autonómica prevista en el art. 9.10 EAC de 1979, que se refería, precisamente, a los “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña”, cuando dicho Estatuto contaba con

un título específico referido a la protección del medio ambiente. En el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 116.2 b) atribuye a la Generalitat la competencia compartida para la regulación y el régimen de intervención administrativa y de uso de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias de Cataluña. **(FJ 5)**

3.- El primer precepto cuya constitucionalidad se analiza es el **art. 56.1**, que establece que Estado y CCAA cooperarán en el establecimiento, mantenimiento, financiación y control de las redes temáticas y parcelas de seguimiento derivadas de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica.

El TC señala que, frente a lo que sostenía el Estado, la finalidad de las citadas redes y parcelas de seguimiento es la de recopilar una información fiable sobre el estado de los montes, información que puede estar o no relacionada con una determinada actividad investigadora.

Por tanto, la actividad investigadora no es aquí la principal o predominante (como viene exigiendo la doctrina, STC 242/1999, FJ 14, entre otras); por lo que se concluye que el título competencial habilitante no es, como señala la disposición final segunda, el del art. 149.1.15 CE, relativo a la investigación, sino el general de la Ley, esto es, legislación básica en materia de montes (149.1.23 CE). Por ello, se declara la inconstitucionalidad de la **disposición final segunda**, que se refiere a dicho título competencia.

Sin embargo, se afirma la constitucionalidad del art. 56.1. Afirma el TC que, existiendo una competencia compartida del Estado y las CCAA en la materia, el establecimiento de una previsión dirigida a procurar la colaboración y cooperación interadministrativa en el ejercicio de sus respectivas competencias forma parte de la legislación básica en la medida en que no cabe interpretar, en contra de lo afirmado por la recurrente, que el precepto esté atribuyendo al Estado competencias ejecutivas que no le corresponden. **(FJ 7)**

4.- A continuación, la STC afirma la constitucionalidad de la **disposición adicional primera, apartado 2º**, que permite a las CCAA sustituir los convenios y consorcios de repoblación suscritos por otras figuras, bajo determinadas condiciones (consentimiento de los propietarios, carga de conservar la masa forestal,...). El objeto es eliminar la carga de los propietarios de compensar a la Administración cuando, más que beneficio económico del propietario, lo que hay es un beneficio indirecto, para el medio ambiente.

El TC entiende que ese tratamiento común de las condiciones en que cabe la sustitución de convenios responde a esa finalidad, y no se elimina el margen de las CCAA que pueden sustituir o no los convenios, además de establecer otras condiciones. **(FJ 8)**

5.- Igualmente, se impugnaba el **art. 36.5** que contempla un **informe favorable de los órganos competentes del dominio público** sobre el instrumento de gestión cuando el aprovechamiento del monte esté afectado por zona de servidumbre, policía o afección en los dominios públicos hidráulico, marítimo-terrestre, de carreteras o ferroviario.

La STC determina la constitucionalidad del citado informe señalando que la técnica del informe favorable de una administración en un procedimiento que corresponde a otra, permite cohonstar varias competencias concurrentes sobre el mismo espacio físico. Asimismo, continúa, esto no supone que la CA no tenga que dar su autorización cuando resulte exigible. **(FJ 9)**

6.- El siguiente precepto recurrido era el **art. 21.4**, relativo al **deslinde de los montes de titularidad pública**. El motivo de su impugnación por parte de la Generalitat, era por considerarlo excesivamente detallado y superar lo que se debe considerar básico.

Sin embargo, la STC considera que las determinaciones necesarias en el deslinde, éstas son, cabida, delimitación sobre plano y gravámenes, se considerar una garantía mínima y común de la exactitud del deslido, son necesarias para la seguridad jurídica de la Administración y para los

colindantes, y los gravámenes incluso para la seguridad de terceros. Asimismo, continúa el TC, no se agota el margen de desarrollo de las CCAA. Por ello, se determina su constitucionalidad. **(FJ 10)**

7.- El **art. 37.a)** sobre aprovechamientos forestales en montes ordenados, en los que es precisa la previa notificación, de forma que la denegación o condicionamiento únicamente puede realizarse mediante resolución motivada en el plazo que establezca la CA, transcurrido el cual se considerará aceptado.

Afirma el TC que ambas exigencias se amparan en el 149.1.18 CE, la legislación sobre el procedimiento administrativo común. Así, afirma que la necesidad de motivar también se recoge en la Ley 30/1992 para todas las Administraciones (art. 54.1.a).

Por otra parte, en relación a la notificación o comunicación previa, el TC sostiene que no se trata aquí de un supuesto de silencio administrativo positivo, en tanto no existe obligación de dictar acto expreso (presupuesto para que comience a operar la figura del silencio administrativo). Continúa la Sentencia señalando que la comunicación previa con veto, esto es, con un plazo limitado para que la Administración lleve a cabo su actividad de control de la legalidad, forma parte de la regulación común uniforme para todos los titulares de montes ordenados; y que no agota la regulación de la CA, la cual puede establecer un plazo de veto más o menos amplio. **(FJ 11)**

8.- El **art. 46.2** contempla la existencia de un mando unificado y de un director técnico para la extinción de cada incendio. Su enjuiciamiento se realiza al mismo tiempo que el del **art. 47.1**, que regula las facultades que asisten al director de la extinción.

Ambos son declarados constitucionales, al encontrarse amparados por la competencia estatal de legislación básica de montes, así como por el de seguridad pública (149.1.29 CE).

El de legislación básica, porque entiende el TC que se trata de una regulación común mínima necesaria para garantizar la eficiencia y seguridad en la extinción, y que no agota la regulación académica.

Por otra parte, por el de seguridad pública, por cuanto considera que existe una exigencia superior de interés nacional en imponer un mando unificado y un director técnico con la necesaria preparación para la extinción de incendios en un país con una gran masa forestal y un alto índice de incendios.

(FJ 12)

SENTENCIA 93/2013, DE 23 DE ABRIL

en relación con la Ley Foral 6/2000, para la igualdad jurídica de las parejas estables

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso
- **Norma impugnada:** la Ley Foral 6/2000, para la igualdad jurídica de las parejas estables
- **Motivación del Recurso:** vulneración de la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.8; vulneración de derechos constitucionales, tales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad (10.1 CE), el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) o el derecho a no contraer matrimonio (art. 32.2 CE).
- **Fallo:**

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

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 2, apartado 2, párrafo primero, inciso “hayan convivido maritalmente, como mínimo, un período ininterrumpido de un año, salvo que tuvieran descendencia común, en cuyo caso bastará la mera convivencia, o salvo que” y párrafo segundo, y apartado 3; del art. 3, inciso “y el transcurso del año de convivencia”; del art. 4, apartado 4; del art. 5, apartado 1, inciso “respetando,

en todo caso, los derechos mínimos contemplados en la presente Ley Foral, los cuales son irrenunciables hasta el momento en que son exigibles”, y apartados 2, 3, 4 y 5; del art. 6; del art. 7; del art. 9; del art. 11; y del art. 12.1 de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, con el alcance determinado en el fundamento jurídico 14.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La Ley recurrida atribuía establecía una equiparación de las parejas de hecho con el matrimonio. Así, atribuía a estas parejas una serie de efectos en las distintas relaciones jurídico-civiles que les asimilaba a los matrimonios, en materias de convivencia, disolución de la resolución, régimen económico, responsabilidad conjunta frente a terceros,...

El TC afirma que la simple existencia de una pareja de hecho no es suficiente para que se le apliquen todos los efectos jurídicos que la Ley de parejas estables establece. Por tanto, para que a una pareja se le aplique la regulación de la Ley es necesario que se constituya legal y expresamente como pareja en el correspondiente registro. En caso contrario, afirma el TC, se estaría vulnerando el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE).

Por ello, la Sentencia afirma que es inconstitucional la previsión de que el transcurso de un año de convivencia o el tener un hijo en común sean acreditativos por sí solos de ser pareja de hecho, por cuanto los miembros de la pareja no han manifestado expresamente su voluntad de constituirse como pareja de hecho, y por tanto, no han optado por sujetarse a la regulación prevista en la Ley Foral 6/2000, de parejas estables.

En base a estos argumentos, adquiere mayor relevancia el registro de parejas de hecho previsto en la ley, como forma de constitución formal de la pareja de hecho.

SENTENCIA 94/2013, DE 23 DE ABRIL

en relación con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio
de las Administraciones Públicas

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de Aragón.

- **Norma impugnada:** los artículos 139, 189, 190 y 191 y la disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas.

- **Motivación del Recurso:** El letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón considera que los preceptos recurridos incurren en inconstitucionalidad por invadir las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo y vivienda, así como, exceder de la competencia atribuida al Estado en materia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18º CE).

- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia del Tribunal Constitucional número 94/2013, declara la constitucionalidad de los preceptos recurridos por estar amparados, en unos casos, en el art. 149.1.18 CE o, en otros, por tratarse de normas internas de gestión del patrimonio del Estado. Para ello, se basa en el hecho de que la Ley 33/2003 presenta dos ámbitos normativos diferenciados. Por un lado, contiene un conjunto de preceptos que constituyen las bases del régimen jurídico patrimonial de las Administraciones públicas y se aplican a todas ellas, dictados por el Estado al amparo del 149.1.18º CE (son, por remisión del art. 2.2, los enumerados en la Disposición Final segunda), En este sentido, la Ley 33/2003 constituye el marco normativo unitario de aplicación en todo el territorio nacional dirigido a asegurar los intereses generales en relación con el régimen patrimonial de las Administraciones públicas a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto. De esta manera el Tribunal Constitucional centra el alcance de las bases estatales en esta materia. **(FJ 2)**

2.- Un segundo ámbito estaría formado por los preceptos que únicamente son de aplicación al patrimonio del Estado, en cuanto viene a dar cumplimiento al mandato constitucional del art. 132.2 CE, de regulación por ley del patrimonio del Estado y del patrimonio nacional, su administración, defensa y conservación. Por otro lado, el TC recuerda que la titularidad pública de un bien no habilita per se para el ejercicio de competencias sustantivas que resulten ajenas al ámbito de competencias constitucionalmente delimitado. Por tanto, la regulación del régimen patrimonial de los bienes públicos es susceptible de afectar al ámbito material urbanístico, lo que no determina automáticamente la inconstitucionalidad de los preceptos correspondientes, siempre que no estemos ante normas urbanísticas en sentido propio o ante el ejercicio de competencias urbanísticas de carácter sustantivo. **(FJ 4)**

SENTENCIA 96/2013, DE 23 DE ABRIL

en relación con la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.
- **Norma impugnada:** los artículos 28 a 35 de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios que regulan el impuesto sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta, así como los artículos 8 a 13 y 36 a 53 de la citada ley, únicamente en cuanto afectan al citado impuesto.
- **Motivación del Recurso:** la regulación del impuesto sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta resulta incompatible con la unidad del orden económico nacional (art. 139, en conexión con los arts. 2,38 y 149.1.1 de la CE) y alterar las reglas establecidas por la doctrina constitucional sobre los límites de las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas (arts. 133.2 y 157.3 CE) infringiendo los artículos 6.2 y 6.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La Sentencia del Tribunal Constitucional número 96/2013 resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la regulación del impuesto aragonés sobre daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta (artículos 28 a 35, así como los artículos 8 a 13 y 36 a 53 de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Los recurrentes articulaban dos motivos fundamentales de impugnación. En primer lugar, argumentaban que el impuesto suponía la ruptura de la unidad del orden económico, así como un obstáculo a la libre circulación de mercancías en el territorio nacional y, por tanto, la ley aragonesa vulneraba la libertad de empresa protegida por el art. 38 CE, los principios de unidad e igualdad expresados en los artículos 2, 9.2, 14 y 139 CE, y la garantía estatal del disfrute de los derechos y deberes constitucionales en igualdad de condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. Concluían que el impuesto provocaba una desigualdad básica en el ejercicio de una concreta actividad empresarial según el territorio donde se realice.

Frente a ello, el TC avala la regulación del impuesto impugnado, puesto que no ha desconocido el derecho a la libertad de empresa, en la medida que, de acuerdo con la propia doctrina constitucional, *“se ha dictado dentro del ámbito competencias respectivas, persigue un fin legítimo y resulta proporcionada al objeto que se orienta”*. Así, la CE atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer tributos propios (fiscales o extrafiscales) desde el respeto a los principios proclamados en los artículos 6.2 y 3 LOFCA y dentro de sus competencias y, en este caso, resulta que Aragón ha asumido en su Estatuto de Autonomía, competencias para establecer tributos propios y competencias en materias de ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente y comercio interior. Por otro lado, el Tribunal Constitucional declara que se trata de una finalidad constitucionalmente legítima el sujetar a gravamen la actividad y el tráfico

desarrollado por los grandes establecimientos comerciales (hecho imponible) en la medida que conlleva de un modo indisociable una incidencia negativa en el entorno natural y territorial, internalizando los costes sociales y ambientales que éstas imponen o trasladan a la sociedad. Finalmente, tampoco puede decirse que el impuesto, en la medida que sujeta a varios regímenes tributarios según el lugar donde se realiza la actividad, haya limitado el derecho a la libertad de empresa de un modo desproporcionado, pues no ha impedido que se inicien y sostengan esta clase de actividades empresariales en Aragón. Es más, aún en el caso que el impuesto haya tenido alguna incidencia negativa en el derecho a emprender y organizar en libertad la actividad económica en Aragón, esta restricción en principio resultaría justificada por la consecución del fin a que sirve esta norma, que consiste fundamentalmente en que Aragón pueda, en ejercicio de las competencias financieras y materiales asumidas estatutariamente, diseñar, dentro del marco estatal una política tributaria propia al servicio de objetivos relacionados con materias sobre las que tiene competencia como la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.**(FJ 8)**

En cuanto al segundo motivo de impugnación alegado, el TC declara que el impuesto es conforme a los artículos 6.2 y 3 de la LOFCA, al no coincidir el hecho imponible del impuesto medioambiental autonómico con los del IS y del IRPF, ni sujetar la misma materia imponible que el IBI y el IAE.**(FJ 12)**

SENTENCIA 98/2013, DE 23 DE ABRIL

en relación con la Ley 1/2007, de fundaciones de la Comunidad
Autónoma de La Rioja

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
- **Norma impugnada:** los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de fundaciones de La Rioja
- **Motivación del Recurso:** vulneración de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.8 CE.
- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

Los preceptos impugnados por el Estado hacen referencia a la fusión de fundaciones, de forma distinta a la previsión que al respecto hace el legislador estatal en la Ley 50/2002, de Fundaciones.

- Concretamente el art. 37.1 de la Ley riojana exige para que puedan fusionarse las fundaciones, que las mismas tengan “fines análogos”, algo que no exige el legislador estatal (art. 30.1)

- Por otra parte, el art. 37.3 de la ley riojana permite la fusión, aunque sea e contra de la prohibición expresa del fundador, si esa resultase la única manera de evitar la liquidación de la fundación, y previa autorización del Protectorado. Ir en contra de la voluntad del fundador contradice también las previsiones de la ley estatal.

La cuestión a dilucidar por el TC es si las normas relativas a la fusión de fundaciones tienen naturaleza civil, en cuyo caso las normas autonómicas serían contrarias al orden constitucional de distribución de competencias, en cuanto la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de Derecho civil propio.

Pues bien, la Sentencia entiende que sí que tienen estas normas carácter civil. Y ello es así, porque las reglas de la fusión de las sociedades se incardinan en el ámbito de la autonomía privada expresada por el fundador. Recuerda también el TC su propia doctrina sentada en la STC 341/2005, donde se señalaba que las cuestiones relativas a la voluntad del fundador formaban parte de la esencia del negocio jurídico fundacional y tenían, por tanto, naturaleza civil.

Por ello, se afirma la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, dado que sobre esta materia la Comunidad de La Rioja no tiene competencia.

SENTENCIA 103/2013, DE 25 DE ABRIL

en relación con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña

- **Norma impugnada:** la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en la medida en que declara básicos los artículos 4.3, párrafo segundo y por conexión 4.2 último inciso;13.3;20.1.d);36.1 c);73.3 y por conexión 20.1 c) y 122.3;85 bis 1 y 2;123.1 c); 126.4;128;129.2, inciso primero; 130.1 B);131; así como contra el artículo 126.2 párrafo segundo, inciso primero y contra el artículo 126.5, primer inciso.

- **Motivación del Recurso:** el Parlamento de Cataluña considera que la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en relación con los preceptos citados es inconstitucional por no respetar las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen local y vulnerar la autonomía local.

- **Fallo:**

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

a) Declarar constitucional el art. 130.1 B) de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada al mismo por el artículo primero

de la 57/2003, de 16 de diciembre, siempre que se interprete de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 5 j) de esta Sentencia, y la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en cuanto le atribuye carácter básico.

b) Declarar inconstitucional y nulo, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, el inciso “El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde”, del párrafo segundo, del artículo 126.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada al mismo por el artículo primero de la 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La Sentencia del Tribunal Constitucional número 103/2013, declara la inconstitucionalidad del art. 126.2, párrafo segundo, inciso primero de la LRBRL, que reconoce al alcalde la facultad para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales.

El recurso de inconstitucionalidad fue presentado por el Parlamento de Cataluña contra la Disposición Final Primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en la medida que declara básicos numerosos de sus artículos, entre los que se encuentra el declarado inconstitucional, fundado en no respetar las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen local y por vulnerar la autonomía local. En concreto, entienden vulnerado el art. 140 CE que encomienda el gobierno y administración municipal al alcalde y concejales, como manifestación de la opción constitucional por una administración democrática.

El abogado del Estado, sin embargo, argumenta que la Junta de Gobierno ha quedado constituida como un órgano de manifiesto perfil ejecutivo y profesional, quedando el principio representativo residenciado en el pleno.

No obstante el TC declara inconstitucional la parte del precepto impugnado con el argumento que se expone a continuación. El principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local, y ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial en el artículo 140 de la CE. Este artículo atribuye el gobierno y la administración a los Ayuntamientos, integrados por Alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes.

El TC señala que del precepto constitucional resulta:

1º.- El gobierno y la administración municipal se atribuyen a un Ayuntamiento compuesto únicamente por alcalde y concejales, y no a una corporación representativa (provincias).

2º.- Éstos podrán ejercerlas bien individualmente, bien mediante su integración en órganos colegiados, decisión que corresponde al legislador básico, en desarrollo directo del art. 140 CE, al diseñar los órganos de gobierno municipales.

3º.- Pero además, el precepto exige que concejales y alcaldes sean elegidos democráticamente como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos.

Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos. En definitiva el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal y, dicho plus de legitimidad democrática debe ser respetado por el legislador básico al configurar el modelo de autonomía municipal. **(FJ 6)**

Por otro lado, la STC avala el art. 130.1B) LRBRL, puesto que se limita a relacionar, dentro de los órganos directivos, los titulares de órganos que pertenecen a la organización básica de los municipios de gran población, y, por tanto, no impide que las leyes autonómicas puedan completar, dentro de sus competencias para regular la organización complementaria, éste elenco de órganos directivos.**(FJ 5)**

SENTENCIA 130/2013, de 4 de junio.

en relación con diversos preceptos de la Ley 38/2003,
de 17 de noviembre, general de subvenciones.

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Gobierno de Aragón.

- **Preceptos cuestionados:** Artículos 3.4; 5.2; 6.2; 7.2 y 3; 8.1 y 2; 12.1; 13.5 y 7; 14.1 e) y h); 15.1 a) y b); 16.1 y 5; 18.4; 19.5; 22.1; 29.3 y 7 b) y e); 30.5; 31.2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; 37.1 d) y f); 45.2, letra c) del tercer párrafo; 56; 57 e); 58 d); 67.2 y 3; y la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones

- **Duda de constitucionalidad:** la Ley impugnada excede de las competencias que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas respecto de la relación subvencional, puesto que no existe referencia alguna al instituto de la subvención en el sistema de reparto competencial previsto en la Constitución, oponiéndose, por consecuencia, a que los títulos competenciales en los que la Ley impugnada ampara su regulación puedan darle cobertura legítima.

- **Fallo:**
1º. Declarar que los siguientes preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, no son contrarios a la Constitución, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico correspondiente de la presente Sentencia: letra a) del apartado 4 del art. 3, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 A); apartado 2 del art. 7, según lo indicado en el fundamento jurídico 9

D); apartado 1 del art. 12, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 F) a); letras a) y b) del apartado 1 del art. 15, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 F) b); y letra c) de párrafo tercero del apartado 2 del art. 45, según lo indicado en el fundamento jurídico 12.

2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

El TC analiza en esta sentencia la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE en relación con la atribución de competencias por esta vía en materia de subvenciones. En general, recuerda que no constituye una cláusula universal atributiva de competencias, pero en los casos de ejecución de las normas europeas en España la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada porque existen competencias estatales concurrentes sobre ordenación general en todo el territorio nacional en virtud del artículo 149.1.13 CE, que reserva al Estado la regulación sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que legitima esa intervención normativa estatal, al menos con alcance supletorio.

Además, en ausencia de regulación por las Comunidades Autónomas, la normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del derecho europeo, en virtud del artículo 93 CE, garantizando la responsabilidad financiera ante las instituciones europeas cuando los fondos procedan de las mismas, aunque en todo caso, las normas estatales dictadas con carácter supletorio no pueden impedir el ejercicio de las competencias autonómicas.

Sin embargo, la sentencia pone de manifiesto que los títulos competenciales estatales no tienen límites jurídicos precisos, sino que presentan una extraordinaria "elasticidad" para adaptarlos a la regulación de cualquier materia. Esta interpretación permite al Estado regular con detalle cualquier ámbito material adaptando las competencias, por la extraordinaria flexibilidad que ahora reconoce el Alto Tribunal.

En el caso concreto que valora la sentencia, se justifica la plena competencia del Estado para regular, con carácter general, un procedimiento subvencional. El Tribunal, con una interpretación notablemente expansiva, considera que la competencia estatal deriva del artículo 149.1 apartado 13),

relativo a planificación general de la actividad económica, apartado 14) sobre hacienda general, así como del apartado 18) en relación con las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

Cabe destacar que el Tribunal cambia de criterio al interpretar el alcance del artículo 149.14 CE (hacienda general) ya que ahora lo vincula al gasto público cuando su doctrina anterior lo estaba a los ingresos públicos.

La Sentencia trae a colación la doctrina constitucional relativa a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el ejercicio de la potestad de fomento estatal, para justificar el cambio de criterio que se estableció en la conocida STC 13/1992, de 6 de febrero.

Cuando una Comunidad Autónoma tiene una competencia exclusiva sobre una materia y el Estado no invoca ningún título competencial, genérico o específico la STC 13/1992 declaraba que los fondos estatales se tenían que territorializar y no reconocía ninguna competencia normativa al Estado.

Pero ahora, la sentencia 130/2013 declara que en este supuesto el Estado podrá regular los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, beneficiarios, requisitos de acceso, etc.). Se reconoce, por lo tanto, una nueva capacidad normativa al Estado que la doctrina constitucional anterior no había admitido.

El Tribunal estima parcialmente algunas cuestiones alegadas por la defensa del Gobierno de Aragón. Comienza con la interpretación de la letra a) del apartado 4 del art. 3, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 A), en relación con el ámbito de aplicación de la ley impugnada. Considera que la Ley 38/2003 son de aplicación a las subvenciones financiadas por las CCAA con fondos propios conforme a la disposición final primera del mismo texto legal. Por esta razón, en el supuesto impugnado la Ley 38/2003 no es aplicable en su

totalidad a dichas subvenciones, sino en aquellas partes dictadas por el Estado al amparo del artículo 049.1.13,14 y 18 CE.

Ocurre lo mismo con el apartado 2 del art. 7, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 D). La exigencia de responsabilidad que determina el precepto supone un control indeterminado incompatible con el artículo 153 CE. Es cierto que le corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar irregularidades en el cumplimiento de normativa comunitaria cuando se gestionen subvenciones financiadas por la Unión Europea, trasladando en el orden interno la responsabilidad a las CCAA que corresponda. Pero en todo caso, las decisiones estatales para controlar liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes siempre estarán sometidas a control jurisdiccional.

El Tribunal estima parcialmente la impugnación del apartado 1 del artículo 12, y las letras a) y b) del apartado 1 del art. 15, según lo indicado en el fundamento jurídico 9 F) en relación con las funciones y obligaciones correlativas que se atribuyen a las entidades colaboradoras. El Estado regula una cuestión organizativa interna de la Administración autonómica. El Tribunal considera en este caso que el Estado tiene competencia para llevar a cabo una configuración básica de dichas entidades determinando las funciones o características centrales. Por tanto debe interpretarse el precepto de manera que no impida la atribución a las entidades de competencias por la CCAA en el marco de la potestad para dictar disposiciones o reglamentos internos de organización sin olvidar que la regulación estatal de sus funciones no es una cuestión de mera organización interna.

En relación con la Intervención General de la Administración General del Estado regulada en la letra c) de párrafo tercero del apartado 2 del art. 45, según lo indicado en el fundamento jurídico 12, aunque los supuestos de intervención son genéricos, su delimitación le corresponde al plan anual que elabore el Estado, en cuyo caso, el tribunal advierte una posible invasión de competencias, en función de la concreción de su contenido.

SENTENCIA 136/2013, de 6 de junio.

en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León..

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Presidente del Gobierno.
- **Preceptos cuestionados:** Artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 8/2004, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 11 de julio, del patrimonio cultural de Castilla y León.
- **Duda de constitucionalidad:** Considera que vulnera las competencias estatales en materia de museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28 CE), y en materia de cultura (art. 149.2 CE), al declarar bien de interés cultural la documentación recogida en el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de la CCAA..
- **Fallo:** Estimación del recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La Ley 8/2004 de Castilla y León ha efectuado la declaración de bien de interés cultural de la documentación custodiada en determinados archivos de titularidad estatal, sobre los que, por tener tal carácter, la competencia quedaba reservada al Estado en virtud del art. 149.1.28 CE, siendo el Estado por tanto quien tiene atribuida la legislación, el desarrollo y la ejecución en relación con tales archivos, sin perjuicio de la posibilidad de atribuir la competencia de gestión a la Comunidad Autónoma, en los términos que el propio Estado considerara oportunos, lo cual ya se había llevado a cabo en relación con determinados archivos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Junto a ello, se ha de señalar que todos los archivos estatales a los que se refiere la ley impugnada y la documentación que en ellos se custodia habían recibido ya la declaración de bien de interés cultural por ministerio de la ley (art. 60.1 LPHE), con la consiguiente aplicación del régimen de protección que la Ley del patrimonio histórico-español dispensa a tal tipo de bienes.

En principio, no hay problema en la atribución de la condición de bien de interés cultural por la Comunidad Autónoma de Castilla y León a la documentación recogida en los archivos de titularidad estatal radicados en su territorio **siempre y cuando esa calificación supusiera, únicamente, añadir una sobreprotección a dichos fondos documentales**, sin menoscabar o perturbar el lícito ejercicio de sus competencias por parte del Estado en cuanto a la regulación, disposición y gestión de esos archivos de su titularidad, y sin que implicara establecer, por parte de la Comunidad Autónoma, una regulación aplicable a tales bienes de titularidad estatal.

Sin embargo, la declaración de bien de interés cultural, efectuada en virtud del precepto impugnado, supone la sujeción al régimen de protección de los bienes muebles de dicha Ley, y, por consiguiente, a la necesidad de obtener la autorización de la Consejería competente en materia de cultura de la

Comunidad Autónoma de Castilla y León para llevar a cabo cualquier actuación que suponga la modificación, restauración, traslado o alteración de la documentación protegida en los archivos de titularidad estatal a la que afecta la declaración de bien de interés cultural.

Esto condiciona el libre ejercicio de las competencias estatales sobre la documentación referida, con lo que se produce un menoscabo respecto de éstas que contradice el orden constitucional de distribución de competencias.

(FJ 5)

SENTENCIA 138/2013, de 6 de junio

en relación con diversos preceptos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Gobierno de la Comunidad de Madrid.
- **Preceptos cuestionados:** artículos 4, 9, 10, 11, 16.2, 20, 23 b 1), 24, 25, 26, 45.1, 62.3 j), 66.2 y 72 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.
- **Duda de constitucionalidad:** Plantea la constitucionalidad de la regulación por vulnerar la distribución de competencias estatales el (artículo 149.1.23 CE) y autonómicas establecidas en el Estatuto de Autonomía.
- **Fallo:** Declara que el art. 66.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 11 y desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La Ley 42/2007 sobre patrimonio natural y biodiversidad declara el carácter básico de todos los preceptos que se impugnan, con la excepción del artículo 72.2, por lo que el Tribunal Constitucional analiza si los mismos cumplen los requisitos para su calificación como legislación básica.

- En primer lugar examina la constitucionalidad de los artículos. 4 y 72. Según el recurrente, ambos imponen una concreta política medioambiental montada sobre el presupuesto de que los propietarios no saben o no tienen interés en la conservación de los valores medioambientales existentes en sus terrenos, impidiendo que la Comunidad de Madrid ejerza sus competencias estatutarias para desarrollar otra que parta de la premisa opuesta de que los quienes mejor pueden conservar tales valores.

El Tribunal desestima esta alegación considerando que la norma establece una ordenación común para todo el territorio nacional, sin perjuicio del desarrollo que haga la CCAA.

El Estado sólo prevé el fomento de fórmulas que requieren acuerdos voluntarios, no impone nada por lo que no limita las competencias autonómicas. Afirma que la regulación supone una simple e inconcreta llamada a la colaboración entre los poderes públicos y la ciudadanía sin condicionar estrictamente las políticas que la Comunidad Autónoma desarrolle.

- El recurso impugna conjuntamente los artículos 9, 10 y 11 relativos al Inventario de patrimonio natural y biodiversidad, el sistema de indicadores e informes. No se discute el carácter básico de los preceptos que regulan el catálogo e inventario, pero sí la exhaustividad de su contenido puesto que a penas deja margen de actuación e impide el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente. EL TC desestima este alegato recordando lo dispuesto en la STC 102/1995: *“en materia de medio ambiente el*

deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos”.

En relación con la fijación de indicadores y la elaboración de informes, estima el TC que el legislador lo que pretende es mejorar el diseño de las políticas públicas, proporcionando datos y valoraciones que la variedad de actores involucrados en la conservación del medio ambiente puede tener en cuenta, previendo la participación de las CCAA en la elaboración tanto de los indicadores como de informes.

- Se impugna el precepto relativo a la elaboración criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales. El TC ya se pronunció en STC 102/1995, declarando la constitucionalidad de la fijación de directrices. El letrado autonómico pide que se reconsidere esta calificación, rechazando el Tribunal tal argumento al estimar que el medioambiente requiere invariablemente de acciones coordinadas que consigan *“reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro”*.

- Respecto a la catalogación de hábitats en peligro de desaparición, se impugna la regulación por considerar que la inclusión de dichos hábitats en el catálogo constituye una actividad de gestión propia de la CCAA que el Estado podría llevarla a cabo sin la iniciativa autonómica.

El TC afirma que las estrategias de conservación y restauración de los hábitats en peligro de desaparición no son una regulación estatal impuesta sino un marco orientativo para la toma de decisiones que adopta el Estado conjuntamente con las Comunidades Autónomas en el marco de una conferencia sectorial, pues la satisfacción de las finalidades medioambientales exige la cooperación de la variedad de agentes involucrados.

- En relación con la impugnación de las medidas de conservación de la Red Natura 2000, que obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar medidas de protección de las zonas especiales de conservación y de las zonas

de especial protección para las aves, considera el TC que es respetuoso con la competencia autonómica, al estar formulado “en términos absolutamente genéricos y de formulación abstracta, tanto en la finalidad de las medidas a adoptar”, que responden a las exigencias ecológicas, como ya dijo en la reciente SCT 69/2013

Por último, en relación con el artículo 66.2 de la ley impugnada, el TC recuerda que la STC 69/2013 estableció la pauta interpretativa sobre las evaluaciones en los llamados Comités MaB. La función de coordinación de este órgano no es excluyente de las funciones que corresponden al propio órgano de gestión de cada reserva de la biosfera, “siendo el responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas”, lo cual implica necesariamente valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB

SENTENCIA 141/2013, DE 11 DE JULIO

en relación con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Parlamento de Navarra.

- **Normas impugnadas:** Artículos 4.1 b); 10.1, párrafo segundo; 11.2; 15.2; 51; 73; 74; 75; 76; disposición adicional primera y disposición adicional cuarta.2.

- **Motivación del Recurso:** los artículos recurridos vulneran las competencias autonómicas en materia de universidades y de función pública.

- **Fallo:**
 - 1º.-** Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los artículos 15.2 in fine y 51 y de la disposición adicional cuarta, apartado 2, párrafo primero, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

 - 2º.-** Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN:

1.- En primer lugar el TC declara que tras la reforma de 2007 de la Ley Orgánica de universidades ha perdido objeto la impugnación de los artículos 15.2 in fine y 51 y de la disposición adicional cuarta, apartado 2, párrafo primero de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.

2.- En relación con el artículo 4.1.b) de la Ley Orgánica de Universidades, que dispone que la creación de Universidades públicas y el reconocimiento de las Universidades privadas se llevará a cabo, entre otras opciones, por Ley de Cortes Generales, el TC declara su constitucionalidad remitiendo a los argumentos de las STCS 26/1987 y 223/2012, según las cuales, las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15 CE) *“puede en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario...sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal”.***(FJ 3)**

3.- En relación con el artículo 10.1, párrafo segundo de la Ley Orgánica de Universidades, que establece el marco normativo de los institutos universitarios de investigación, el TC declara que se trata de una norma delimitadora de la autonomía universitaria y que configura el marco normativo de estos institutos en cuanto emanación de la autonomía universitaria. Dicho marco normativo está integrado por las disposiciones orgánicas, por la normativa propia de las universidades, de los propios institutos y por el correspondiente convenio de adscripción, lo cual no impide que la Comunidad Autónoma pueda establecer normas que incidan en su funcionamiento en el ejercicio de sus competencias normativas

relativas a la determinación del régimen jurídico de las universidades. Por lo tanto el precepto es conforme a la CE **(FJ 4)**.

4.- En relación con el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Universidades, el TC declara que no vulnera la autonomía universitaria reconocida en el artículo 27.10 CE, dado que la creación de centros universitarios privados y el establecimiento de su régimen jurídico no es manifestación de autonomía universitaria sino del artículo 27.6 CE. El convenio, es el instrumento normativo que contiene el régimen de cada centro docente adscrito, manteniendo la universidad plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que libremente haya decidido las partes, sin perjuicio de las remisiones que los convenios puedan hacer a las normas estatutarias universitarias. **(FJ 5)**

5.- Finalmente y en relación con los artículos 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica de Universidades el TC señala que se incardinan en la regulación de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios públicos que compete al legislador estatal, dado que se refieren a la condición estatutaria o laboral del personal de administración y servicios de las universidades públicas, a su selección y a la provisión de plazas. Además, los preceptos impugnados incluyen suficientes referencias que, de modo no forzado, permiten una lectura compatible con las Competencias de la Comunidad Autónoma en materia de función pública **(FJ 6)**.

SENTENCIA 144/2013, DE 11 DE JULIO

en relación con la Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura y la Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno.

- **Normas impugnadas:**
 - a) Artículo 3.2 de la Ley 2/2010, de 26 de febrero de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura: “La previa incorporación al Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura será requisito indispensable para el ejercicio de esta profesión en la Comunidad Autónoma de Extremadura en los términos de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales y de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, del Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura.”
 - b) Artículo 3.3 de la Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura: “La previa incorporación al Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura será requisito indispensable para el ejercicio de esta profesión en la Comunidad Autónoma de Extremadura en los términos de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales y de lo dispuesto en los artículos 16 y 17 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, del Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura.

- **Motivación del Recurso:** los artículos recurridos vulnera las competencias estatales atribuidas en los artículos 149.1.1, 13,18 y 30 CE ejercidas a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

El Tribunal Constitucional entiende que la cuestión planteada en este recurso de inconstitucionalidad guarda directa conexión con la problemática competencial resuelta en la Sentencia 3/2013, de 17 de enero (cuya doctrina ha sido posteriormente reiterada) por lo que procede a remitirse a la misma.

Las conclusiones se resumen en los siguientes puntos:

1.- El artículo 149.1.18 CE habilita al Estado para dictar la legislación básica en materia de colegios profesionales, dada su naturaleza de corporaciones de derecho público y la atribución de funciones públicas de mayor o menor relevancia sobre la profesión. La legislación básica comprendería las reglas básicas de organización y funcionamiento.

2.- Corresponde al Estado, en virtud del citado artículo 149.1.18 CE, definir, a partir del tipo de colegiación, los modelos posibles de colegios profesionales y las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de colegiación voluntaria o forzosa, porque la determinación del tipo de colegiación tiene carácter básico.

3.- Corresponde al Estado ex artículo 149.1.18 determinar con carácter básico los supuestos de colegiación obligatoria para el ejercicio de determinadas profesiones y constituye una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales. Por tanto, a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el modelo común es el de colegio profesional voluntario.

4.- La competencia estatutaria sobre colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, aún cuando se califique como exclusiva está sujeta a la CE y en concreto a los títulos competenciales que se reserva al Estado el artículo 149.1 CE.

Por lo tanto, los artículos autonómicos recurridos que exigen la colegiación previa para el ejercicio de determinadas profesiones son inconstitucionales por vulnerar competencias estatales.

SENTENCIA 161/2013, de 26 de septiembre

en relación con la Disposición Final Primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL):

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Gobierno de Aragón.
- **Precepto cuestionado:** Disposición Final Primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

La norma declara básicos los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL): art. 4.2, en el inciso que dice “excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente”; art. 4.3; art. 13.3; art. 20.1 d); art. 36.1 c) y d); art. 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85.2 b); art. 85 bis.1, desde “con las siguientes especialidades” hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1 c); art. 131 y art. 132; y, subsidiariamente, contra los arts. 20.1 d); 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85 bis.1, desde “con las siguientes especialidades” hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1 c); art. 131 y art. 132 LBRL.

- **Duda de constitucionalidad:** Plantea la constitucionalidad de la regulación por ser contraria al principio democrático (art. 1.1 CE), la

seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el derecho a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

- **Fallo:** Desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

El recurso de inconstitucionalidad está basado en la invasión de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen local, por haberse excedido el Estado del ámbito material de las normas básicas.

El Tribunal recuerda que las sentencias 103/2013, y 143/2013 recogen la doctrina constitucional sobre la mayor parte de las cuestiones planteadas, confirmando la competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18 CE para fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales

No obstante, se detiene a estudiar las siguientes cuestiones: la competencia propia de las Diputaciones Provinciales para la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial; la publicidad de las sesiones de las juntas de gobierno local; la obligación de los ayuntamientos relativa al establecimiento una regulación sobre participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local y por último la gestión indirecta de servicios públicos.

La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación en el territorio provincial forma parte del diseño básico y común de la autonomía provincial, al ser aspectos que afectan directamente a intereses provinciales. Por tanto, no hay objeción alguna para considerar que es una competencia estatal por configurar el modelo de autonomía provincial, dejando a salvo el desarrollo de cauce procedimental para el ejercicio de la mencionada competencia, a favor del resto de Administraciones Públicas. En consecuencia, no es contraria a la Constitución.

Es necesario destacar el análisis que hace el TC sobre la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

La Comunidad Autónoma de Aragón impugna el precepto en el que se determina taxativamente que *“no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local”*, por considerar que vulnera los principios democrático (artículo 1.1 CE), la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE)

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, mantiene la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local cuando afectan a asuntos delegados por el pleno. Ciertamente la existencia de una normativa autonómica previa a la modificación de la legislación básica no impide al Estado modificar la regulación de los aspectos básicos del funcionamiento de la junta de gobierno respetando siempre el límite establecido por las bases. Sin embargo, es necesario considerar la razón por la que se estableció la publicidad de las sesiones de las juntas de gobierno en determinados supuestos.

Las corporaciones locales representan la democracia más cercana al ciudadano. Si todas las sesiones de la junta de gobierno local son secretas, incluyendo las que resuelven competencias delegadas del pleno, se crea un mecanismo para alterar la obligación del carácter público de las sesiones del pleno de las corporaciones locales.

La exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político por parte de los electores, al igual que la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, o el acceso a la documentación que los sirva de soporte.

En verdad, la junta de gobierno local está configurada como un órgano municipal ejecutivo tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias, algo que refuerza la Ley 57/2003. Sin embargo, la junta de gobierno local de los municipios que no sean de gran población además asume las atribuciones que otro órgano municipal le delegue incluyendo el pleno municipal.

Algunas de las atribuciones que el pleno puede delegar en la junta de gobierno local no son meras decisiones administrativas de carácter estrictamente reglado en que esté ausente la necesidad de valorar y ponderar criterios discrecionales. Hay atribuciones sobre operaciones crediticias, contratación pública, concesiones administrativa, aprobaciones de proyectos de obras y servicios, adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación, etc..

La ley atribuye la decisión sobre las cuestiones citadas al pleno para que se adopten con la publicidad que garantiza tanto el control ciudadano en el proceso de deliberación y decisión como la transparencia que se demanda a toda Administración Pública. Esto es una manifestación clara de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos que afectan a los intereses municipales.

La prohibición general de la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local incluyendo asuntos delegados por el pleno, imposibilita el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones y por tanto implica una vulneración de la participación directa del ciudadano en los asuntos públicos en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo.

En consecuencia, el artículo 70.1, párrafo segundo, LBRL, en tanto establece que las sesiones de las juntas de Gobierno local no son públicas, es conforme con el principio democrático y el derecho a la participación en los asuntos públicos siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno.

Por otra parte, se impugna el precepto declarado básico en el que dice que los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”.

Se alega que al declarar básico el contenido del art. 70 bis.1 LBRL se ha eliminado la intervención autonómica, por atribuirse a los ayuntamientos la competencia para la regulación de procedimientos y órganos de participación. Subsidiariamente, se alega que el contenido del art. 70 bis.1 LBRL sería contrario a la autonomía local al establecer el carácter preceptiva de esta regulación.

El Tribunal desestima esta alegación en cuanto que el precepto impugnado se limita a establecer una regla básica conforme a la cual se impone la regulación por los reglamentos orgánicos de procedimientos y órganos de participación en el marco de la legislación aplicable. Esta regulación, por su parte, comprende tanto las bases estatales —que varían en intensidad según se trate o no de municipios de régimen común— como la legislación autonómica de desarrollo.

Por último se recurre la declaración como legislación básica de un precepto que exige que la gestión indirecta de los servicios públicos se realice mediante las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos de la Ley de contratos de las Administraciones públicas. La gestión indirecta tiene por objeto una prestación típica de los contratos regulados por la legislación de contratos públicos según el art. 149.1.18 CE y por tanto, forma parte de la legislación básica del Estado en materia de contratos.

SENTENCIA 172/2013, DE 10 DE OCTUBRE

en relación con el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de coordinación de
policías locales de La Rioja

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja

“Artículo 5. Asociación de municipios para la prestación de servicios de Policía Local

1. Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía Local.

La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones. A tal efecto, los Ayuntamientos remitirán a la Consejería informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio. Asimismo se solicitará informe a la Comisión de Coordinación de Policías Locales.”

- **Motivación del recurso:** el Abogado del Estado recurre dicho precepto en razón de su pretendida oposición con las previsiones contenidas en la LOFCS (Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad), concretamente del art. 39 y la disp. adic. 5ª, lo que generaría vulneración mediata de las competencias en materia de seguridad atribuidas al Estado por el art. 149.1.29 CE.

Afirma que la autorización autonómica que contempla el precepto impugnado no podría entenderse comprendida en la materia de

coordinación de policías locales asumida por La Rioja en su Estatuto de Autonomía (art. 8.1.36).

- **Fallo:** declarar inconstitucional y nulo el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de coordinación de policías locales de La Rioja.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, señala el TC que, de acuerdo con la posibilidad prevista en el art. 148.1.22 CE, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha asumido en su Estatuto la competencia exclusiva en materia de “Vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales” (art. 8.1.36).

Respecto a las competencias autonómicas en relación con la policía local, recuerda la Sentencia lo dispuesto en su día en la STC 81/1993 (FJ 2), que señalaba que *“en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad Autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre ‘seguridad pública’. En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la LOFCS en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales”. Estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de policías locales y, en consecuencia, “actúan como parámetro de su validez”. (FJ 2)*

2.- A continuación, el TC contrasta el precepto impugnado con las disposiciones de la LOFCS aplicables al caso: art. 39 y la disp. adic. 5ª.

Así, el art. 39 LOFCS delimita las funciones de coordinación de las policías locales que corresponden a las CCAA, entre las que enumera el “establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos de los policías locales”; “fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de los policías locales”, ... En ninguno de los apartados del art. 39 LOFCS se incluye la función de autorizar la asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local.

Sin embargo, dicha autorización aparece expresamente prevista en la Disposición Adicional quinta de la LOFCS, que establece lo siguiente:

“Disposición Adicional Quinta. Colaboración para la prestación de servicios de policía local

En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de este o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.”

La Sentencia afirma que la finalidad de dicha colaboración no es otra que la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, estos es, la “seguridad pública”.

La citada disposición exige –continúa el TC- que el acuerdo de colaboración se ajuste a las condiciones que determinen el Ministerio del Interior, y que sea autorizado por éste o, en su caso, por la “Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

Por tanto, afirma el Alto Tribunal, *“para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de “seguridad pública”. Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE. (FJ 3)*

3.- Tras esta afirmación, la Sentencia recuerda que el Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 8.1.36) sólo atribuye competencia a dicha CA para

a “vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales”; no ha asumido, pues, competencias en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público.

En consecuencia, las competencias de la CA de La Rioja en relación con las policías locales de los municipios de su territorio son estrictamente de coordinación. Debe limitarse a establecer principios y mecanismos coordinadores entre estas policías. Queda excluida en virtud de la LOFCS no sólo la creación de policías locales supramunicipales (SSTC 25/1993, FJ 1 y 81/1993, FJ 3), sino también la autorización de los acuerdos de colaboración o asociación entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local, al carecer la CA de La Rioja de competencias en materia de seguridad pública.

A continuación, afirma que no cabe oponer, como hacen los Letrados del Consejo de Gobierno y del Parlamento de La Rioja, otras competencias en materia de régimen local, atinentes a la coordinación de las entidades locales entre sí y con las de las restantes Administraciones Públicas. Y ello es así, establece el TC, porque dichas competencias tienen un fundamento constitucional distinto; por lo que no es posible deducir de las mismas una facultad autonómica al margen o en contra de la LOFCS. **(FJ 4)**

SENTENCIA 174/2013, DE 10 DE OCTUBRE

en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2011, de economía sostenible

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
- **Norma impugnada:** la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, concretamente los arts. 101.1, 2, 3 y 4; 102; 110.4; 111.6, y disposición final primera, apartado 1, párrafos primero y último, y apartado 2 b).
- **Motivación del Recurso:** la Generalitat entiende los arts. 101, apartados 1 a 4 y 102 de la Ley de economía sostenible, relativos a los denominados planes de movilidad sostenible vulneran las competencias exclusivas autonómicas en materia de transporte intracomunitario del art. 169 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Indica al respecto que los planes exigidos por el art. 101 de la Ley, tienen esencialmente como objeto la planificación de las diversas modalidades de transporte terrestre de ámbito municipal, supramunicipal y autonómico, de manera que impone un sistema formalizado, mediante los planes de movilidad sostenible, de los cuales determina su ámbito territorial, los principios a los que han de sujetarse y su contenido mínimo.

En cuanto al art. 102 de la Ley, la Generalitat estima que el mismo, en cuanto establece que, a partir de 1 de enero de 2012, la concesión de cualquier ayuda consignada en los presupuestos generales del Estado a

las Administraciones autonómicas o entidades locales y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente plan de movilidad sostenible, y a su coherencia con la estrategia española de movilidad sostenible, incurre en las mismas razones de inconstitucionalidad del art. 101.

- **Fallo:**

1º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a los apartados 1, párrafos primero y último, y 2 b) de la disposición final primera de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

2º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del presente recurso en cuanto a los arts. 110.4 y 111.6 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia dispone que los títulos competenciales a tener en cuenta para resolver la controversia son los relativos al transporte intraautonómico de mercancías y viajeros (169.1 EAC), que ha de ser puesto en relación con la competencia estatal para establecer la “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (149.1.23 CE).

Advierte el TC que los preceptos recurridos también se encuadran dentro de la competencia estatal para establecer las bases del régimen minero y energético (149.1.25 CE), si bien considera que la regla competencial medioambiental resulta más específica y, por tanto, de aplicación preferente.

Antes de ello, la Sentencia se refería al **alcance de la movilidad sostenible**, señalando que La Ley de economía sostenible pretende establecer un marco general para la regulación de la movilidad sostenible, *“es decir, preservando el medio ambiente, la salud de los ciudadanos y los recursos no renovables, a la vez que contribuya eficazmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos mediante un menor consumo de recursos no renovables y una menor generación de residuos y emisiones. Marco general que, en todo caso y sin perjuicio de lo que resulte del enjuiciamiento de los concretos preceptos impugnados, deja en manos de las instancias competentes en materia de transportes la concreción de los contenidos de los distintos instrumentos de planificación a fin de tratar de responder a los problemas que aquejan al medio ambiente urbano. Lo anterior determina que, a los efectos de su encuadramiento, debemos también tener en cuenta aquí las consideraciones esencialmente medioambientales que han llevado al legislador estatal al intento de aplicar el punto de vista de la sostenibilidad, típicamente medioambiental, al ámbito material del transporte, el cual, desde esta perspectiva de la sostenibilidad, a los efectos que ahora interesan, presenta una conexión menos estrecha con la materia energía encontrando su encaje en la materia medioambiental, de suerte que las regla competencial medioambiental es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente*

en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta, ya que no en vano se trata de un ejemplo de integración de un enfoque predominantemente ambiental en otras políticas públicas como son, en este caso, las relativas al transporte, pues, como ya hemos señalado en otras ocasiones lo ambiental es “un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales” (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5). (FJ 3)

2.- En relación con la delimitación de competencias en materia de transportes, el TC recuerda que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres. En este sentido, el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (STC 179/1985, FJ 2 y 203/1992, FFJJ 2 y 3). Tal es lo que sucede en el presente caso, pues la cuestión que ha de responderse es si el Estado puede legítimamente condicionar la competencia exclusiva autonómica en uso de sus competencias básicas, como pueden ser las relativas al medio ambiente, que, en este caso, recaen sobre un mismo objeto jurídico, los planes de movilidad sostenible.

Por ello la Sentencia recuerda la doctrina denominada “afectación transversal” consustancial a la legislación básica de protección del medio ambiente y que se proyecta, no ya sobre las normas de desarrollo legislativo y la ejecución en la propia materia de medio ambiente, sino sobre las competencias sectoriales de las CCAA que habrán de ejercerse dentro del ámbito delimitado por el legislador básico estatal, que, en ejercicio de su competencia puede imponer límites al despliegue de aquéllas. (FJ 3)

3.- Circunscrito así el encuadramiento competencial, la Sentencia analiza a continuación de forma separada los cuatro apartados del art. 101 de la Ley de economía sostenible.

El art. 101.1 determina los objetivos que deben perseguir la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles. El TC entiende que el contenido

del precepto se limita a formular desde una perspectiva principal o general los objetivos que han de perseguir los mencionados planes de movilidad sostenible. Por ello, en tanto que formula una serie de principios generales orientativos (reducción del transporte individual en beneficio de sistemas colectivos y de modalidades no motorizadas de transportes, por ejemplo) a efectos de que se definan posteriormente las actuaciones que permitan alcanzar el objetivo tendente a la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles, se adecua con naturalidad a la competencia estatal ejercida en la materia de medio ambiente. Por tanto, no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas en materia de transporte.

Al art. 101.2 de la Ley se le reprocha que, en su primer párrafo, predetermina el ámbito territorial de los planes de movilidad sostenible, municipal, supramunicipal o autonómico. La queja formulada es desestimada, señalando la Sentencia que el precepto se limita a señalar, con un mero carácter enunciativo y sin más concreciones, los posibles ámbitos territoriales de los mencionados planes de movilidad, de lo que no puede deducirse obligación alguna respecto a su necesaria existencia en todos los casos. De hecho, la norma estatal tampoco excluye la posibilidad de otros planes autonómicos o locales de ámbito territorial distinto, que pudieran ser establecidos por la normativa autonómica de aplicación.

Igualmente, se desestima la impugnación del art. 101.3, cuestionado por entender que impone un sistema formalizado de planificación, pero el TC sostiene que se trata de un precepto que, en sí mismo, carece en su mayor parte de contenido prescriptivo.

En suma, conforme a su naturaleza, la estrategia española de movilidad sostenible contiene un conjunto de recomendaciones o propuestas de actuación para que, en su caso, puedan ser puestas en práctica por, entre otros, las distintas administraciones públicas con competencias en la materia. Esto es, diseña un marco a partir del cual los poderes públicos puedan, en sus

respectivos ámbitos competenciales, “avanzar hacia la consecución de un modelo de movilidad sostenible”. **(FJ 5)**

3.- Por último, se cuestionaba el art. 102, que condicionaba la recepción de las ayudas y subvenciones en materia de transporte, a que la administración autonómica o entidad local dispusiera del correspondiente plan de movilidad sostenible.

La Sentencia afirma la constitucionalidad de tal previsión, dado el carácter medioambiental del objetivo perseguido como la posibilidad de que las decisiones estatales en materia de medio ambiente puedan tener un carácter transversal y, en cuanto tal, afectar a las competencias autonómicas con las que se relacionan. **(FJ 6)**

SENTENCIA 181/2013, DE 23 DE OCTUBRE

en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2007, de 4 de julio,
que modifica la Ley 54/1997, del sector eléctrico

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** la Xunta de Galicia

- **Normas impugnadas:** la Ley 17/2007, que modifica la Ley 54/1997, del sector eléctrico.

- **Motivación del Recurso:** la Comunidad recurrente considera que los puntos ocho y nueve del artículo único de la Ley 17/2007 vulneran las competencias autonómicas en materia de autorización de instalaciones eléctricas [art. 27.13 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG)], al introducir una nueva distribución competencial que utiliza criterios de deslinde no contemplados en el bloque de constitucionalidad y pretender con ello interpretar la distribución competencial resultante de aquél.

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 3, apartado 3, letra c), de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en la redacción dada por el artículo único, punto nueve, de la Ley 17/2007, de 4 de julio .

2º Declarar que el art. 3, apartado 2, letra a) de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en la redacción dada por el

artículo único, punto ocho, de la Ley 17/2007, de 4 de julio, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 7.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Advierte el TC que nos encontramos ante un recurso exclusivamente competencial. Así para la Junta de Galicia, la controversia debe resolverse con arreglo a un único título competencial, el establecido en el art. 149.1.22 CE para el Estado (“autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”) y en el art. 27.13 EAG para la Comunidad Autónoma (“instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 y 25 de la Constitución”),

Sin embargo, para la representación procesal del Estado la controversia debe resolverse con arreglo a tres títulos competenciales estatales: además del mencionado art. 149.1.22 CE, los establecidos en las reglas 13 (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) y 25 (“bases del régimen ... energético”) del art. 149.1 CE.

Al respecto afirma el TC que las facultades de autorización de instalaciones eléctricas que regulan los preceptos controvertidos se incardinan sin duda alguna en la materia “autorización de las instalaciones eléctricas” expresamente contemplada de forma singular en el bloque de constitucionalidad. Si bien la “autorización de las instalaciones eléctricas” puede considerarse que está relacionada con la materia más amplia relativa a la ordenación del sector energético e incluso de la actividad económica, lo cierto es que el constituyente desgajó esa concreta parcela de la materia y configuró en torno a ella una específica disposición atributiva de competencia, establecida en el art. 149.1.22 CE. Los otros títulos competenciales alegados por el Abogado del Estado (arts. 149.1.13 y 25 CE), son títulos más genéricos que no tienen el mismo nivel de conexión con los preceptos impugnados. **(FJ 3)**

2.- Una vez determinado el título competencial que resulta prevalente, señala el TC que el recurso **lo que plantea concretamente es si el aprovechamiento infra o supracomunitario puede quedar fijado en función de criterios técnicos como la potencia o el voltaje de las instalaciones**; no se trata, por tanto, de decidir a qué nivel territorial corresponde la autorización de una concreta instalación eléctrica, sino de resolver si la norma legal impugnada ha fijado un criterio competencial conforme o no a los títulos atributivos de competencia y a los criterios de delimitación competencial establecidos en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. **(FJ 4)**

3.- Hechas estas precisiones, la Sentencia se refiere al enjuiciamiento de las previsiones del punto ocho del artículo único de la Ley 17/2007, que fija la redacción del art. 3.2.a) LSE:

“Sin perjuicio de las especificidades establecidas en la reglamentación singular a que se refiere el artículo 12, autorizar las instalaciones eléctricas de generación de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos, las de transporte secundario y distribución que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, y todas las instalaciones de transporte primario.”

De la redacción de la norma se desprende que la LSE atiende al criterio de territorialidad (“que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma”) respecto a la autorización de las instalaciones de transporte secundario y de distribución de energía eléctrica. En cambio, excluye el criterio de territorialidad respecto a la autorización de las demás instalaciones, esto es, las instalaciones de generación y de transporte primario de energía eléctrica. En efecto, en lugar del criterio de territorialidad el precepto **impugnado atiende, con respecto a dichas instalaciones, a determinados criterios técnicos de potencia y tensión eléctrica**: se establece la competencia estatal de autorización, por un lado, para las instalaciones de generación de potencia eléctrica superior a 50 MW y, por otro lado, para las instalaciones de transporte de tensión nominal igual o superior a 380 kV.

Al respecto señala el TC que los datos de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea que emplea el precepto impugnado son muy

relevantes a la hora de valorar la proyección intra- o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico, y, por ello, pueden ser también datos relevantes para determinar a qué ente territorial le corresponde su autorización, sin que, por sí mismos, sean incompatibles con el criterio territorial que enuncia el art. 149.1.22 CE.

Así, el precepto impugnado puede ser objeto de una interpretación conforme a la Constitución. En la medida en que se entienda que la aplicación de los criterios legales de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente, sino que, por el contrario, aquel ha de ser entendido en el sentido de que la autorización estatal de las instalaciones que cumplan los criterios de potencia y tensión a los que hace referencia procederá, en tanto que los mismos son indicativos de territorialidad, en los supuestos previstos en el art. 149.1.22 CE. **(FJ 7)**

4.- Sin embargo, la Sentencia sí que declara la inconstitucionalidad del punto nueve del artículo único de la Ley 17/2007, que modifica el art. 3.3 c) LSE. Este precepto se señala inconstitucional en la medida en que, al determinar las competencias de la CA en materia de sector eléctrico, ha excedido el tenor de su propia competencia, penetrando en el ámbito reservado por el bloque de la constitucionalidad a las Comunidades Autónomas, por lo que dicho precepto incurre en inconstitucionalidad.” (STC 18/2011)

Con arreglo a la misma doctrina, debemos declarar que **el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA establecido por la CE y los EEAA, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria,** lo cual no ocurre en materia energética.

Asimismo se reitera que el entendimiento del reparto competencial derivado de la CE y del correspondiente EA respecto a una determinada materia, sólo puede concretarse mediante una norma —legal o reglamentaria— dictada por el legislador que ostente la referida competencia, legislador estatal o autonómico, según se trate de competencia a nivel estatal o competencia a

nivel autonómico. Pues bien, en la letra c) del apartado 3 del art. 3 LSE, el legislador estatal, al determinar el entendimiento no de su propio ámbito competencial, sino del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de sector eléctrico, ha excedido el tenor de su propia competencia, penetrando en el ámbito reservado por el bloque de la constitucionalidad a las CCAA, por lo que dicho precepto incurre en inconstitucionalidad. **(FJ 8)**

SENTENCIA 182/2013, DE 23 DE OCTUBRE

en relación con el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito

Recursos de Inconstitucionalidad (acumulados)

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores de los recursos:** los órganos de gobierno de la Junta de Extremadura, la Xunta de Galicia, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña.
- **Normas impugnadas:** Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito
- **Motivación del Recurso:** las Comunidades recurrentes consideran que esta disposición incurre en inconstitucionalidad por infracción del art. 86.1 CE, al entender que su contenido altera el régimen de las Comunidades Autónomas, y por vulneración de sus competencias estatutarias, particularmente las de naturaleza ejecutiva, en materia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, así como las atinentes a las restantes entidades de crédito.

- **Fallo:**

1º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 2602-2010 en lo que respecta a las disposiciones finales tercera y sexta del Real Decreto-ley 9/2009.

2º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso núm. 2602-2010 en lo relativo al art. 7.8 del Real Decreto-ley 9/2009.

3º Declarar inconstitucional y nulo el inciso “las Cajas de Ahorros y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas” del art. 8.2 del Real Decreto-ley 9/2009.

4º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad núms. 2602-2010, 2603-2010, 2644-2010 y 2681-2010 en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña imputan al Real Decreto-ley 9/2009 la infracción del límite establecido en el art. 86.1 CE, entendiendo que su contenido altera el régimen de las CCAA, al quedar éstas desapoderadas de sus competencias estatutarias.

Sin embargo el TC recuerda que la expresión “régimen de las Comunidades Autónomas” utilizada en el art. 86.1 CE ha de ser interpretada en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen constitucional de las Comunidades Autónomas, del que forman parte los Estatutos de Autonomía y otras leyes estatales atributivas de competencias que integran el bloque de la constitucionalidad, es decir, la Constitución se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias autonómicas mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente ‘incida’ en las competencias autonómicas. De otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica.

Bajo estas premisas, se desestima el motivo de inconstitucionalidad apenas argumentado por las CCAA recurrentes. **(FJ 3)**

2.- Tras la desestimación de este reproche, la Sentencia analiza si la norma vulnera o no el sistema material de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

Así, recuerda que dentro de la competencia de ‘ordenación general de la economía’ tienen cabida ‘las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector’.

Por lo que se refiere al contenido de la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, el TC afirmó tempranamente que dichas bases ‘deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios’ (STC 1/1982, fundamento jurídico 3). Igualmente, en lo atinente al alcance o intensidad de dicha competencia, se señaló con carácter general que ‘cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las CCAA que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable’. **(FJ 4)**

3.- El Tribunal Constitucional destaca que Real Decreto-ley 9/2009 constituye una norma que ha cubierto una fase temporal en el seno de un proceso de reestructuración bancaria aún en curso, directamente ligado a una crisis financiera internacional caracterizada por su extraordinaria gravedad y su potencial riesgo sistémico. En todo caso, “la vigencia temporal o indefinida de la medida no resulta relevante a la hora de determinar su carácter básico, pues esta dimensión temporal de la norma forma parte del margen de apreciación del legislador estatal, en función de consideraciones técnicas o de oportunidad que no corresponde juzgar a este Tribunal” (STC 84/2013, FJ 5). **(FJ 6)**

Tras esta matización, la Sentencia **descarta en bloque los reproches de inconstitucionalidad sustentados en la vulneración de la legislación autonómica**, así se señala que “es doctrina reiterada de este Tribunal que no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias”. De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una

determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas' (STC 99/2012, FJ 2) **(FJ 8)**

4.- Asimismo, se reprochaba la competencia que el art. 6.3 atribuye al Banco de España para la aprobación del plan de actuación. Al respecto recuerda el TC que reiteradamente se ha señalado que la concreta atribución al Banco de España de la competencia para el ejercicio de esas funciones ejecutivas se justifica por su 'especialización técnica, de manera que la ordenación básica del crédito corresponde no sólo a los Cuerpos Colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España' (entre otras, STC 135/1992, FJ 3).

El TC **avala la competencia del Banco de España para la aprobación del plan de actuación en el caso de la insolvencia de las entidades de crédito,** argumentando que la salvaguardia de la solvencia de tales entidades trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo, para lo cual se establece la existencia de mecanismos de aseguramiento de los intereses de terceros y de saneamiento y reflotamiento de las entidades en dificultades, que tratan de restaurar la confianza en el sistema y que implican al conjunto de las entidades crediticias" (STC 235/1999, FJ 5).

Tal razonamiento, lleva a concluir en la desestimación de la impugnación del art. 6. **(FJ 9)**

5.- El único precepto que se declara inconstitucional es el art. 8.2, que otorga a las CCAA la potestad de emitir un informe preceptivo y no vinculante a la aprobación del plan de reestructuración del Banco de España, pero

únicamente en los supuestos referidos a cajas de ahorro y a cooperativas, es decir, se excluyen las restantes entidades de crédito.

Según el TC la dualidad competencial existente no puede ser traducida en la negación de toda competencia autonómica sobre todas las entidades financieras o de crédito que no sean cajas de ahorro o cooperativas de crédito. La Ley no puede reservar al Estado la totalidad de las competencias en la materia sobre todas las entidades de crédito distintas a las cajas de ahorro y cooperativas, al margen de sus características estructurales y operativas, de sus ámbitos de actuación, y de los riesgos que conllevan para la estabilidad y la confianza en el sistema financiero.

Desde este punto de vista, afirma la Sentencia que **carece de justificación constitucional que un trámite de informe preceptivo pero no vinculante como el regulado en el art. 8.2 se restrinja a las cajas de ahorro o cooperativas de crédito**, en cuanto determina lisa y llanamente el total vaciamiento de la competencia autonómica previamente reconocida y asumida en los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del crédito, al desconocer absolutamente cualquier posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas respecto de las restantes entidades de crédito. **(FJ 12)**

SENTENCIA 193/2013, DE 21 DE NOVIEMBRE

en relación con la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** art. 114 de la Ley catalana, por la que se modifican los apartados 3 y 4 del Decreto-Ley 1/2009, de ordenación de equipamientos comerciales de Cataluña
- **Motivación del recurso:** vulneración del precepto recurrido con dos leyes consideradas básicas ex art. 149.1.13 CE: con el art. 11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y al art. 6.2 y 3 de la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista.

En concreto, la norma catalana prohíbe la implantación de determinados establecimientos comerciales fuera de la trama urbana consolidada de los municipios que tengan determinada población.

Por otra parte, las normas estatales invocadas por el Estado imponen como regla general el libre acceso a cualesquiera actividades de servicio y, en especial, a las de distribución comercial, salvo criterios basados en razones de interés general.

- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 9.3 y 4 del Decreto-Ley 1/2009, en la redacción dada a dichos apartados por el art. 114 de la Ley 9/2011.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La Sentencia admite que las normas estatales invocadas (la Ley 17/2009 y la LOCM) sí que son formal y materialmente básicas. Así, recuerda la doctrina sentada en la STC 26/2012 (FJ 5), donde se señalaba que, **tanto la LOCM como la Ley 17/2009 pueden considerarse previsiones básicas en materia económica** en cuanto prevén un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios, estableciendo que deben eliminarse todos aquellos regímenes de autorización, y en su virtud, desplazan la competencia autonómica exclusiva en materia de comercio interior.

2.- Por tanto, hay que comprobar si la norma catalana admite alguna interpretación acorde con ambas leyes básicas, porque, en caso contrario, se estaría ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta.

Al respecto, la Sentencia recuerda que la Directiva 2006/123/CE, conocida como “Directiva de Servicios”, estableció como regla general la libertad de acceso a las actividades de servicio, incluidas las de distribución comercial, pudiendo sólo y de forma excepcional, someter dicho acceso a ciertas limitaciones por razones de interés general, y siempre que no se realizase de forma discriminatoria y desproporcionada.

Las Cortes Generales traspasaron dicha Directiva al ordenamiento interno a través de la Ley 17/2009, y en el sentido apuntado anteriormente, se modificó la LOCM a través de la Ley 1/2010.

Finalmente, la Sentencia entiende que someter la ubicación de un centro comercial a requisitos conectados con su tamaño o la población del municipio no es siempre incompatible con la legislación básica. Lo que señalaba la STC 26/2012 era que, dado que la imposición de limitaciones son una excepción a la regla general de libertad de acceso a una actividad comercial, resulta necesario que el legislador autonómico aporte razones que justifiquen que los requisitos a que sujeta la localización de determinados formatos de

establecimiento comercial atiendan conjuntamente a los objetivos de ordenación territorial y protección ambiental, y no a otros de carácter eminentemente económico.

SENTENCIA 204/2013, DE 5 DE DICIEMBRE

en relación con el art. 12.4 la Ley 11/2011, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** art. 12.4 de la Ley autonómica 11/2001 de ordenación de la actividad comercial, añadido por el art. 14.1 de la Ley 25/2006, de medidas tributarias y administrativas.

El citado precepto permite la venta de tabaco mediante máquinas expendedoras en los comercios turísticos

- **Motivación del recurso:** vulneración de la Ley 28/2005, de prevención del tabaquismo, norma básica dictada por el Estado en el ejercicio de su competencia sobre bases de la sanidad (art. 149.1.16 CE)
- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad del precepto controvertido.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El precepto balear lo que hace es extender el régimen dispuesto en la Ley estatal 28/2005 (art. 4), de prevención del tabaquismo para los alojamientos turísticos a los comercios turísticos.

El Gobierno balear entiende que el art. 4 de la ley estatal no contienen una enumeración cerrada de los locales en los que pueden ubicarse máquinas expendedoras de productos del tabaco, sino que admite (por su remisión al art. 8.1.b) que se instalen además de en hoteles y hostales, en “establecimientos análogos”. Defiende a continuación que los “comercios turísticos”, al estar orientados por la idea de acercar al turismo estacional los productos que demanda, ligados sobre todo al ocio, guardan con los alojamientos turísticos la necesaria identidad de razón en orden a ser habilitados como puntos de venta de tabaco.

La Sentencia señala que el precepto estatal de contraste tiene la condición de básico, tanto en sentido formal como material. Así, tal y como exige la doctrina constitucional, constituye un mínimo común que se refiere a un componente esencial de la intervención pública orientada a la prevención del tabaquismo. Deja a su vez un cierto espacio normativo para que las CCAA puedan ejercer de un modo efectivo las correspondientes competencias que hayan asumido en la materia, por cuanto los lugares donde se pueden ubicar las máquinas expendedoras se acotan mediante conceptos genéricos (salas de fiesta, establecimientos de juego...), y porque al admitir que se localicen tales máquinas en establecimientos análogos a los hoteles y hostales, abre un espacio adicional para que el legislador autonómico extienda la posibilidad de albergar una de estas máquinas en aquellos establecimientos distintos de los hoteles y hostales en los que aprecie que concurre una cierta identidad de razón a estos concretos efectos. (FJ 5)

2.- Sin embargo, termina la Sentencia, no puede considerarse a los comercios turísticos como establecimientos análogos a los hoteles y hostales.

El precepto autonómico discutido proyecta el señalado régimen especial a los “comercios turísticos”, que son “establecimientos comerciales” dedicados “a la venta de productos al por mayor o al detalle” o a “la prestación de servicios de esta naturaleza al público” en “el ámbito de las actividades turísticas” y que “estén ubicados en una zona de gran afluencia turística”. Consecuentemente, el “comercio turístico” de la Ley balear no se refiere al alojamiento de huéspedes o viajeros, por lo que no puede considerarse que constituya un “establecimiento análogo” a los hoteles y hostales a los que hace referencia la legislación básica estatal. Hay una contradicción insalvable que impide apreciar que el primero puede beneficiarse del régimen especial de venta de tabaco establecido para los segundos. **(FJ 6)**

SENTENCIA 207/2013, DE 5 DE DICIEMBRE

en relación la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de haciendas locales de Navarra

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra.

Antes de esta reforma, disfrutaban de exención en el pago de la contribución territorial (tributo foral homólogo al IBI), los inmuebles que fueran propiedad, tanto de la Iglesia Católica como de las confesiones evangélica, israelita e islámica.

Sin embargo, la reforma llevada a cabo por la Ley 10/2013 limitaba la exención en el pago de dicho impuesto únicamente a los bienes de la Iglesia católica y asociaciones no católicas legalmente reconocidas, con las que se establezcan los acuerdos de colaboración a que se refiere el art. 16 CE “siempre que estén destinados al culto”.

- **Motivación del recurso:** vulneración del art. 96.1 CE, de la LORAFNA y del convenio económico suscrito por el Estado con la Comunidad Foral de Navarra.
- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad del precepto controvertido.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la sentencia recuerda que el régimen tributario de Navarra se rige por el sistema tradicional del convenio económico conforme al cual puede establecer su propio régimen tributario pero respetando los criterios de armonización con el Estado establecidos en el propio convenio económico, además de las competencias que correspondan al Estado conforme al propio convenio, así como los tratados internacionales suscritos por el Estado.

Igualmente en materia de tributos locales la Comunidad Foral de Navarra tiene competencias, dentro de su territorio, para la regulación y exacción de la contribución territorial (el IBI del territorio común), pero sin oponerse a los pactos internacionales, a la Ley del convenio, ni a los tributos del Estado **(FJ 2)**

2.- La Sentencia, antes de resolver el fondo de la cuestión, recuerda que la Constitución obliga a los poderes públicos, teniendo en cuenta “las creencias religiosas de la sociedad española”, a mantener “las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones” (art. 16.3). Y que, por su parte, la Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa, prevé, de un lado, la posibilidad de que el Estado establezca acuerdos o convenios de cooperación con determinadas iglesias, confesiones y comunidades religiosas acuerdos, que “se aprobarán por Ley de las Cortes Generales” (art. 7.1), y, de otro, que “se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico” (art. 7.2).

Así, el 3 de enero de 1979, el Estado firmó con la Santa Sede un acuerdo sobre Asuntos económicos, de conformidad con lo dispuesto en el 16 CE; y en 1992, se firmaron sendos acuerdos con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España (leyes números 24, 25 y 26 del 92).

Y todos estos acuerdos eximen del pago de la contribución territorial urbana, no sólo a los inmuebles destinados al culto, sino también a los destinados a otros fines vinculados a las tareas propias de la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas (como seminarios destinados a la formación del clero, locales destinados a oficinas, conventos, etc.) **(FJ 3)**

3.- Sentado lo cual, y en lo que se refiere a la Iglesia Católica, el Pleno afirma la inconstitucionalidad del precepto recurrido por vulneración, tanto de la Ley Orgánica 13/1982, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), como del convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral, aprobado por la Ley 28/1990.

En concreto, se afirma que la Ley impugnada desconoce lo establecido en el art. 45.3 de la LORAFNA, que atribuye a Navarra la potestad de mantener un régimen tributario propio, pero respetando lo previsto en el título preliminar del Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fijaba la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armonizaba su peculiar régimen fiscal con el general del Estado, que atribuía a la Diputación de Navarra la potestad de mantener un régimen tributario propio siempre que no se opusiese “a los pactos internacionales” o a “las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado” (apartado 1 de la disposición única).

Del mismo modo, se afirma que el artículo recurrido desconoce igualmente lo dispuesto el art. 2.1 de la Ley 28/1990, por la que se aprueba el convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que igualmente autoriza a Navarra a mantener su propio régimen tributario (art. 1), pero respetando lo previsto en “[l]os Tratados o Convenios internacionales suscritos por el Estado” [letra c)]. **(FJ 4)**

4.- Y, por último, se afirma que por las mismas razones, y en relación con las asociaciones no católicas, legalmente reconocidas, con las que se han establecido acuerdos de cooperación, la ley recurrida vulnera el art. 149.1.1 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva para garantizar la igualdad

de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los que se encuentra el derecho fundamental a la libertad religiosa, y que se opone a los acuerdos firmados en 1992. **(FJ 5)**

SENTENCIA 15/2013, DE 31 DE ENERO

en relación con el Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Normas impugnadas:** Artículos 5, 6, 11, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

- **Motivo del conflicto:** La Generalitat de Cataluña considera que se vulneran sus competencias en materia de educación y en materia lingüística.

- Fallo:

1º Declarar extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el presente conflicto positivo de competencias en lo que respecta a los artículos 5, 6 y 11 del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar el TC declara que en relación con los artículos 5, 6 y 11 y anexos I y II impugnados (regulación de las enseñanzas comunes y fijación del calendario escolar) el objeto del conflicto ha desaparecido, ya que el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, que sustituyó la regulación del Real Decreto impugnado, no hace referencia a las “enseñanzas comunes” y a la necesidad de que consten en el currículo en sus propios términos, ni hay mención a la determinación del calendario escolar, lo que implica que el Estado ya no mantiene su voluntad de determinar tales cuestiones.**(FJ 2)**

2.- En segundo lugar y, en relación con la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y los horarios correspondientes contenidos en el anexo II, el TC señala que el Real Decreto 1006/1991 que alega la Generalitat de Cataluña no puede constituir parámetro de enjuiciamiento del Real Decreto 830/2003.**(FJ 4)**

3.- Finalmente y, en relación con la situación de desigualdad en la enseñanza de las dos lenguas cooficiales, concretada en la posibilidad de disponer del 10 por 100 del horario escolar total que deriva del anexo II para la organización de las enseñanzas de la lengua oficial distinta del castellano y de establecer el horario escolar correspondiente a las enseñanzas comunes de lengua castellana, el TC señala que no hay tal situación de desigualdad con los siguientes argumentos:

a.- Es el mismo porcentaje establecido en el Real Decreto 1006/1991, el cual no ha suscitado problemas competenciales, y guarda directa relación con idéntica reducción del porcentaje del horario escolar que corresponde a los contenidos de las enseñanzas mínimas en las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua propia cooficial.

b.- Estas previsiones otorgan a las administraciones educativas un margen suficiente “dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico”, entre las cuales se cuenta la relativa a la lengua cooficial.

c.- La determinación del número mínimo de horas que ha de dedicarse a la enseñanza en castellano reviste carácter básico, pues responde a la obligación estatal de garantizar el conocimiento del castellano en tanto que lengua oficial del Estado, sin que, por lo demás, haya quedado demostrado que dicha regulación impida una enseñanza eficaz de ambas lenguas contraria a la garantía de conocimiento suficiente de las lenguas catalana y castellana, que es lo que sería inconstitucional.

d.- El Real Decreto 830/2003, no entraña la exclusión de una de las dos lenguas cooficiales, pues corresponde a los poderes públicos competentes organizar la enseñanza que ha de recibirse en una u otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir la enseñanza en castellano y catalán.

SENTENCIA 21/2013, DE 31 DE ENERO

en relación con la Orden TAS/892/2006, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Normas impugnadas:** la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

- **Motivo del conflicto:** para la Generalitat de Cataluña que la Orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando la doctrina constitucional recaída en relación con subvenciones.

Por su parte, la Abogacía del Estado sostiene la conformidad con la doctrina constitucional de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de las ayudas en este caso, al tratarse de uno de los supuestos en que está justificada.

- Fallo:

1º Estimar parcialmente el conflicto y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el FJ 7 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los arts. 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 5, 6, 7, 8, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, y los anexos C, I, II, III y IV de la orden referida.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia identifica la materia afectada por el conflicto, la **asistencia social**, competencia que puede ser asumida de forma exclusiva por las CCAA en sus EEAA (tal y como reconoce el art. 148.1.20 CE), y como ha hecho Cataluña en el 166 EAC.

Ahora bien, reconoce el TC, que resulta evidente que el Estado puede intervenir en este campo en virtud de otros títulos competenciales específicos. Sin embargo, el TC también recuerda que en Sentencias recientes (SSTC 173/2012 y 177/2012), ha venido rechazando que el art. 149.1.1 CE sea un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social.

Aplicando esta doctrina, se rechaza ahora que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas con *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*. El hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en el título competencial previsto en el art. 149.1.1 CE no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las CCAA pues *“el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica”* (STC 13/1992, FJ 7).

El Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la

Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social. **(FJ 5)**

2.- Al tratarse la “asistencia social” de una competencia exclusiva de la CA, y no haber invocado el Estado título competencial específico –genérico o específico- sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el conocido como “primer supuesto” de la STC 13/1992, FJ 8.a), que excluye la posibilidad de gestión centralizada.

Ahora bien, recuerda el TC que, en materia de asistencia social hay que tener presente la reciente doctrina constitucional sobre el alcance de la potestad subvencional estatal en ese campo, según la cual, aun tratándose de una materia incluida en el primero de los cuatro supuestos sistematizados en el FJ 8 de la STC 13/1992, hemos afirmado que *“consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos”* (SSTC 178/2011, FJ 7; y 36/2012, FJ 8, entre otras). **(FJ 6)**

3.- En base a esta doctrina, el TC procede ya a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de todos los preceptos impugnados:

a) El art. 1 es inconstitucional en cuanto convoca la concesión de subvenciones, siendo constitucional en cuanto establece el objeto de las subvenciones.

b) El art. 2 no infringe las competencias autonómicas en cuanto define los programas de carácter prioritario.

c) El art. 3, que regula los requisitos generales que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de CA de Cataluña.

d) El art. 4, que distribuye los créditos asignados por programas, igualmente no vulnera las competencias autonómicas.

e) Los arts. 5, 6 y 7 conculcan las competencias autonómicas al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas —art. 5— y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa (solicitudes, documentación a presentar y forma de financiación de los programas) —arts. 6 y 7—.

f) El art. 8, no sólo contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas, sino también el baremo correspondiente a aplicar en cada uno de ellos, por lo que esta concreción infringe las competencias autonómicas en la medida en que rebasa lo que conforme a nuestra doctrina constituyen aspectos centrales del régimen subvencional y, por ello, cercena el margen necesario para que la Generalitat de Cataluña pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

g) Los arts. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias autonómicas, todo ello sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones.

h) La disposición final primera, no vulnera las competencias autonómicas al remitirse de modo genérico a la Ley 38/2003, general de subvenciones, al Real Decreto 2225/1993, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones y ayudas públicas, y a la Ley 30/1992, pues dicha remisión se efectúa en términos genéricos y con respecto a normas de carácter predominantemente básico, que son, por tanto, aplicables al conjunto de las Administraciones públicas, y sin perjuicio de que se pueda determinar, a través de los correspondientes procesos constitucionales, la compatibilidad de tales normas con el bloque de constitucionalidad, algo que no se ha suscitado en el presente conflicto de competencia.

i) La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma y por ello no vulnera las competencias autonómicas.

j) Como consecuencia de lo declarado anteriormente, la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña se extiende también a los anexos I, II, III y IV de la orden, así como al anexo C. Sin embargo, los anexos A y B que contienen los programas prioritarios y la distribución del crédito por colectivos o programas no vulneran las competencias autonómicas, no obstante requerir tal distribución su territorialización.

(FJ 7)

4.- Por último, y en relación a los efectos de la vulneración de competencias, recuerda el TC que hay que recordar que la norma ya ha agotado sus efectos y una eventual declaración de nulidad podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida. **(FJ 8)**

SENTENCIA 24/2013, DE 31 DE ENERO

en relación con el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Normas impugnadas:** art. 14 (apartados 7 y 8), la disposición adicional primera y el anexo III.

- **Motivo del conflicto:** La Generalitat de Cataluña considera que se vulneran sus competencias en materia de educación.

- **Fallo:** Desestimación del conflicto.

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar el TC señala la pervivencia del objeto, pese a la modificación de la norma llevada a cabo por el RD 1146/2011, en tanto que la disputa competencial permanece viva.

2.- A continuación, se afirma en la Sentencia que la competencia estatal para establecer las normas básicas en materia de educación (ex art. 149.1.30 CE) no se limita, como alegan los recurrentes, a la regulación “de mínimos” contenida en la Ley Orgánica del derecho a la educación (LODE) y la Ley Orgánica de Educación (LOE), pudiendo el Estado concretar las bases, más allá de lo establecido en las citadas normas legales, siempre y cuando no invada con ello la competencia autonómica. **(FJ 3)**

Respecto al establecimiento de bases en normas de rango reglamentario en materia de educación, se cita la STC 77/1985, donde se señalaba que era conforme con la CE la regulación vía reglamentaria de materias básicas, siempre que se cumplan dos requisitos: la existencia de una habilitación legal y la inadecuación de la ley para regular una determinada materia en razón de su naturaleza y características, es decir, materias que por su carácter organizatorio y prestacional exigen una continua adaptación, siendo por ello justificado la utilización del reglamento. **(FJ 4)**

3.- Posteriormente, la Sentencia enjuicia los preceptos impugnados. En primer lugar, los apartados 7 y 8 del art. 14. El art. 14 contiene una serie de determinaciones relativas a los programas de cualificación profesional inicial que tienen por finalidad (según el art. 30 LOE) que los alumnos alcancen competencias profesionales, tengan la posibilidad de inserción en el mundo laboral y amplíen sus competencias básicas para proseguir los estudios.

Para la Generalitat de Cataluña, al atribuir el art. 30 LOE a las Administraciones educativas la regulación de este tipo de programas, está dejando libertad a las CCAA para su regulación, siempre dentro del respeto a lo que disponga la ley. Por ello, consideran que al establecerse

reglamentariamente en los apartados 7 y 8 del art. 14, los ámbitos en los que deben organizarse y especificar las materias mínimas que deben comprender para cada ámbito, se estaría vulnerando lo dispuesto en la LOE y también agotando la definición de los contenidos eliminando la competencia autonómica para regular estos programas.

El TC afirma la competencia estatal para regular las enseñanzas mínimas en lo que respecta a los módulos voluntarios que conducen a la obtención del título de graduado en ESO, por cuanto las enseñanzas mínimas son el instrumento con que cuenta el Estado para conseguir una formación común en un determinado nivel que hace posible la homologación del sistema educativo.

Posteriormente, la Sentencia señala que los apartados impugnados son materialmente básicos. Así, señala el TC que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, forman parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas.

Además, prosigue el TC, tampoco existe una extralimitación en cuanto a la regulación de lo básico porque la norma deja a las CCAA un ámbito de regulación mucho más amplio que cuando se trata del itinerario normal, pues ni se incluyen todas las materias obligatorias del itinerario ordinario ni tampoco todos los contenidos de algunas de ellas. No es posible, por tanto, afirmar que la definición realizada por el Gobierno de los aspectos básicos del currículo haya eliminado la capacidad de las CCAA para ejercer sus competencias de regulación del currículo en el caso de los módulos voluntarios. **(FJ 5)**

4.- La Generalitat también impugnaba la disposición adicional primera del RD 1631/2006, relativo a la educación de personas adultas.

El TC afirma la constitucionalidad del mismo, señalando que *“La estructuración de los programas de formación de adultos que lleva a cabo la*

disposición impugnada en torno a los tres ámbitos y a las materias mínimas y contenidos es idéntica a la regulada para los módulos voluntarios de los programas de cualificación profesional inicial, regulación que, como ya señalamos en el fundamento jurídico anterior, forma parte de lo que cabe entender por enseñanzas mínimas cuya finalidad no es otra que obtener un mínimo de homogeneidad que haga posible la homologación de los títulos y garantice el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. A esa misma finalidad responde la exigencia de que, a pesar de su organización modular y no por curso como ocurre con el itinerario normal, la organización del currículo permita cursar las enseñanzas en dos cursos, estableciendo para ello dos niveles en cada ámbito con la previsión de que la superación de un nivel de cada uno de los ámbitos tendrá validez en todo el territorio nacional haciendo así efectivo el principio de movilidad más necesario, si cabe, en quienes deben conciliar formación con actividad laboral. Como antes también se señaló, la libertad de las Comunidades Autónomas para el diseño curricular de este tipo de enseñanzas es más amplia que la que cuenta para regular el currículo de las enseñanzas que conducen al mismo título académico cuando se trata del itinerario normal, sin que en modo alguno la Generalitat haya justificado, más allá de negar la consideración de enseñanzas mínimas de los apartados impugnados, por qué éstos agotan el margen de desarrollo con que cuentan las Administraciones educativas a la hora de diseñar el currículo". (FJ 6)

5.- Finalmente si impugnaba el anexo III, que regula, en primer lugar, el horario escolar, expresado en horas de contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, horario que por mandato del art. 6.3 LOE ocupa el 65% del horario escolar, aunque en las CCAA que tengan lengua cooficial las enseñanzas mínimas sólo requerirán del 55% de los horarios escolares.

Pues bien, el anexo III, dispone lo siguiente: “De acuerdo con lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de educación, las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua del 10% del horario escolar total que se deriva de este anexo, no pudiendo detracer de un área una cifra

superior a 50 horas en el conjunto de los tres primeros cursos, ni a 20 horas en cuarto curso. Los contenidos referidos a estructuras lingüísticas que puedan ser compartidos por varias lenguas en un mismo curso podrán impartirse de manera conjunta. En este caso, si la lengua de enseñanza de estas estructuras comunes fuera diferente del castellano, deberá garantizarse que el alumnado recibe enseñanzas de lengua y literatura castellana o en lengua castellana en un número de horas no inferior al que corresponda a dicha materia en aplicación de los criterios anteriores.”

La Generalitat lo que cuestiona es la imposición de reglas que, a su juicio, limitan la capacidad de organización de ese 10% del horario mínimo, vulnerando su competencia para organizar la enseñanza propia. Sin embargo, el TC concluye que las determinaciones impugnadas no impiden a la Generalitat cumplir con su deber de garantizar adecuadamente el conocimiento del catalán pues, garantizando un horario mínimo para su enseñanza, resulta indiferente a estos efectos la existencia de las reglas impugnadas.

Respecto a la segunda de las reglas (la relativa a la existencia de un límite mínimo de horas impartidas en lengua castellana), afirma el TC que su finalidad no es otra que asegurar ese conocimiento mínimo de la lengua española que corresponde a los poderes públicos garantizar, de acuerdo con el art. 3 CE. Tampoco se ven alteradas las competencias autonómicas, prosigue la Sentencia, en la medida en que la Generalitat puede decidir, a la hora de diseñar el currículo, si imparte conjuntamente las estructuras comunes a las dos lenguas, la lengua en que las imparte y, finalmente, en el caso de que se opte por la enseñanza de esas estructuras comunes en lengua distinta de la castellana si lo que resta hasta alcanzar el mínimo de horas exigidas se asignan al área lengua castellana y literatura o a cualquier otra, siempre que se impartan en castellano. **(FJ 7)**

SENTENCIA 59/2013, de 13 de marzo

en relación con la Certificación de 9 de noviembre de 2002 sobre afección de los proyectos y actuaciones a la conservación de la diversidad en las ZEC y ZEPA, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto “Construcción de abastecimiento de agua LLeida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II”

Conflicto de competencias

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de Aragón.

- **Norma impugnada:** la Certificación de 9 de noviembre de 2002, sobre afección de los proyectos y actuaciones a la conservación de la diversidad en las ZEC y ZEPA, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente en relación con el proyecto “Construcción de abastecimiento de agua LLeida y núcleos urbanos de la zona regable del canal de Piñana, fase II”.

- **Motivo del conflicto:** Para la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estado al expedir la certificación ambiental invade la competencia autonómica exclusiva sobre espacios naturales protegidos que se encuentran en su territorio (art. 71.21 EAAr).

- **Fallo:** Desestimar el conflicto positivo de competencia.

B) COMENTARIO-RESUMEN

El TC considera que la cuestión a decidir es si la expedición de las certificaciones sobre afección de los proyectos públicos y privados de las ZEC y las ZEPAS que se encuentren en territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón es una materia inscrita en la competencia sustantiva que se materializa la obra o actividad cuya incidencia se evalúa o si, por el contrario se encuadra en la competencia sobre espacios naturales protegidos atribuida con carácter exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón por el artículo 71.21 EAAr.

Para resolver dicha controversia cita la STC 149/2012 (FJ 3) en la que se discute el mismo asunto, si bien, entonces oponía frente a la competencia sustantiva del Estado su competencia sobre la gestión de la protección ambiental (ahora se opone la competencia exclusiva de espacios naturales protegidos). En la citada Sentencia, que se remite a la doctrina establecida en la STC 13/1998 (FJ 8), se resuelve que la finalidad de la evaluación ambiental específica es informar sobre la conveniencia o no de realizar determinadas obras o actividades desde la perspectiva de la repercusión sobre los espacios de especial conservación y, por tanto, no supone propiamente el ejercicio de competencias en medioambiente, sino el ejercicio de la competencia que ampara la realización de la obra o proyecto que se pretende ejecutar. De tal modo que los títulos competenciales que amparan la ejecución de la obra, instalación y actividad, según el reparto de competencias establecido en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, por su naturaleza y finalidad, atraen a la de medio ambiente, en la que se debe incluir la evaluación ambiental de los planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a los espacios de la Red Natura 2000.

En definitiva, el Tribunal Constitucional establece que el elemento determinante del encuadre competencial de las evaluaciones ambientales sobre ZEC y ZEPAS es su vínculo finalista con la decisión de realizar o no la obra o actividad cuyas consecuencias se evalúan y por tanto, procede declarar que éstas se incardinan en la competencia sustantiva que da cobertura a la obra o actividad y no en la competencia exclusiva autonómica sobre espacios naturales protegidos.

A continuación cita la STC 102/1995 (FJ 18), según la cual, la gestión sobre espacios naturales protegidos es competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y en la medida que es asumida en los Estatutos de Autonomía. Si bien, queda fuera de la función ejecutiva la evaluación de la repercusión que para un lugar concreto conlleva una obra o actividad cuando esta orientada a facilitar al órgano competente sobre ella la información ambiental específica para decidir si se realiza o no, y en su caso, en que condiciones se hace. Por tanto, es la finalidad de que todos los poderes públicos valoren el medioambiente (o un espacio de especial protección) cuando realizan una obra, actividad o instalación de su competencia la que determina la competencia para la emisión de la certificación ambiental correspondiente, sin que ello implique la vulneración de la competencia sobre la gestión del medioambiente o la protección de espacios naturales protegidos. **(FJ 3).**

En resumen, el Tribunal Constitucional, atendiendo a la función instrumental de la evaluación ambiental sectorial en relación con una obra de competencia estatal y dado que no tiene como objeto inmediato actuar en la gestión de los lugares de la Red Natura 2000, concluye que la certificación objeto del conflicto está amparada por la competencia sustantiva estatal y, en consecuencia no hay invasión de la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón sobre los espacios naturales protegidos, procediendo a desestimar el conflicto positivo de competencia. **(FJ 4)**

SENTENCIA 62/2013, DE 14 DE MARZO

en relación con el Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de Aragón.

- **Normas impugnadas:** los arts. 12, 14, 18, 19, 20 y 21 del RD 1046/2003, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua

- **Motivo del conflicto:** para el Letrado del Gobierno de Aragón entiende que los artículos impugnados exceden de las competencias que en materia de legislación laboral atribuye el 149.1.7 CE al Estado, y vulneran las competencias de ejecución de la legislación laboral que el EAAR atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Fallo:

1º Declarar que los arts. 12.2 y 21 f) y g) no vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, interpretados en el sentido expuesto en el FJ 5.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, se señala que ambas partes coinciden en considerar que la norma se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas que, en materia de “legislación laboral” atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE. Así, las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente, tienen una incardinación genérica en la materia “legislación laboral”, en la medida en que concierne a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral.

Recuerda el TC que en la STC 111/2012 (FJ 7), señaló que, sin perjuicio de que haya aspectos de la formación profesional vinculados al fomento del empleo que podrían encontrar cobertura en el 149.1.13 CE, se descartó, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica.

Igualmente, no puede considerarse, a juicio del TC, que la formación de trabajadores ocupados forme parte del sistema de la Seguridad Social ni que las cuotas de formación profesional, sean recursos de la Seguridad Social, por lo que tampoco resulta de aplicación la competencia exclusiva del Estado en materia de Seguridad Social (149.1.17 CE).

En definitiva, el reparto competencial en esta materia viene dado por la competencia estatal en materia de “legislación laboral” (149.1.7 CE) y por el art. 77.2 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón que atribuye a la CA “en el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal”, la competencia “para dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública” e materia de “trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo”.

Por todo ello, se afirma que el Estado está facultado para abordar la regulación impugnada, aunque sin ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a las CCAA. (FJ 3)

2.- Analizando ya los preceptos impugnados, se refiere primeramente la Sentencia al **art. 14** (apartados 1, 2, 3 y 4), que contempla diversos supuestos de **contratos programa a suscribir por el INEM**, orientados a conceder ayudas dirigidas a acciones formativas que afecten a más de una Comunidad Autónoma o se realicen en un ámbito superior al autonómico.

Para el Gobierno de Aragón, correspondería a la Administración autonómica, en su ámbito territorial, la suscripción de estos contratos programa y la gestión de los fondos correspondientes.

La impugnación es desestimada (citando la STC 244/2012, FJ 7), que se remite en este punto a la doctrina recogida en el FJ 8.d) de la STC 13/1922, relativo a aquellos supuestos en que, no obstante tener las CCAA competencias, incluso exclusivas, sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente.

Dice el TC que concurren los requisitos recogidos en el citado FJ de la STC 13/1992, que **justifican que haya de excluirse la posibilidad de una gestión descentralizada.** En concreto, cita el TC, los siguientes, el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas y, muy especialmente, el contenido y la naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de actividad económica; formación a empresas en diferentes sectores productivos y situadas en diferentes CCAA, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e

interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que **hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM, el que asuma las funciones de gestión y tramitación**, en los términos dispuestos en el artículo impugnado. (FJ 4)

3.- El Gobierno de Aragón dirige asimismo el conflicto contra la totalidad del Capítulo V del RD 1046/2003 (**arts. 18-21**), en los que se regula la **“estructura organizativa y de participación”** en materia de formación continua, integrada por la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18); las Comisiones paritarias sectoriales (art. 19); las Comisiones paritarias territoriales (art. 20) y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (art. 21); se incluyen asimismo las **funciones atribuidas a la Fundación en el art. 12**.

La representación aragonesa no discute la existencia de estos organismos, limitando su impugnación al hecho de que se atribuyan a los mismos funciones ejecutivas que, a su juicio, corresponden a las CCAA.

Así, afirma el TC que **la existencia de esta estructura organizativa y de participación** entre el Estado, las CCAA y los agentes sociales, se fundamenta en el **principio de cooperación y colaboración y que en nada altera el esquema de reparto competencial**, ni impide a la CA, en ejercicio de su potestad de autoorganización, la creación de los servicios o unidades propios que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias de ejecución.

Del mismo modo, se afirma la constitucionalidad de las funciones atribuidas a la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18); a las Comisiones paritarias sectoriales (art. 19) y territoriales (art. 20) y a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (en el art. 21, apartados a), b), c) d) y e).

Ahora bien, la Sentencia realiza una **interpretación de las funciones que atribuye a la Fundación el art. 21 f) y g)**, “ejecución de las funciones de gestión, apoyo y asistencia técnica” y “seguimiento y control de las acciones formativas”. Dice el TC que tales funciones de naturaleza ejecutiva han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el mencionado

art. 14 en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico.

Y, por último, en relación con la impugnación del **art. 12.2**, con cita de la STC 16/2013 (FJ 9), se señala que en lo que respecta a las funciones de seguimiento y control de las acciones formativas, resulta de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior, en el sentido de que las funciones de naturaleza ejecutiva han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el art. 14, en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas en el ámbito autonómico. Circunstancias en los términos señalados, y habida cuenta de la expresa salvaguarda que se efectúa en cuanto a la preservación de las funciones que corresponden a las CCAA, estos apartados no vulneran las competencias autonómicas de ejecución. **(FJ 5)**

SENTENCIA 139 /2013, DE 8 DE JULIO

Contra El Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Comunidad de Madrid.
- **Normas impugnadas:** el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.
- **Motivo del conflicto:** para el Letrado de la Comunidad de Madrid de modifican las competencias de gestión o control que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas ejercen cuando los titulares de viviendas protegidas para alquiler deciden enajenarlas. La regulación derogada exigía el cumplimiento de determinadas condiciones fijadas por el órgano autonómico competente y la autorización administrativa. En cambio, la nueva regulación sólo requiere notificar previamente la enajenación al órgano autonómico. Para el Letrado autonómico la aludida modificación desconoce las competencias exclusivas que corresponden estatutariamente a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de vivienda y, en consecuencia, supone una trasgresión del orden constitucional.
- **Fallo:** Desestimación de la cuestión de constitucionalidad.

B-COMENTARIO-RESUMEN

El Gobierno de la Comunidad de Madrid plantea el conflicto positivo de competencias en relación con el régimen de intervención administrativa en la enajenación de viviendas protegidas para alquiler establecido en el artículo 33.5 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en la redacción dada por el apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero.

La redacción originaria del precepto sometía la enajenación de promociones completas a la autorización y a las condiciones fijadas por el órgano competente de las Comunidades Autónomas. La modificación impugnada sustituye el régimen de autorización previa condicionada por una preceptiva notificación al indicado órgano vulnerando, a juicio del letrado autonómico, la gestión autonómica en una materia reservada en exclusiva a la Comunidad de Madrid al amparo de la competencia genérica de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE).

El Abogado del Estado justifica la norma por la importancia de la vivienda y el sector inmobiliario para la economía general y por el carácter supraautonómico de la finalidad perseguida que favorecer el acceso a la vivienda protegida de alquiler eliminando obstáculos y trabas administrativas.

El Tribunal Constitucional estima que la norma impugnada modifica el régimen de intervención administrativa en línea con la normativa europea y la nacional de trasposición, que tienden a privilegiar las declaraciones responsables o comunicaciones previas frente al sistema clásico de autorización, facilitando así el ejercicio actividades privadas sin renunciar a los necesarios controles administrativos de legalidad.

Este sistema agiliza la enajenación de viviendas con la consiguiente trascendencia económica amparada en el artículo 149.1.13 CE. El Estado ha

ejercido así sus competencias normativas para mejorar su funcionalidad, evitando los obstáculos que resultan de la diversidad de posibles condiciones impuestas por las Comunidades Autónomas y sustituyendo la autorización por la notificación previa.

La modificación impugnada no merma las funciones ejecutivas que corresponden a la Comunidad de Madrid. Los órganos autonómicos competentes podrán controlar las enajenaciones, al estar los interesados obligados a notificarlas antes de que tenga lugar la operación.

La regulación estatal deja un margen para que las Comunidades Autónomas desarrollen el control y la gestión de la enajenación de vivienda protegida para alquiler sin impedir que las Comunidades Autónomas establezcan su propia política de vivienda, en la que podrán introducir el régimen de intervención administrativa que resulte acorde con la finalidad perseguida.

SENTENCIA 146/2013, de 11 de julio

en relación con el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas.

Conflicto de competencias

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas.

- **Motivo del conflicto:** Para la Comunidad Autónoma de Canarias, el citado Real Decreto al incluir en el listado y catálogo a especies endémicas de Canarias, o que tienen en el archipiélago su único punto de distribución en el territorio nacional, invade las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente (artículos 149.1.12 CE y 32.12 EA Can).

- **Fallo:** Desestimar el conflicto positivo de competencia.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

En primer lugar, el Tribunal Constitucional delimita el objeto del conflicto positivo de competencia al Anexo del Real Decreto 139/2011, que es el que incluye el listado y catálogo de las especies que la Comunidad Autónoma de Canarias ha identificado como supuestos de vulneración de su competencia **(FJ 2)**.

A continuación el Tribunal Constitucional, de acuerdo con las partes, encuadra la controversia en el ámbito material del medio ambiente, en la que al Estado le compete dictar la legislación básica (artículo 149.1.23 CE) y a la Comunidad Autónoma de Canarias le corresponde dictar la legislación de desarrollo y competencias de ejecución (artículo 32.12 EA Can) **(FJ 3)**.

En ejercicio de la competencia estatal, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, crea con carácter de básico el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas, que se desarrollan en la norma objeto de la controversia.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio, en relación con el catalogo nacional de especies amenazadas y la STC 69/2013, de 14 de marzo, en relación con el catálogo español de hábitats en peligro de desaparición) es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que el Estado establezca registros o catálogos únicos para todo el territorio nacional y que dicte normas básicas sobre su contenido y eficacia. Además, en materia de catalogación y protección de especies amenazadas se ha de tener en cuenta la normativa europea e internacional, dado que los peligros sobrepasan las fronteras de los países. Además, tanto la inscripción registral como su cancelación, alta y baja del catálogo, son actos ejecutivos que deben corresponder al Estado para garantizar con carácter complementario la consecución de los fines inherentes a la regulación básica.

Además, según la doctrina constitucional, resulta aplicable a la cuestión que se discute en esta sentencia, la ordenación básica no requiere que el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, sino que cuando se ejerce sobre una materia en la que existan peculiaridades subsectoriales y espaciales la ordenación básica debe adaptarse a esas peculiaridades. Por tanto, la singularidad de determinadas especies identificadas únicamente en el archipiélago canario no es motivo para excluir el ejercicio de la competencia estatal para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente, teniendo en cuenta que dicha singularidad es susceptible de variación por causas naturales o consecuencia de las medidas de protección que se adopten.

Finalmente, señala que la legislación básica estatal ha de ser de mínimos y en esta materia ha de tener como finalidad la protección de la diversidad biológica, lo que justifica que la intervención estatal pueda resultar singularmente intensa. En todo caso, dicha legislación estatal de mínimos debe permitir a las Comunidades Autónomas incrementar los niveles de protección. **(FJ 4).**

Por otro lado y, en relación con la existencia de la ley canaria por la que se aprueba el catálogo canario de especies protegidas, la doctrina constitucional establece, por un lado, que es la legislación autonómica de desarrollo la que debe acomodarse a la legislación básica estatal, y a este marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Por otro lado, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado y la necesaria adaptación de la legislación autonómica a la legislación básica estatal aprobada.

SENTENCIA 163/2013, DE 26 DE SEPTIEMBRE

Contra la Orden SAS/1352/2009 y Orden ARM/1593/2009 sobre subvenciones en materia de servicio sociales y medio ambiente

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de Aragón.

- **Normas impugnadas:** Orden SAS/1352/2009, de 26 de mayo, del Ministerio de Sanidad y Política Social por el que se establecen las bases reguladoras de subvenciones para realizar programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF y Orden ARM/1593/2009, de 5 de junio, del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, por el que se establecen las bases reguladoras para concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio.

- **Motivo del conflicto:** para el Letrado del Gobierno de Aragón entiende que las normas impugnadas exceden de las competencias que atribuye el 149.1.1 CE al Estado, y vulneran las competencias del artículo 79 EAr en materia de actividad de fomento de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el artículo 75.3 EAr en materia desarrollo legislativo y ejecución de normativa estatal básica, considerando que existe una vulneración de competencias en la gestión de ayudas considerando el criterio de supraterritorialidad de las subvenciones.

- **Fallo:** Estimación parcial:

- Declarar que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón los artículos 1 (a excepción del objeto de la convocatoria), 6,7,8,9,sobre baremo aplicable, artículos 10 a 21 y el anexo CI-IV de la Orden SAS 1352/2009

- Declarar que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón el inciso del artículo1 referente a la territorialización, así como los artículos 3,5 y 7 sobre baremo y los artículos 8 a 11 y 13 de la Orden ARM/1593/2009

B-COMENTARIO-RESUMEN

Respecto a la Orden SAS 1352/2009 examina el Tribunal Constitucional las competencias que puede asumir la CCAA. El artículo 71.34 EAr establece como competencias exclusivas las relativas a acción social. No obstante, esto no impide el ejercicio de competencias estatales fundadas en el artículo 149.1 CE cuando concurren sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico.

El Tribunal delimita con claridad el ámbito competencial que le corresponde a cada Administración en la regulación y tramitación de las subvenciones: por una parte, la esfera competencial del Estado abarca la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional, tal como el objeto y finalidad de las ayudas, modalidades técnicas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso, mientras que considera de competencia autonómica lo relativo a su gestión, tramitación, resolución y pago de las subvenciones.

En referencia a las Sentencias 52/2013 y 113/2013, de 28 de febrero, estima que no cabe apreciar competencia estatal en aquellos supuestos en los que ni por su objeto ni por su contenido exista conexión directa de las ayudas con la regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles, tal y como ocurre con la situación enjuiciada, por lo que no está justificada la gestión centralizada.

En virtud de lo expuesto, estima parcialmente el recurso y declara que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón determinados artículos que se refieren a la territorialización de la ayuda, baremos, modelos normalizado de solicitud, tramitación, pago, control y reitegros establecidos en la Orden SAS 1352/2009 y en la Orden ARM/1593/2009

Sin embargo, debe considerarse conforme a derecho la regulación estatal relativa a la definición de beneficiarios, cuantía, reducción proporcional, criterios generales de distribución así como la compatibilidad con otras ayudas.

SENTENCIA 41/2013, DE 14 DE FEBERO,

en relación con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 40/2007,
de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Juzgado de lo Social nº 33 de Barcelona
- **Precepto cuestionado:** la Disposición Adicional Tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social:

“Disposición Adicional Tercera. Pensión de viudedad en supuestos especiales.

Con carácter excepcional, se reconocerá derecho a la pensión de viudedad cuando, habiéndose producido el hecho causante con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, concurren las siguientes circunstancias:

a) Que a la muerte del causante, reuniendo éste los requisitos de alta y cotización a que se refiere el apartado 1 del artículo 174 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, no se hubiera podido causar derecho a pensión de viudedad.

b) Que el beneficiario hubiera mantenido convivencia ininterrumpida, como pareja de hecho en los términos establecidos en el primer inciso, párrafo cuarto, artículo 174.3 de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por el artículo 5 de la presente Ley, con el causante, durante, al menos, los seis años anteriores al fallecimiento de éste.

*c) **Que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes.***

d) Que el beneficiario no tenga reconocido derecho a pensión contributiva de la Seguridad Social.

e) Para acceder a la pensión regulada en la presente disposición, la correspondiente solicitud deberá ser presentada en el plazo improrrogable de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley. La pensión reconocida tendrá efectos económicos desde el día primero de 2007, siempre que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición”.

- **Duda de constitucionalidad:** el Juzgado de lo Social nº 33 de Barcelona plantea la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado por eventual vulneración del principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la CE al comportar una discriminación por razón de la orientación sexual, en tanto que excluye del acceso a la pensión de viudedad a las parejas de hecho del mismo sexo cuando el hecho causante se haya producido antes de la posibilidad legal de adopción y lo limita notablemente, a partir de la fecha, en comparación con las parejas heterosexuales. El Juzgado argumenta que el precepto legal establece un requisito (*tener hijos comunes*) de muy difícil o imposible cumplimiento para las parejas de hecho homosexuales por razones biológicas y legales y, por ello, comporta un trato desfavorable por causa de la orientación sexual, expresamente prohibido por el artículo 14 CE.
- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la letra c) del precepto cuestionado.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La presente Sentencia estima la cuestión de inconstitucionalidad señalando que existe una injustificada diferencia de trato entre las parejas de hecho heterosexuales y las homosexuales para acceder a la pensión de viudedad en el supuesto excepcional de que el hecho causante se haya producido con anterioridad al 1 de enero de 2008.

Si bien, el TC limita la declaración de inconstitucionalidad a la letra c de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 40/2007 **(FJ 2 y 9)**.

El TC considera que el Juzgado promotor de la cuestión no fundamenta su duda sobre la constitucionalidad del precepto legal cuestionado en la cláusula general de igualdad del primer inciso del artículo 14 CE, sino desde la perspectiva de las prohibiciones de discriminación que este precepto enuncia a continuación, entre las que ha de entenderse comprendida la discriminación por causa de orientación sexual, que si bien no aparece expresamente mencionada en el art. 14 CE es indubitadamente una circunstancia incluida en la cláusula *“cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

A continuación recuerda la STC 22/1981, de 2 de julio, en la que establece la doctrina en relación con el principio constitucional de igualdad, según la cual, *“el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia de situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. De esta suerte, para que sea*

constitucionalmente lícita la diferencia de trato es necesario que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.” (FJ 6).

Así, en el caso que se examina en esta sentencia, debe descartarse que la diferencia de trato entre parejas de hecho que establece el requisito cuestionado se justifique por la conveniencia de acreditar de forma inequívoca una efectiva y estable convivencia *more uxorio* entre el causante y el beneficiario, a fin de evitar posibles reclamaciones abusivas o fraudulentas, puesto que no puede ser entendido tal requisito como un indicador inequívoco de la existencia efectiva de convivencia de hecho, dado que la descendencia común ni acredita mayor estabilidad o solidez de la pareja, ni es el único medio de prueba de dicha convivencia estable **(FJ 7)**.

En segundo lugar, lo relevante para el legislador es que la pareja haya tenido hijos en común, sin ser necesario que sobrevivan o dependan económicamente del superviviente. Por ello, debe descartarse que la diferencia de trato responda a la finalidad de la pensión (contributiva) de viudedad que no es propiamente atender a una real situación de necesidad o de dependencia económica, asegurando un mínimo de rentas, sino más bien resarcir frente al daño que produce al actualizarse la contingencia (la muerte del causante), por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente.

Finalmente, el TC reconoce que para las uniones homosexuales el requisito resulta de imposible cumplimiento por razones tanto biológicas (en este caso tan bien se encontrarían las parejas heterosexuales con un miembro infértil) como por razones legales dado que la adopción por parejas de hecho del mismo sexo estuvo vetada hasta fechas relativamente recientes **(FJ 8)**.

SENTENCIA 61/2013, DE 14 DE MARZO

en relación con la Disposición Adicional séptima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Social del TSJ de Galicia
- **Precepto cuestionado:** la Disposición Adicional séptima del TRLGSS

Este precepto contiene reglas específicas en materia de cotización y acción protectora aplicables a los trabajadores contratados a tiempo parcial. Dentro de la regla 2 de su apartado 1, referida a la forma de cálculo de los períodos de cotización exigidos para causar derecho a las diferentes prestaciones del sistema, su letra a) establece textualmente lo siguiente:

«a) Para acreditar los períodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal y maternidad, se computarán exclusivamente las cotizaciones efectuadas en función de las horas trabajadas, tanto ordinarias como complementarias, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización. A tal fin, el número de horas efectivamente trabajadas se dividirá por cinco, equivalente diario del cómputo de mil ochocientas veintiséis horas anuales.»

La letra b) de esta regla 2 establece lo siguiente:

«Para causar derecho a las pensiones de jubilación e incapacidad permanente, al número de días teóricos de cotización obtenidos conforme a lo dispuesto en la letra a) de esta regla se le aplicará el coeficiente multiplicador de 1,5, resultando de ello el número de días que se considerarán acreditados para la determinación de los períodos mínimos de cotización. En ningún caso podrá computarse un número de días cotizados superior al que correspondería de haberse realizado la prestación de servicios a tiempo completo.»

- **Duda de constitucionalidad:** A juicio de la Sala del TSJ gallego, el precepto, al computar para el cálculo de los períodos de carencia exigidos para el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social de los trabajadores a tiempo parcial, únicamente las horas efectivamente trabajadas, en lugar de computar cada día trabajado como un día completo, tal y como se hace con los trabajadores a tiempo completo, podría vulnerar el art. 14 CE.
- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la regla segunda del apartado 1 de la disposición adicional séptima del TRLGSS.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La norma reguladora de esta cuestión se introdujo por el Real Decreto-ley 15/1998, que procedió a dar una nueva redacción a la disposición adicional séptima de la LGSS, dedicada a regular las “Normas aplicables a los trabajadores contratados a tiempo parcial”.

Así, el legislador mantuvo, en principio, el criterio de proporcionalidad respecto al cómputo de los períodos de carencia, indicando que, a efectos de determinar los períodos de cotización necesarios para causar derecho a las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, incapacidad temporal y maternidad, se computarán exclusivamente las cotizaciones efectuadas en función de las horas trabajadas, calculando su equivalencia en días teóricos de cotización. Ahora bien, como novedad la norma atenuó la aplicación de este criterio mediante la introducción de **dos reglas correctoras:**

a) de una parte, en el segundo inciso de la citada letra a), pasó a definir el concepto de “día teórico de cotización”, utilizado como base de cálculo, y que resulta de dividir el número de horas trabajadas entre cinco, equivalente diario del cómputo de 1826 horas anuales (obtenido, a su vez, del cálculo en cómputo anual de la jornada máxima legal de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo);

b) en segundo lugar, en la letra b) de la misma regla segunda se estableció que, para el reconocimiento del derecho a las pensiones de jubilación e incapacidad permanente, al número de días teóricos de cotización obtenido conforme a lo dispuesto en la regla anterior se le aplicará el coeficiente multiplicador de 1,5, resultando de ello el número de días que se considerarán acreditados para la determinación de los períodos mínimos de cotización, y sin que en ningún caso pueda computarse un número de días cotizados superior al que correspondería de haberse realizado la prestación de servicios a tiempo completo. **(FJ 3)**

2.- Tras estas aclaraciones, el TC señala que las reglas que acompañan a la previsión cuestionada en relación con el cómputo de los períodos de cotización en los contratos a tiempo parcial para causar derecho a una prestación de jubilación **no permiten superar los parámetros de justificación y proporcionalidad exigidos por el art. 14 CE**, dado que las medidas de corrección en su momento introducidas no consiguen evitar los resultados especialmente gravosos y desmesurados a que la norma puede conducir.

a) Respecto a la primera de dichas reglas —atender a los días teóricos de cotización, obtenidos mediante la operación de dividir el número de horas trabajadas entre cinco— se afirma que más que tratarse, propiamente, de una corrección del principio de proporcionalidad estricta, nos encontramos ante un procedimiento de cálculo más preciso técnicamente para la aplicación de dicho principio. En todo caso, el resultado de su aplicación será que los trabajadores a tiempo completo acreditarán como cotizados el total de días naturales del período trabajado, mientras que los trabajadores a tiempo parcial acreditarán un número de días inferior, determinado por el número de horas trabajadas. Por tanto, la norma sigue manteniendo una diferencia de trato en el cómputo de los períodos cotizados entre los trabajadores a tiempo completo y los trabajadores a tiempo parcial, basada en la aplicación de un criterio de proporcionalidad, referido no sólo a la cuantía de las bases reguladoras, sino también al cálculo de los períodos de carencia, criterio que este Tribunal, en su STC 253/2004, de 22 de diciembre, no consideró justificado por las exigencias de contributividad del sistema.

A su vez, esta decisión de tomar como referencia la jornada máxima legal origina una desigualdad en el cómputo de los períodos cotizados de los trabajadores a tiempo parcial que va más allá de la estricta proporcionalidad, toda vez que existen muchos trabajadores a tiempo completo que realizan una jornada inferior. En virtud, pues, de esta primera regla, la comparación entre un trabajador a tiempo completo cuya jornada convencional o contractual sea inferior a la máxima legal y un trabajador a tiempo parcial de su misma empresa o sector de actividad permitirá apreciar una diferencia de trato, que

actúa en perjuicio de este último, y que ni siquiera es consecuencia estricta de la aplicación de un criterio de proporcionalidad en la comparación entre ambos trabajadores en razón a las horas efectivamente trabajadas.

b) En todo caso, la regla propiamente correctora de la aplicación estricta del criterio de proporcionalidad es la segunda de las enunciadas, que establece la aplicación de un coeficiente multiplicador de 1,5 al número de días teóricos de cotización obtenidos conforme a la regla anterior para determinar el período total de ocupación cotizado, medida que se aplica, exclusivamente, respecto a las pensiones de jubilación e incapacidad permanente. Esta regla correctora supone, en definitiva, reconocer a los trabajadores contratados a tiempo parcial un plus de medio día cotizado por cada día teórico de cotización calculado conforme al criterio de proporcionalidad ya analizado, previéndose la aplicación de este plus con carácter uniforme para todos los trabajadores a tiempo parcial, con independencia de la duración mayor o menor de la jornada de trabajo realizada o del período más o menos amplio de tiempo acreditado a tiempo parcial dentro de la vida laboral de cada trabajador.

Sin duda, esta segunda regla atenúa los efectos derivados de una estricta proporcionalidad, favoreciendo que los trabajadores a tiempo parcial puedan alcanzar los períodos de cotización exigidos para causar la prestación de jubilación —que es la discutida en el proceso *a quo*—. No obstante, su virtualidad como elemento de corrección es limitada, y ni siquiera en el ámbito de esta prestación se consigue evitar los efectos desproporcionados que su aplicación conlleva en términos de desprotección social. Con la nueva regla ahora examinada, únicamente serán menos los trabajadores perjudicados por su aplicación, pero, respecto de ellos, la regulación cuestionada habrá de merecer similares reproches a la anterior, al resultar insuficiente su eficacia correctora.

En efecto, afirma el TC, reconocer un plus de medio día adicional cotizado por cada día teórico de cotización obtenido mediante la aplicación de la regla legal, en función exclusivamente de las horas trabajadas, facilitará, sin duda, el acceso a la protección de aquellos trabajadores a tiempo parcial con

jornadas de trabajo de duración más elevada, así como el de aquellos en cuya vida laboral los períodos de trabajo a tiempo parcial representen una pequeña proporción respecto del conjunto.

Sin embargo, cuando el trabajo a tiempo parcial no sea un episodio más o menos excepcional en la vida laboral del trabajador y cuando la jornada habitual del mismo no resulte muy elevada, la aplicación del criterio de proporcionalidad seguirá, a pesar de la regla correctora, constituyendo un obstáculo desproporcionado para su acceso a la pensión de jubilación. En tal sentido, resulta ilustrativo el caso del litigio *a quo* que ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión y que, conforme a los hechos probados de la Sentencia de instancia, versa sobre una trabajadora que ha desarrollado una actividad laboral por cuenta ajena durante más de dieciocho años de su vida y a la que se deniega la pensión de jubilación, pese a reunir los restantes requisitos legales, por el hecho de que una parte sustancial —once años— de esa actividad laboral se ha desarrollado mediante contratos a tiempo parcial de jornada reducida —equivalente al 18,4 de la jornada habitual en la empresa—, sin que la aplicación del coeficiente multiplicador de 1,5 a los días teóricos de cotización acreditados resulte suficiente para alcanzar el período mínimo de carencia exigido de quince años de cotización.

En consecuencia, la aplicación del coeficiente corrector al criterio de proporcionalidad no impide que, en casos como el analizado, se produzcan resultados desproporcionados pues, igual que ya dijimos en la STC 253/2004, de 22 de diciembre, “se dificulta el acceso mismo a la prestación, al exigir un mayor número de días trabajados para acreditar el periodo de carencia requerido en cada caso, lo que resulta especialmente gravoso o desmedido en el caso de trabajadores con extensos lapsos de vida laboral en situación de contrato a tiempo parcial y en relación con las prestaciones que exigen períodos de cotización elevados” (FJ 6).

Afirma la Sentencia que el principio de contributividad permitirá explicar que las cotizaciones ingresadas determinen la cuantía de su prestación contributiva de jubilación, pero, en cambio, no justifica que, previamente, el

criterio seguido en el cómputo de los períodos de carencia necesarios para acceder a dicha prestación resulte diferente al establecido para los trabajadores a tiempo completo, sin que, como ya se ha dicho, la regla correctora introducida evite que a estos trabajadores a tiempo parcial se les exijan períodos cotizados de actividad más amplios, con los efectos gravosos y desproporcionados a que la norma cuestionada puede dar lugar.

En definitiva, a la vista de estas consideraciones la Sentencia concluye afirmando que las **diferencias de trato en cuanto al cómputo de los períodos de carencia que siguen experimentando los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a jornada completa se encuentran desprovistas de una justificación razonable que guarde la debida proporcionalidad entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.** Por ello, se declara que la norma cuestionada vulnera el art. 14 CE, tanto por lesionar el derecho a la igualdad, como también, a la vista de su predominante incidencia sobre el empleo femenino, por provocar una discriminación indirecta por razón de sexo. **(FJ 6)**

SENTENCIA 81/2013, DE 11 DE ABRIL

en relación con la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de uniones de hecho

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid
- **Precepto cuestionado:** diversos preceptos (arts. 3, 4, 5, 8 y 9) de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de uniones de hecho
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 149.1.8 y 149.1.18 CE
- **Fallo:**

1º. Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 4 y 5 de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2001, de 19 de diciembre, de uniones de hecho.

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

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TSJ considera que los arts. 3, 4 y 5 vulneran el art. 149.1.8 CE, en la medida en que equiparan a las personas unidas por matrimonio, en la esfera patrimonial, a las personas que forman una unión de hecho. El art. 149.1.8 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Derecho civil «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan».

En segundo lugar, el TSJ también cuestionaba el carácter constitutivo que la ley madrileña atribuye a la inscripción de las uniones de hecho en el registro autonómico, por cuanto entiende que vulnera la competencia del Estado establecida en el art. 149.1.8 CE, “ordenación de los registros e instrumentos públicos”.

En tercer lugar, se planteaba también la posible vulneración del art. 149.1.18 CE, por parte de los arts. 8 y 9 de la Ley de Uniones de Hecho, por cuanto equiparaban estas uniones de hecho al matrimonio en relación a sus efectos en el ámbito de la función pública y normativa de Derecho Público.

2.- La Sentencia dispone que el art. 4 **“Regulación de la convivencia”** **sí es inconstitucional**. En efecto, este artículo se refiere a los pactos que pueden suscribir los integrantes de una pareja de hecho, con el objeto de regular sus relaciones económicas, tanto durante la convivencia, como en el caso de que cese ésta. En concreto, regula el posible contenido de los pactos, sus límites, sus efectos, la posible fijación de una compensación económica y su sujeción a las circunstancias establecidas en el art. 97 CC, así como al sostenimiento de las cargas de la unión.

La Sentencia entiende que aunque el precepto se refiere a las parejas inscritas de forma voluntaria en el registro, contempla un régimen jurídico que

genera una serie de obligaciones económicas derivadas de la situación de hecho, lo que pertenece al ámbito de las relaciones jurídico- privadas de los miembros de la unión de hecho.

La Comunidad de Madrid no tiene competencias en materia de derecho civil. En base a esta argumentación se declara también la inconstitucionalidad del art. 5.

La constitucionalidad de los arts. 8 y 9, en cuanto se refieren al tratamiento administrativo de la Comunidad de Madrid a la parejas de hecho, no se trata de relaciones jurídico-privadas.

SENTENCIA 137/2013, DE 6 DE JUNIO,

en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
- **Preceptos cuestionado:** artículos 28, 1 y 3, 29, 30.4, 31.2 y 32 de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica.

Artículo 28. Comisión de Atención Farmacéutica.

1. Se establece la Comisión de Atención Farmacéutica de Navarra con la siguiente composición:

El Director general del Departamento de Salud o persona en quien delegue, que actuará como Presidente.

Cinco miembros designados por el Consejero de Salud, de los cuales 3 lo serán en representación del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, 1 del Servicio de Asistencia Sanitaria del Departamento de Salud y 1 en su consideración de experto en la materia.

Cuatro farmacéuticos designados por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Navarra de la siguiente manera:

Uno por cada una de las Áreas de Salud de Pamplona, Estella y Tudela entre el colectivo farmacéutico que presta servicios en dichas Áreas, y el cuarto en representación de las Zonas Básicas de Salud de especial actuación farmacéutica.

Un representante de las asociaciones empresariales de farmacéuticos de Navarra.

Un representante de las asociaciones de profesionales farmacéuticos elegido por las mismas de entre sus miembros.

Un licenciado en Derecho que preste sus servicios en el Departamento de Salud, con voz pero sin voto, que actuará como Secretario.

El mandato de los miembros de la Comisión será de cuatro años.

3. La Comisión de Atención Farmacéutica de Navarra actuará en Pleno y a través de las Subcomisiones que decida constituir mediante acuerdo adoptado por mayoría de sus componentes.

Sin perjuicio de lo anterior, se establece la Subcomisión negociadora del Acuerdo Marco sobre las condiciones de concertación de las oficinas de farmacia, que tendrá carácter paritario y estará compuesta por los tres miembros de la Comisión de Atención Farmacéutica que representan al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y otros tres miembros designados entre los representantes de los farmacéuticos con oficina de farmacia.”

Artículo 29. Derecho a la concertación

1. *Se reconoce el derecho de todos los propietarios titulares de oficina de farmacia abierta al público en Navarra a la concertación con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.*

2. *El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea vendrá obligado a concertar la dispensación de medicamentos y productos sanitarios prescritos por los facultativos del Sistema Nacional de Salud con los propietarios-titulares de oficinas de farmacia abiertas al público en Navarra que se hayan adherido voluntariamente al Acuerdo Marco sobre condiciones para dicha concertación aprobado por el Departamento de Salud, conforme a las previsiones de la presente Ley Foral, a la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud , y demás normativa que le sea de aplicación.*

Artículo 30. Acuerdo Marco de condiciones de concertación de las oficinas de farmacia.

4. *A la vista de las actuaciones anteriores, el Departamento de Salud aprobará las condiciones para los conciertos de las oficinas de farmacia, que hará públicas en el Boletín Oficial de Navarra, y otorgará la posibilidad de que los titulares-propietarios puedan adherirse a las mismas mediante su formalización con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.*

Artículo 31. Contenido del Acuerdo Marco.

2. *Además de lo previsto en el apartado anterior, las condiciones del Concierto establecidas con los titulares-propietarios de oficinas de farmacia de la Comunidad Foral, comprenderán los siguientes aspectos:*

a) *Horario de apertura al público de la oficina de farmacia.*

b) *Calidad en la prestación del servicio, en referencia al número de farmacéuticos que presten atención farmacéutica, y que guardará relación con el volumen de dispensación de medicamentos y productos sanitarios.*

c) *Recursos materiales: adecuación de las existencias de medicamentos, efectos y accesorios existentes en la oficina de farmacia al perfil de utilización existente en la Zona Básica de Salud.*

d) *Acreditación para la elaboración de fórmulas magistrales y preparados oficinales de acuerdo con las Normas de Correcta Elaboración.*

e) *Participación en los programas de uso racional del medicamento y educación sanitaria a la población que establezca la Zona Básica de Salud.*

f) *Condiciones económicas en la atención farmacéutica y de la provisión de medicamentos a los ciudadanos.*

g) *Promover la utilización de medicamentos genéricos.*

h) *Realización de los turnos de guardia que establezca el Departamento de Salud.*

i) *Colaborar en los programas que promuevan las Administraciones sanitarias sobre garantía de calidad de la atención farmacéutica y sanitaria en general, promoción y protección de la salud, prevención de la enfermedad y educación sanitaria.*

j) *Se considerarán de modo diferenciado y según sus características, las condiciones para las diferentes Zonas Básicas de Salud, y específicamente para las definidas como de especial actuación farmacéutica en el artículo 27.1.c).*

Artículo 32. Régimen de los conciertos.

1. Los propietarios-titulares de oficinas de farmacia abiertas al público en Navarra que deseen concertar con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 78.1 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud .

2. Son causas de extinción del Concierto, además de las previstas con carácter general en la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas vigente en Navarra, las siguientes:

a) Carecer de la oportuna autorización administrativa para la apertura, modificación o ampliación de las instalaciones.

b) Las modificaciones en la titularidad de la oficina de farmacia.

c) El incumplimiento de las condiciones de concertación fijadas en el correspondiente documento de formalización.

d) Cualesquiera otras que se establezcan expresamente en el condicionado del Concierto.

e) La venta, transmisión total o parcial de la oficina de farmacia, así como haber sido sancionado el farmacéutico por la comisión de una falta tipificada como muy grave o la reincidencia en la comisión de faltas graves.

3. El farmacéutico regente se subrogará en el concierto que, en su caso, tenga suscrito el titular-propietario de la oficina de farmacia en las mismas condiciones de aquel y mientras persista la situación de regencia.

- **Duda de constitucionalidad:** El Tribunal Supremo sostiene que el régimen establecido en la legislación básica estatal, consistente en un modelo de concertación general y universal para la dispensación de medicamentos por parte de las oficinas de farmacia, que garantiza la efectiva igualdad de todos los ciudadanos, fijando las condiciones económicas en las que aquéllas deberán suministrar los medicamentos financiados por el sistema público de Seguridad Social, concertación que tiene carácter vinculante y que ha de realizarse con los representantes colegiales de los farmacéuticos, queda alterado.

- **Fallo:**

1º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 29 y 30.4, en el inciso “y otorgará la posibilidad de que los titulares-propietarios puedan adherirse a las mismas mediante su formalización con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica.

2º Declarar que el art. 31.2 f) de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica, no es inconstitucional, siempre que

se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 a) de esta Sentencia.

3º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La Sentencia del Tribunal Constitucional número 137/2013, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo frente a determinados preceptos de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica. Dicha ley reconoce el derecho de concertación para la dispensación de medicamentos y productos sanitarios prescritos por los facultativos del Sistema Nacional de Salud (en adelante, SNS) a los propietarios-titulares de oficinas de farmacia con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, derecho que en la normativa autonómica, se hace depender de la adhesión voluntaria de los propietarios de las oficinas de farmacia al Acuerdo Marco sobre condiciones de concertación que aprueba el Departamento de Salud Autonómico.

El Tribunal Constitucional señala, en primer lugar, que la materia controvertida se encuadra en el título competencial de legislación sanitaria, por lo que corresponde al Estado fijar las características comunes, servicios y actividades de los establecimientos sanitarios. Dicha competencia básica, ha declarado el Tribunal Constitucional, que es de mínimos y, por tanto, las Comunidades Autónomas con competencia en materia sanitaria podrán dictar medidas de desarrollo legislativo y podrá añadir a los requisitos mínimos determinados con carácter general por el Estado, otros que entiendan oportunos o especialmente adecuados.**(FJ 3)**

Entrando al fondo del asunto, la normativa básica del Estado, Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento, impone a las oficinas de farmacia un deber básico de dispensación de medicamentos que se demanden por los particulares y por el SNS. Este deber tiene su reflejo en el derecho de todos al acceso a la prestación farmacéutica del SNS en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional. Las Comunidades Autónomas podrán y deberán, por tanto, fijar las condiciones en que deberán efectuarse la dispensación de los medicamentos y productos sanitarios sin obstaculizar el deber legal de

dispensación. Precisamente, la Ley Foral, y en concreto los artículos 29 y 30.4 último inciso, vulneran este deber básico, al quedar al arbitrio de la libre y voluntaria decisión de los propietarios-titulares de las oficinas de farmacia, manifestada en la adhesión voluntaria al Acuerdo Marco sobre condiciones para la concertación de la dispensación de medicamentos y productos sanitarios prescritos por los facultativos del SNS. En consecuencia, la sentencia declara inconstitucionales y nulos los artículos mencionados de la Ley Foral Navarra.**(FJ5)**.

Por último, señala que la legislación básica estatal permite establecer un régimen de concierto con las oficinas de farmacia como instrumento de colaboración con el SNS, siempre al margen del cumplimiento de las obligaciones de origen legal, y por tanto, sin que el deber de dispensación de medicamentos pueda ponerse en entredicho en tales conciertos. **(FJ6)**.

La Ley Foral incluye, entre los aspectos que quedan comprendidos en el concierto, y que es objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, *“las condiciones económicas en la atención farmacéutica y de la provisión de medicamentos a los ciudadanos.”* En relación con esta cuestión el Tribunal Constitucional cita su doctrina (STCS 98/2004 y 136/2012), según la cual, la financiación pública de los medicamentos a través de precios de referencia o de sistema equivalente es un aspecto esencial o nuclear de la regulación de la prestación farmacéutica, al ser un presupuesto necesario para el acceso de los ciudadanos a los medicamentos en condiciones de igualdad, garantizando el acceso a ellos con independencia del lugar del territorio nacional. Por lo tanto, de acuerdo con esta doctrina y con el apoyo del artículo 47.4.s de la Ley Foral, se entiende que el precepto admite una interpretación conforme, y así, la fijación mediante convenio de las *“condiciones económicas en la atención farmacéutica y de la provisión de los medicamentos a los ciudadanos”* no resulta inconstitucional, siempre que dichas condiciones se refieran a aspectos distintos de las condiciones económicas sobre aportación del beneficiario establecidas en la legislación estatal.

SENTENCIA 145/2013, DE 11 DE JULIO

en relación con los apartados 2 y 10 del artículo 16 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo.

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo
- **Precepto cuestionado:** Artículo 16 apartados 2 y 10) del TRLIS.

La norma legal incluye dos tipos de infracciones: el tipo sancionador (descrito en el apartado 10) se integra con la obligación (prevista en el apartado 2) de mantener una determinada documentación a disposición de la Administración tributaria en las llamadas operaciones vinculadas. El apartado 2 establece textualmente lo siguiente:

«2. Las personas o entidades vinculadas deberán mantener a disposición de la Administración tributaria la documentación que se establezca reglamentariamente [...]»

El apartado 10 determina que

« Constituye infracción tributaria no aportar o aportar de forma incompleta, inexacta o con datos falsos la documentación que conforme a lo previsto en el apartado 2 de este artículo y en su normativa de desarrollo deban mantener a disposición de la Administración tributaria las personas o entidades vinculadas. También constituye infracción tributaria que el valor normal de mercado que se derive de la documentación prevista en este artículo y en su normativa de desarrollo no sea el declarado en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre la Renta de No Residente [...]».

- **Duda de constitucionalidad:** El TS Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo considera que el establecimiento de una infracción y sanción relacionada con el incumplimiento del deber de aportación de documentación en operaciones vinculadas podría infringir los principios de reserva de ley y de tipicidad del art. 25.1 CE. El hecho de que el citado apartado 2 se remita por completo a la norma reglamentaria, sin establecer criterios para la identificación de la documentación que debe mantenerse a disposición de la Administración tributaria, plantea dudas desde la perspectiva formal del principio de legalidad sancionadora. El legislador debería haber establecido unas pautas delimitadoras de los documentos considerados esenciales a los efectos de la tipificación de las conductas punibles. Al no hacerlo, la Administración puede ampliar o reducir discrecionalmente el ámbito de una infracción que se considera grave.

- **Fallo:** Desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La norma cuestionada se refiere exclusivamente a las llamadas “operaciones vinculadas”, que se definen como aquellas transacciones que realizan sociedades o sujetos relacionados entre sí, no independientes o sometidos de algún modo a un mismo poder de decisión. Cabe que estas entidades pacten los precios de sus operaciones (los llamados “precios de transferencia”) lo que puede falsear la competencia o encubrir la situación financiera de la entidad con la traslación de beneficios o pérdidas irregular entre las sociedades para la evasión fiscal, alterando la tributación correspondiente,

La regulación diferenciada de este tipo de transacciones tiene como finalidad someter a tributación la capacidad económica real subyacente a la transacción, no simplemente la que pone formalmente de manifiesto la operación., de manera que la documentación exigida debe reflejar los precios de transacción y así la Administración podrá determinar si existe discrepancia entre el valor declarado y el valor de mercado.

El aspecto decisivo es, sin embargo, que toda la regulación reglamentaria de la obligación documental, al completar el tipo infractor legalmente previsto, tiene también carácter sancionador y es, en este sentido, perfectamente fiscalizable en sede contencioso-administrativa en conexión con el art. 16.10 LIS y a la luz del principio de legalidad sancionadora.

Recuerda el TC que “la ley puede establecer válidamente infracciones mediante remisiones reglamentarias si contiene el mínimo de tipicidad (los “elementos esenciales” de las conductas antijurídicas) que exige la garantía formal del principio de legalidad, pero en ese caso corresponderá al reglamento cumplir la garantía constitucional de taxatividad de modo tal que los ciudadanos puedan razonablemente prever el ámbito de lo punible”.

2.- En relación con las infracciones y las sanciones administrativas, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito penal, el principio de taxatividad no impide el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 CE “*se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia*”, la seguridad jurídica implica identificar el fundamento legal de la sanción impuesta en cada resolución sancionatoria, por lo que el alcance de la reserva de ley respecto de las infracciones y sanciones administrativas no es tan riguroso como en relación con los tipos y sanciones penales en sentido estricto

El TC delimita los conceptos garantía formal y material que inspiran el artículo 25 CE. Frente a la garantía material, propia del ámbito penal y que tiene un “alcance absoluto”, la garantía formal “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley”. “La garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley”. En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el art. 25.1 CE prohíbe “es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica”.

En el supuesto concreto objeto de recurso, aclara el Tribunal que la conducta punible aparece delimitada, primero por su relación exclusiva con las operaciones vinculadas definidas en la ley, Por tanto no estamos ante una tipificación de infracciones “sin acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción”. Se cuenta con un marco de referencia valorativa suficientemente claro que permite excluir una interpretación expansiva del ámbito típico y una consideración meramente

formalista de las previsiones reglamentarias referidas a las que se refiere la Ley. Los sujetos susceptibles de incurrir en la responsabilidad sancionadora regulada en el apartado 10 del precepto que se impugna, que a su vez distingue los tipos ilícitos tributarios con diferentes consecuencias sancionadoras. El primero es la falta de aportación o aportación incompleta, inexacta o con datos falsos de documentación. El segundo tipo de infracción administrativa es la declaración de un valor diferente al normal de mercado, es decir, la discrepancia entre el valor declarado en determinados impuestos y el resultante de la documentación anterior.

Un asunto tan específico como la fijación de la documentación que deben mantener las empresas vinculadas requiere de la colaboración reglamentaria.

3.- En resumen, en el presente caso la Ley contiene la definición básica de los comportamientos prohibidos; acota materialmente el ámbito al que debe ceñirse el régimen sancionador, enuncia su concreta finalidad, identifica los sujetos responsables y describe suficientemente los elementos objetivos de las conductas antijurídicas en una materia específica y mudable que requiere de una colaboración reglamentaria “en cierto modo insuprimible. La remisión al reglamento de la regulación de la documentación relacionada con las operaciones vinculadas no es, pues, una referencia abierta: la potestad reglamentaria está sujeta a directrices legales suficientemente precisas. Consecuentemente, procede afirmar que la tipificación de las infracciones administrativas del apartado 10 del art. 16 es conforme con la garantía formal del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

La ausencia de taxatividad no supone que se vulnere el art. 25.1 CE ya que este precepto constitucional no obliga a las normas con fuerza de ley a tipificar agotadoramente las infracciones administrativas.

El principio de legalidad sancionadora exige sólo la regulación en norma con rango legal de los elementos esenciales de la conducta antijurídica constitutiva de infracción administrativa (garantía formal), por lo que admite una

diversidad de desarrollos reglamentarios con tal que el efectivamente aprobado se ajuste a ese marco legislativo fundamental y cierre taxativamente el régimen sancionador (garantía material).

Si, como en el presente caso, la ley ha optado (con mejor o peor técnica legislativa, pero válidamente) por mantener amplios niveles de indeterminación al emplear conceptos jurídicos no enteramente precisos y, sobre todo, dar paso al reglamento, respetando la garantía formal del principio de legalidad (al tipificar los elementos esenciales de la conducta antijurídica), habrá de ser el reglamento el que cumpla la garantía material de taxatividad y el que, por tanto, asegure la previsibilidad por parte de los ciudadanos de las conductas constitutivas de infracción administrativa debiéndose tener en cuenta, en todo caso, que el reglamento no vulnera de suyo esta exigencia cuando deja de concretar los conceptos jurídicos indeterminados legalmente establecidos o añade otros nuevos, siempre que se sitúe dentro de las fronteras de la norma sancionadora y que sean razonablemente previsibles el significado y las consecuencias que tales conceptos tendrán en la fase aplicativa a partir de criterios lógicos, técnicos y de experiencia.

El Tribunal Constitucional afirma que en todo caso la ley debe establecer una regulación suficiente de las consecuencias represivas de los ilícitos administrativos. Ahora bien, la garantía formal del principio de legalidad sancionadora admite la colaboración reglamentaria e, incluso, su dimensión material es compatible con la atribución de discrecionalidad al aplicador del ordenamiento administrativo sancionador dentro de unos límites.

En el presente caso, la regulación legal de las sanciones es netamente taxativa por lo que satisface la exigencia de ley formal y cumple por sí la de predictibilidad.

Como puede constatarse, la Ley fija agotadoramente las consecuencias sancionadoras de los dos tipos de infracciones administrativas reguladas

La imprecisión está en el supuesto de hecho de la norma, no en su consecuencia jurídica; afecta a la tipicidad de las infracciones, no a la de las sanciones. Ocurre que esa relativa imprecisión no vulnera la garantía formal del principio de legalidad sancionadora porque la Ley recoge en todo caso los elementos esenciales de las conductas antijurídicas.

En definitiva, a la vista de estas consideraciones la Sentencia concluye afirmando que el desarrollo reglamentario debe garantizar que las infracciones que concrete sean en efecto “graves” y consecuentes con la severidad de las multas tipificadas ya que al cerrar el régimen sancionador, debe seleccionar, de entre todas las informaciones estrictamente necesarias para la evitación del fraude en operaciones vinculadas, sólo aquellas cuya omisión o aportación inadecuada sea efectivamente catalogable como grave y merecedora de las sanciones pecuniarias establecidas en la Ley. **(FC 8)**

SENTENCIA 156/2013, DE 23 DE SEPTIEMBRE,

en relación con el artículo 68 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Zaragoza.
- **Precepto cuestionado:** el artículo 68 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (LOSUA).

“Artículo 68. El Secretario o Secretaria.

1. *Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Consejo Social dispondrá de una Secretaría dotada de los medios personales y materiales necesarios.*
 2. *Al frente de la Secretaría estará el Secretario o Secretaria del Consejo Social, que será nombrado libremente por el Presidente o Presidenta. **Cesará cuando lo haga el Presidente que lo nombró.***
 3. *La designación podrá recaer en persona que no sea miembro del Consejo Social. En este caso asistirá a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, aunque no dispondrá de voto en el proceso de adopción de decisiones”.*
- **Duda de constitucionalidad:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Zaragoza plantea la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado por eventual vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.18º de la CE. El órgano judicial entiende que la LOSUA no configura el cargo de Secretario del Consejo Social de la Universidad con funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento, sino que se trata de un cargo configurado como jefe de un servicio administrativo de apoyo burocrático. Por lo tanto, entiende que se está vulnerando el artículo 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril,

del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en la medida en el precepto cuestionado supone la aplicación del régimen jurídico del personal eventual a un puesto de trabajo que no se ajusta a la caracterización de dicho personal por desempeñar funciones eminentemente administrativas.

- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad del inciso “Cesará cuando lo haga el Presidente que lo nombró” del precepto cuestionado.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La STC 156/2013, resuelve, estimando, la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el JCA nº 5 de Zaragoza, contra el art. 68.2 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (en adelante, LOSUA) por vulneración de bases estatales. El precepto declarado inconstitucional y nulo establece que el Secretario del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza “cesará cuando lo haga el Presidente que lo nombró”.

El TC aplica su doctrina sobre la inconstitucionalidad mediata o indirecta, según la cual, la infracción constitucional deriva de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales.**(FJ 3)**

De acuerdo con esta doctrina, para que la infracción constitucional exista es necesario que concurren las siguientes circunstancias:

a.- Que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea básica en sentido material y formal.

b.- Que la contradicción entre la norma estatal y autonómica sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

En el supuesto que se analiza en la sentencia, la norma estatal infringida es el art. 12 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), que configura el régimen del personal eventual al servicio de las Administraciones Públicas. El mencionado precepto tiene carácter básico, tanto desde el punto de vista formal, así lo establece la disposición final primera del EBEP, como desde el punto de vista material, puesto que en él se establecen los rasgos comunes de un tipo concreto de puesto de personal al servicio de la Administración Pública al que se le encomiendan funciones de confianza y asesoramiento especial. **(FJ 4)**

La LOSUA configura el cargo de Secretario del Consejo Social como personal eventual, porque no establece ninguna condición para su nombramiento, y porque establece como causa de cese cuando se produzca el

de la autoridad a la que preste las funciones de confianza o asesoramiento especial. Sin embargo, para el TC lo determinante para calificar un cargo como personal eventual es atender a las funciones que se le asignan, esto es, prestar apoyo y asesoramiento esencial a la gestión de determinado cargo público, lo que explica que su designación se sustancie en cuestiones de estricta confianza. Atendiendo a las funciones asignadas al cargo de Secretario del Consejo Social (dirección del aparato administrativo y realizar labores propias de una secretaría de un órgano colegiado) el TC concluye que carece de las notas propias de un puesto de confianza o asesoramiento especial que son, como se ha hecho constar anteriormente, la esencia de los puestos de personal eventual.**(FJ 5)**