

*JURISPRUDENCIA
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
2014*



Servicio de Estudios Autonómicos

ÍNDICE DE SENTENCIAS

	<u>Página</u>
A) SENTENCIAS QUE RESUELVEN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	
STC 4/2014, de 16 de enero 6 <i>(Estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho Catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña)</i>	6
STC 22/2014, de 13 de febrero.....11 <i>(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo)</i>	11
STC 36/2014, de 27 de febrero.....18 <i>(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 60 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con diversos preceptos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que modificaban el régimen de retribuciones y prestaciones de Seguridad Social de los parlamentarios autonómicos).</i>	18
STC 42/2014, de 25 de marzo 22 <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. La Sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad de la atribución del carácter de sujeto político y jurídico soberano al pueblo de Cataluña e interpreta conforme las referencias que se hacen del “derecho a decidir”).</i>	22
STC 71/2014, de 6 de mayo 27 <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidencia del Gobierno en funciones en relación con dos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. En concreto, se recurren los artículos que regulan, por un lado, la tasa sobre actos preparatorios y accesorios de la prescripción y dispensación de medicamentos, y por otro, la tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia).</i>	27
STC 72/2014, de 8 de mayo 32 <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones)</i>	32
STC 76/2014, de 8 de mayo 39 <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia en relación con sendos preceptos de la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para el año 2011, que establecían las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009)</i>	39

STC 86/2014, de 29 de mayo	45
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/202, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi)</i>	
STC 96/2014, de 12 de junio.....	50
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Región de Murcia en relación con el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. La Sentencia declara su constitucionalidad)</i>	
STC 97/2014, de 12 de junio.....	53
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado en relación con la Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre entidades de previsión social voluntaria. La Sentencia declara su inconstitucionalidad parcial).</i>	
STC 106/2014, de 24 de junio.....	57
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. La Sentencia declara su inconstitucionalidad.)</i>	
STC 108/2014, de 26 de junio.....	61
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto de los artículos 9 y 13 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. Se desestima el recurso, afirmando la constitucionalidad de los preceptos legales que reservan a la Administración estatal el ejercicio de funciones ejecutivas en el control de concentraciones económicas).</i>	
STC 119/2014, de 16 de julio.....	66
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Se declara la constitucionalidad de los preceptos recurridos, que regulan el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores y reforman el régimen de negociación colectiva).</i>	
STC 151/2014, de 25 de septiembre.....	74?
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Partido Popular en relación con la Ley Foral Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo. La Sentencia declara la inconstitucionalidad parcial).</i>	
STC 153/2014, de 26 de septiembre.....	81
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con varios apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general. Se determina la constitucionalidad de la reforma que limita el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales y a los cabildos insulares.)</i>	
STC 155/2014, de 26 de septiembre.....	85
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con la Ley 9/2011, de 5 de noviembre, que modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía. Se declara la constitucionalidad de las causas de incompatibilidad de los cargos de alcaldes, presidentes de</i>	

diputaciones provinciales y presidentes de mancomunidades de municipios con el mandato parlamentario autonómico.)

STC 164/2014, de 7 de octubre	91
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias en relación con la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013. Se declara la nulidad del precepto legal que afecta al régimen económico especial canario y que fue aprobado sin respetar el trámite de audiencia previa a la Comunidad Autónoma, exigido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía).</i>	
STC 170/2014, 23 de octubre	94
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con varios preceptos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Se declara inconstitucional el precepto que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos profesionales).</i>	
STC 171/2014, 23 de octubre	98
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.).</i>	
STC 210/2014, de 18 de diciembre.....	103
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 9/2009, de concejos abiertos de Aragón).</i>	

B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

STC 6/2014, de 27 de enero	110
<i>(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 405/2010, por el que se regula el uso del logotipo “Letra Q” en el etiquetado de la leche y productos lácteos. La Sentencia determina que el reglamento estatal vulnera las competencias autonómicas en materia de ganadería y consumo)</i>	
STC 74/2014, de 8 de mayo	115
<i>(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del RD227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen).</i>	
STC 88/2014, de 9 de junio	120
<i>(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo).</i>	
STC 107/2014, de 26 de junio.....	132
<i>(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario).</i>	

C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

- STC 40/2014, de 11 de marzo. 135
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con el párrafo quinto del art. 174.3 del Texto Refundido de la Ley general de Seguridad Social. Se determina la nulidad del precepto legal estatal que, en el caso de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, remite a la legislación que éstas aprueben, la consideración y acreditación de las parejas de hecho a efectos de disfrutar de la pensión de viudedad)
- STC 52/2014, de 10 de abril..... 139
(Se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con la segunda frase del artículo 46.1 de La Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que establece el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente a actos presuntos)
- STC 56/2014, de 10 de abril..... 142
(Se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en relación con el artículo 44 de la Ley 10/2010, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011. Se determina la nulidad del precepto legal autonómico que introduce una excepción a la prohibición general de pago aplazado en la contratación del sector público)
- STC 92/2014, de 10 de junio.....146
(Se resuelve la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 174.1 de la Ley General de la Seguridad Social, en la relación dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Se determina la constitucionalidad del precepto legal que limita el reconocimiento de la pensión de viudedad al cónyuge superviviente)
- STC 156/2014, de 25 de septiembre.....149
(Se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con la Disposición Adicional Séptima, apartado b) de la regla 3ª del número 1, de la Ley General de la Seguridad Social. Se determina la constitucionalidad del precepto que establece las reglas para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente aplicables a los trabajadores a tiempo parcial)

SENTENCIA 4/2014, DE 16 DE ENERO

(BOE 10 de febrero de 2014)

en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** arts. 3.4 y 7.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña.

Art. 3.4

Si varios interesados optan por interponer cada uno un recurso gubernativo y al menos uno se basa en normas del derecho catalán o en su infracción, la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas debe sustanciar todos los recursos, incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del derecho catalán, en una sola pieza y debe resolverlos acumuladamente.

Art. 7.2

Las respuestas a las consultas hechas de acuerdo con lo establecido por el apartado 1 son vinculantes para todos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, los cuales deben ajustar la interpretación y aplicación que hagan del derecho catalán al contenido de dichas respuestas. La Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas debe dar publicidad y la máxima difusión a estas respuestas por los medios que considere más adecuados.

- **Motivación del Recurso:** extralimitación de la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña por el art. 147.2 EAC (“competencia exclusiva en materia de régimen de los recursos sobre la calificación de los de los recursos sobre la calificación de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán, que deban tener acceso a un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña”)

Asimismo, se argumentaba vulneración de las competencias exclusivas del Estado en las materias de legislación civil y de ordenación de los registros e instrumentos públicos (149.1.8 CE).

- **Fallo:**
 - o En relación al art. 3.4: se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “*y al menos uno se basa en normas del Derecho catalán o en su infracción*” e “*incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán*” (aparecen subrayados).
 - o Se desestima la impugnación del art. 7.2.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC analiza la constitucionalidad del art. 3.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009. Tal y como se desprende del mismo, el órgano administrativo competente para conocer de los recursos gubernativos varía dependiendo de la invocación que, en cualquiera de ellos, se haga de la normativa estatal o autonómica.

La duda de constitucionalidad se plantea en relación con la regla que establece sobre la acumulación de recursos gubernativos dirigidos contra una misma calificación registral negativa que impone, por el solo hecho de que uno de ellos se base en normas de Derecho catalán o en su infracción, una vis atractiva a favor de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat, habilitándola para sustanciarlos todos en una sola pieza, incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán.

La Sentencia afirma que resulta **evidente que tal atribución excede de la competencia estatutariamente asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña** para resolver estos recursos gubernativos, que se circunscribe estrictamente a la “calificación de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán” (art. 147.2 EAC), siendo su finalidad, tal y como se desprende de la propia Exposición de Motivos de la ley impugnada, la de preservar y proteger el Derecho Catalán. Resulta evidente, continúa la Sentencia, que esta habilitación estatutaria no incluye, ni podría incluir, la preservación o protección de otros Derechos forales o especiales, ni del Derecho civil común. **(FJ 3)**

2.- Por otra parte, de acuerdo con el art. 3.1 de la Ley catalana, el Colegio de Notarios de Cataluña y el decanato autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles pueden elevar consultas a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat respecto de los actos o negocios relativos al Derecho catalán que sean susceptibles de inscripción en los registros situados en Cataluña. Se impugna el apartado 2 de

este artículo, **que establece el carácter vinculante de las respuestas a dichas consultas.**

Resulta evidente, dice la Sentencia, que la norma catalana se inspira en este punto en las consultas de carácter vinculante evacuadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN). El reproche de inconstitucionalidad se funda en que sólo el Estado puede dirigir órdenes o instrucciones de obligado cumplimiento a todos los notarios o registradores, a través de la DGRN.

En este sentido, afirma el TC que resulta incuestionable que los notarios y registradores únicamente se sitúan en relación de dependencia jerárquica con el Estado, a través de la DGRN, órgano superior de aquellos. Sin embargo, prosigue diciendo que *“No cabe asimilar la fuerza vinculante de las respuestas a las consultas potestativas dirigidas a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat con una inexistente imposición coactiva con consecuencias disciplinarias en caso de incumplimiento, que la Ley autonómica claramente no contempla ni podría contemplar, pues tanto la responsabilidad civil como el régimen disciplinario de notarios y registradores pertenecen a la esfera de la competencia exclusiva del Estado”*.

A continuación, la Sentencia señala que la clave reside e que el carácter vinculante de las respuestas a las consultas potestativas que se dirijan a la citada Dirección General de la Generalitat versa únicamente sobre interpretación y aplicación de los actos y negocios del Derecho catalán, más concretamente, sobre los “actos o negocios relativos al derecho catalán que sean susceptibles de inscripción en los registros situados en Cataluña.

Y ese es precisamente el motivo por el cual hay que entender que el carácter vinculante de dichas respuestas es constitucional por cuanto supone la manifestación del ejercicio de una competencia exclusiva de la Generalitat sobre su sistema privativo de Derecho Civil, fundada en la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil (ex art. 149.1.8CE), que ni afecta a la relación jerárquica de Notarios y Registradores con la DGRN ni condiciona, perturba,

constrñe u obstruye el ejercicio de cualesquiera otras competencias estatales.
(FJ 4)

SENTENCIA 22/2014, DE 13 DE FEBRERO

(BOE 11 de marzo de 2014)

en relación con diversos preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, en lo referente a la expresión “fomento del empleo”.

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña
- **Norma impugnada:** art. 3.1, párrafo segundo, en lo referente a la expresión “fomento del empleo” en relación al apartado 2 del mismo artículo; el artículo 3.3, párrafo segundo; el artículo 13 e), apartados 1 y 2 y la disposición adicional cuarta; todos ellos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

Art. 3.1

1. En el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo.

Igualmente, corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y previo informe de este ministerio a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, todo ello sin perjuicio de las competencias que en materia de extranjería corresponden al Ministerio del Interior.

En cualquier caso, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

Art.3.2

De conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución

de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas.

Art. 3.3

Los Planes nacionales de acción para el empleo se elaborarán por el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la participación de las comunidades autónomas, y se definirán de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, configurándose como un instrumento esencial de planificación de la política de empleo. Así mismo se contará con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Las medidas contenidas en los Planes nacionales de acción para el empleo estarán coordinadas e integradas con el resto de políticas de origen estatal y de la Unión Europea y, especialmente, con las establecidas en los Planes de integración social, con las que deberán guardar la coherencia necesaria para garantizar su máxima efectividad.

Las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas por la Estrategia Europea de Empleo, a través de los Planes nacionales de acción para el empleo.

Art. 13 e)

*El Servicio Público de Empleo Estatal tendrá las siguientes competencias:
e) Gestionar los programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. Estos programas serán:*

1. Programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, cuando éstos exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra comunidad autónoma distinta a la suya y precisen de una coordinación unificada.

2. Programas para la mejora de la ocupación de los demandantes de empleo mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos para la realización de acciones formativas y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado.

Motivación del Recurso: Vulneración de las competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral (art.11.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979), así como su competencia en materia de planificación de la actividad económica de Cataluña, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y en los términos que disponen los artículos 38, 131 y los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (artículo 12.1 a) de ese Estatuto).

Sin embargo, el abogado del Estado considera que la norma ha sido dictada al amparo de las competencias que corresponden al Estado

en materia de legislación laboral (art.149.1.7 CE); legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art.149.1.17 CE), así como sobre normas básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos (art.149.1.1 CE).

- **Fallo:**

- o Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 56/2003, de empleo.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC señala que en este momento se encuentra vigente la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a cuyas prescripciones habrá que atenerse, de acuerdo con la doctrina del TC según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia.

2.- Señala el TC que el Estado es titular de la competencia exclusiva en materia de la “legislación laboral”, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (art.149.1.7 CE). Según el TC, no queda ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas en esta materia, tan solo tienen una competencia de ejecución de la legislación estatal. No obstante, el término legislación laboral no tiene un alcance ilimitado, excluyendo toda posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas en materia laboral, sino que hay que entender esa competencia limitada a la regulación del trabajo por cuenta ajena, entendiendo por tanto como “legislación laboral” aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, la que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios.

3.- En cuanto a la movilización de recursos financieros para regular el mercado laboral y el pleno empleo, el TC entiende que se trata de una cuestión ajena al régimen o materia laboral, y que el Estado está habilitado para incidir en ello en virtud de la atribución competencial que le hace el art.149.1.13 CE (bases y coordinación de la actividad económica).

Por su parte, la Generalitat de Cataluña, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, y con el alcance que el TC atribuyó en su STC 31/2010, de 28 de junio, es competente para promocionar la actividad económica en Cataluña y para desarrollar y gestionar la planificación general de la actividad económica. Por tanto, puede desarrollar su propia política de

empleo siempre que no se oponga a las políticas estatales o sea contraria a la legislación laboral; competencia exclusiva del Estado en virtud del art.149.1.7 CE.

4.- Por lo que se refiere a la impugnación del artículo 3.1, en lo referente a la expresión “fomento del empleo”, en relación con el apartado 2, el TC entiende que cuando la Ley 56/2003 encomienda al Gobierno la elaboración de normas en materia de fomento de empleo no está desposeyendo a las Comunidades Autónomas de su capacidad normativa para regular, financiar y desarrollar sus propios programas de empleo, siempre que no se opongan o contradigan las políticas activas estatales. De hecho, la propia ley impugnada reconoce en su art.3.2 la competencia autonómica en materia de fomento del empleo en su ámbito territorial; competencia que deriva del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña (art.152.1, 2 y 4).

5.- En cuanto a la impugnación del artículo 3.3, el recurrente considera incompatible con la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma el que un organismo estatal tenga que dar la conformidad al plan de empleo de Cataluña aprobado por la Generalitat. A este respecto, el TC entiende que en ningún caso exige el precepto una expresa conformidad de organismo estatal alguno, sino que solo se exige que los Planes autonómicos de empleo sean conformes con el Plan nacional de acción para el empleo, que a su vez deriva de la Estrategia Europea de Empleo, pues tanto el Plan nacional como los Planes autonómicos se encuentran vinculados a las obligaciones europeas en materia de empleo. Por lo expuesto, el TC desestima la impugnación formulada.

6.- Por lo que se refiere a la impugnación de los apartados 1 y 2 de la letra e) del artículo 13, relativos a las competencias del Servicio Público de Empleo Estatal, el recurrente entiende que la gestión centralizada de los programas para desempleados o trabajadores desconoce las competencias ejecutivas de la Generalitat. Sin embargo, el Abogado del Estado entiende que los efectos de estos programas exceden del ámbito de una Comunidad Autónoma, por lo que su gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, con base en la competencia del artículo 149.1.13 CE, para poder

garantizar la eficaz y eficiente consecución de los objetivos definidos en las acciones a ejecutar.

El TC indica que para que se pueda producir la gestión centralizada de estos programas deben concurrir tres requisitos:

- Que afecte a un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma.
- Que exijan la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos a otra Comunidad Autónoma distinta de la suya.
- Que precisen de una coordinación unificada, entendiendo ésta como la necesidad de que esos programas deban ser gestionados por el Estado por tratarse de un supuesto excepcional que la doctrina del TC permitiría la asunción de competencias ejecutivas por el Estado.

El TC desestima la impugnación arguyendo que si el Estado justifica la necesidad de realizar una centralización de la gestión por concurrir, además del carácter supraautonómico, el que no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y requiera un grado de homogeneidad que solo puede garantizar el Estado, será adecuado a la Constitución.

Por lo que se refiere al apartado 2 del art.13 e), al condicionar la gestión centralizada de los programas a que se desarrollen en el ámbito del ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, y dado que la finalidad de estos programas no es únicamente la formación o empleabilidad, sino también la realización de actividades que contribuyan al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado a través de programas de ámbito supraautonómico, el TC desestima la impugnación.

7.- Por último, el recurrente impugna la disposición adicional cuarta, por reservar al Estado la gestión de determinados programas sin que además se indique que dicha disposición adicional se dicta al amparo del art.149.1.13 CE, a pesar de la conexión de ésta con el art.13 e). Sin embargo, el Abogado del Estado considera que no existe vulneración de competencias, puesto que la ejecución estatal en estos casos queda diferida a un acuerdo previo a alcanzar con las Comunidades Autónomas. El TC coincide con la postura del Abogado

del Estado, por lo que también es desestimada esta impugnación al requerirse un previo acuerdo con la Comunidad Autónoma afectada.

8.- Cabe señalar también la existencia de un voto particular del Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez en cuanto al **fundamento jurídico 7 a)** de la Sentencia (apartados 1 y 2 de la letra e) del art.13). Entiende que, en la medida en que se establece la gestión centralizada de subvenciones en una materia en que la Comunidad Autónoma ostenta competencias ejecutivas, vulnera el orden de distribución de competencias, puesto que las razones del precepto para justificar la centralización no pueden ser aceptadas como justificativas de la pretendida centralización.

SENTENCIA 36/2014, DE 27 DE FEBRERO

(BOE de 25 de marzo de 2014)

en relación con diversos preceptos del
Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 60 senadores del Grupo Parlamentario Socialista
- **Norma impugnada:** los artículos 11 y 12 y la Disposición Final del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Antes de la reforma de los citados preceptos, los Diputados autonómicos podían optar libremente por dedicarse de manera exclusiva y única a las tareas parlamentarias percibiendo un sueldo.

Sin embargo, tras la reforma sólo determinados cargos previamente fijados por la Mesa de las Cortes podrán desempeñar su función en régimen de dedicación exclusiva con derecho a un sueldo, mientras que el resto de los Diputados autonómicos pasa a recibir exclusivamente una cantidad en concepto de indemnización por los gastos derivados de sus funciones representativas

- **Motivación del Recurso:** los senadores recurrentes entendían que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos formaban parte del núcleo esencial de la función representativa protegido por el art. 23.2 CE. Del mismo modo, consideraban que la reforma vulneraba el art. 9.3

CE, concretamente el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales.

- **Fallo:**

Desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia afirma que el **derecho fundamental del art. 23.2 se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo**, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables.

En este sentido, recuerda reiterada jurisprudencia constitucional donde se establece que *“sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, por ejemplo, el ejercicio de la función legislativa o el control de la acción del Gobierno”* (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2 y AATC 118/1999, de 10 de mayo, y 141/2007, de 18 de junio, FJ 3).

En definitiva, las retribuciones de los parlamentarios son un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden. Por tanto, no puede afirmarse que una modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo constituya, *per se*, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el art. 23.2 CE, y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria cuando la Cámara así lo decida. **(FFJJ 7 y 8)**

2.- Por otra parte, los Senadores recurrentes consideraban que la reforma vulneraba el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales del art. 9.3 CE. Entiende el TC que se trata de un legítimo cambio normativo del régimen de retribuciones de los parlamentarios autonómicos, sin que quepa exigir una suerte de derecho consolidado que el legislador deba considerar intangible toda la legislatura. **(FJ 9)**

3.- Por último, se desestima también la supuesta lesión del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones o cargos públicos, por

cuanto se aplica por igual el mismo sistema retributivo a todos los Diputados autonómicos. El diferente trato remuneratorio es consecuencia y está justificado por la diferente situación en que se encuentran en el régimen de dedicación, sin que ello suponga una limitación de las facultades que constituyen el núcleo de la función representativa. **(FJ 9)**

SENTENCIA 42/2014, DE 25 DE MARZO

(BOE de 10 de abril de 2014)

en relación con la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno

- **Norma impugnada:** la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”

- **Motivación del Recurso:** supuesta vulneración de los siguientes artículos de la Constitución (1.2, 2, 9.1 y 168), y de los art. 1 y 2.4 del Estatuto de Cataluña.

- **Fallo:**
Estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas contra la Resolución recurrida y, en consecuencia:

1º Se declara inconstitucional y nulo el denominado principio primero titulado “Soberanía” de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.

2º Se declara que las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo, de la

Declaración no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los FFJJ 3 y 4.

3º Se desestima la impugnación en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia debe resolver una cuestión previa de orden procesal respecto a la idoneidad de la Resolución 5/X para ser objeto de este proceso constitucional.

Al respecto recuerda el TC que la impugnación únicamente será admisible si la Resolución recurrida fuese susceptible de producir efectos jurídicos, en tanto que el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por parte de este Tribunal.

En este sentido, se afirma que el punto primero de la Resolución impugnada, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña (*“Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”*) es susceptible de producir efectos jurídicos puesto que *“puede entenderse como el reconocimiento a favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española”*.

Por ello, la Sentencia declara la admisibilidad de la impugnación, dado que considera que, **sin perjuicio de su marcado carácter político, la Resolución tiene carácter jurídico** y, además, produce efectos de esta naturaleza. **(FJ 2)**

2.- En cuanto al fondo del asunto, la Sentencia afirma la **inconstitucionalidad del denominado principio primero** de la Declaración, que dice así: *“Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”*. Esta cláusula, dice la Sentencia, resulta contraria a los artículos 1.2 y 2 CE, a los arts. 1 y 2.4 del EAC, y también a los arts. 9.1 y 168 CE.

Afirma el TC que el reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano, no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado, resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: “la indisoluble unidad de la Nación española”.

A continuación se afirma que, resulta obvio que, en tanto que realidad socio-histórica, Cataluña (y España toda) es anterior a la Constitución de 1978. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el “pueblo de Cataluña” invocado por la Declaración integra, sin embargo, un sujeto que se constituye en el mundo jurídico en virtud del reconocimiento constitucional (al igual que sucede con el conjunto del “pueblo español” del que, conforme al art. 1.2 CE, “emanan todos los poderes del Estado).

Del mismo modo se afirma que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España. **(FJ 3)**

3.- Sin embargo, la Sentencia afirma la constitucionalidad de las referencias al “derecho a decidir, por cuanto cabe una interpretación constitucional. En concreto, el TC señala que dichas expresiones han de entenderse como una aspiración política a la que únicamente puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional, siempre con el respeto a los principios de “legitimidad” democrática”, “pluralismo” y “legalidad”, principios que expresamente aparecen proclamados en la Declaración en estrecha relación con el “derecho a decidir”.

Concluye la Sentencia afirmando que el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de mandatos constitucionales, y el intento de su

consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable. **(FJ 4)**

SENTENCIA 71/2014, DE 6 DE MAYO

(BOE 4 de junio de 2014)

en relación con dos tasas establecidas por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

Recurso de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Presidenta del Gobierno en funciones.

- **Norma impugnada:** art. 16 (en lo relativo al apº 1º del nuevo artículo 3 bis</i>.1.1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña) y 41 de la Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

Motivación del Recurso:

- a) Por lo que se refiere a la tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia (art. 16), el abogado del Estado considera que vulnera el art. 6.2 LOFCA, al considerar que coincide con la tasa establecida por el Estado en la Ley 10/2012, cuyo hecho imponible está constituido por el ejercicio de la potestad jurisdiccional y que es originado por el ejercicio de determinados actos procesales.

b) En cuanto a la tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación (art. 41), se impugna por considerar que vulnera la legislación básica estatal en materia de sanidad (art. 149.1.16º)

- **Fallo:**

- o Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.
- o Se declara constitucional el artículo 3 bis </i>Z.1-1, apartado 1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, introducido por el artículo 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, a partir del inciso *“La producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos”*, siempre que se interprete en los términos establecidos en la sentencia.
- o Se desestima el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1. Nos encontramos ante un recurso presentado por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los art. 16 (en lo relativo al apº 1º del art. 3 bis. 1.1. del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña) y 41 de la Ley de Cataluña 5/2012.

Son dos las tasas que se consideran inconstitucionales:

- La tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia, que la demanda reputa contraria al art. 6 de la LOFCA, en relación con la CE.
- La tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por considerar que vulnera la legislación básica estatal en materia de sanidad (art. 149.1.16º)

2. Señala en primer lugar el TC que el establecimiento de tasas por las CCAA está estrechamente ligado a su ámbito competencial, y así lo determina el art. 7 LOFCA, según la cual, las CCAA podrán establecer tasas, entre otros supuestos, “por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho Público de su competencia”.

3. Por lo que se refiere a la **tasa judicial**, el abogado del Estado considera que vulnera el art. 6.2 LOFCA, al considerar que coincide con la tasa establecida por el Estado en la Ley 10/2012, cuyo hecho imponible está constituido por el ejercicio de la potestad jurisdiccional y que es originado por el ejercicio de determinados actos procesales.

Sobre el reparto competencial en materia de Administración de Justicia, el T.C. recuerda que el art. 149.5 CE establece la competencia exclusiva del Estado en materia de “Administración de Justicia”. Y, por su parte, los arts. 101

a 109 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) señalan las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia, incluyendo entre ellas expresamente la posibilidad de implantar tasas para financiarla.

El TC constata la facultad de las CCAA de implantar tasas que recaigan sobre la “administración de la Administración de Justicia”, y dado que dicha tasa se enmarca dentro del ámbito competencial reconocido por el EAC y que su hecho imponible es distinto del que contempla la tasa estatal regulada por la Ley 10/2012, considera constitucional el establecimiento de esta tasa.

En efecto, el hecho imponible de la tasa estatal son los propios actos jurídico – procesales, mientras que el de la tasa catalana se refiere a los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.

Además, según la sentencia, la tasa autonómica no está enlazada con el acceso a la jurisdicción o a los recursos, y su abono carece, como no puede ser constitucionalmente de otro modo, de toda consecuencia impeditiva o retardataria del acceso a la jurisdicción.

4. Por lo que se refiere a la otra tasa objeto del recurso, supone una controversia competencial en el ámbito material de la sanidad

En el ejercicio de sus competencias, el Estado aprobó la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, cuyo art. 8 establece la cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud, que incluye, entre otras, la prestación farmacéutica, cuyo régimen de financiación se contiene en la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. Según el art. 88.1 de esta ley, “se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud...”.

Sin embargo, esa necesaria uniformidad mínima puede ser susceptible de mejora por parte de las CCAA, en virtud de su competencia sustantiva y de

su autonomía financiera, siempre y cuando no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad.

A diferencia de lo que sucede con otras competencias compartidas, el régimen de sostenimiento económico de la sanidad forma parte de la competencia básica del Estado, estableciendo el art. 15.1 de la LOFCA que “el Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia”. Entre ellos se encuentra la sanidad. Esta garantía se concreta en la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que recoge el art. 9 de la Ley 22/2009, y cuya finalidad consiste en “asegurar que cada Comunidad Autónoma reciba los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar”.

Por ello, al ser la financiación de la sanidad una competencia básica del Estado, “no cabe el establecimiento de una tasa como la controvertida, que altera, haciéndolo más gravoso para los beneficiarios, el régimen de participación en el coste previsto por la ley”, señala el T.C.

La tasa controvertida, que tiene una cuota única de un euro por receta, recae de forma directa sobre la prestación farmacéutica, puesto que su pago es condición necesaria para la dispensación del medicamento o producto sanitario. Por este motivo, y por lo expuesto anteriormente, el TC declara inconstitucional y nulo el art. 41 de la Ley de Cataluña 5/2012.

SENTENCIA 72/2014, DE 8 DE MAYO

(BOE de 4 de junio 2014)

en relación con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña

- **Norma impugnada:** diversos preceptos de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones

- **Motivación del Recurso:** la Generalitat entiende que la imposición de obligaciones de “servicio público” a los operadores de telecomunicaciones que se lleva a cabo en los preceptos recurridos no tienen en cuenta las competencias sectoriales de las CCAA, vulnerando, en concreto, las competencias de la Generalitat en materia de protección civil y seguridad pública.

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

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia afirma, en primer lugar, que los preceptos cuya inconstitucionalidad se enjuicia se enmarcan en el ámbito material de las telecomunicaciones, es decir, en el art. 149.1.21 CE. Esta competencia, a diferencia de la prevista en el art. 149.1.27 CE, no se refiere a la relación de la redifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y relacionados con el derecho a comunicar y recibir información y con la libertad de expresión.

Sobre el art. 149.1.21 CE, la jurisprudencia ha sostenido, que se refiere a la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, a los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas—. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión y, precisamente por eso, incumbe ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos (por todas, STC 235/2012).

La **competencia exclusiva estatal en esta materia, tiene por objeto, en definitiva, ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones** (SSTC 278/1993, FJ 2; 127/1994, FJ 8, y 31/2010, FJ 85), razón por la cual “comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas” en la materia (SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3), pero puede comportar también “la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, FJ 6). **(FJ 3)**

2.- La Generalitat se queja de que el Estado, al llevar a cabo dicha regulación, ha vulnerado las competencias sectoriales de la Generalitat concurrentes en la materia regulada.

Por ello, la Sentencia analiza los distintos preceptos impugnados, comenzando por el art. 25 (apartados 1 y 2, letras a), b) y c).

El **art. 25.1** establece que “el Gobierno podrá, por necesidades de la defensa nacional, de la seguridad pública o de los servicios que afecten a la seguridad de las personas o a la protección civil, imponer otras obligaciones de servicio público distintas de las de servicio universal a los operadores”.

En el **art. 25.2** se señala que el Gobierno podrá, asimismo, imponer otras obligaciones de servicio público, previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, motivadas por cuatro distintas razones, de las cuales, la Sentencia sólo se refiere las tres primeras, que son las consideradas contrarias al orden constitucional de competencias en la demanda, a saber:

a) razones de cohesión territorial;

b) razones de extensión del uso de nuevos servicios y tecnologías, en especial a la sanidad, a la educación, a la acción social y a la cultura;

c) razones de facilitar la comunicación entre determinados colectivos que se encuentren en circunstancias especiales y estén insuficientemente atendidos con la finalidad de garantizar la suficiencia de su oferta.

Para la representación de la Generalitat, la imposición de obligaciones de “servicio público” a los operadores de telecomunicaciones que se lleva a cabo en los preceptos citados vulnera las competencias sectoriales que las Comunidades Autónomas pueden tener atribuidas en cada una de las materias a las que hacen referencia los apartados 1 y 2 del mencionado precepto. **(FJ 5)**

3.- Sin embargo, la Sentencia señala que la circunstancia de que la Comunidad Autónoma pueda tener competencias en materia de asistencia social, protección civil o educación no implica que se esté estrictamente en un supuesto de concurrencia de competencias, como denuncia la Generalitat. A través de la atribución de la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, la Constitución persigue, justamente, que el legislador estatal regule este sector estratégico, orientándolo a las finalidades públicas que entienda pertinentes.

En este sentido, las previsiones contenidas en los preceptos cuestionados se limitan a recoger la posibilidad de que, al *amparo de su competencia exclusiva* ex art. 149.1.21 CE, **el Estado pueda imponer a los operadores que, en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se cumplan determinadas condiciones de carácter general y ámbito supraautonómico** relacionadas con la seguridad pública, la seguridad de las personas o la protección civil. Tal imposición de obligaciones no vulnera las competencias específicas atribuidas a las CCAA en esos sectores materiales, puesto que se refieren únicamente a las condiciones de obligada observancia en la prestación del servicio de telecomunicaciones que a los operadores corresponde. Dichas condiciones se imponen por razón de interés público y con independencia de cuál sea la concreta delimitación competencial existente en el sector material sobre el que recaen. **(FJ 6)**

4.- La demanda impugna, a continuación, lo dispuesto en el **art. 4.5** de la Ley 32/2003. Según dicho precepto, **el Gobierno —con carácter excepcional y transitorio— podrá acordar la asunción por la Administración del Estado de la gestión directa de determinados servicios o de la explotación de ciertas redes de comunicaciones electrónicas**, de acuerdo con el actual texto refundido de la Ley de contratos del sector público, **en dos situaciones diferentes**. Por un lado —primer inciso del precepto—, cuando sea necesario para garantizar la seguridad pública y la defensa nacional. Y, por otro —segundo inciso—, en caso de incumplimiento de las obligaciones de servicio público, por propia iniciativa o a instancia de una Administración pública territorial y previo informe preceptivo de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, pudiendo en este último caso acordar también, con las mismas condiciones, la intervención de la prestación de los servicios.

Para la representación procesal del Gobierno de la Generalitat, la gestión directa o la intervención de los servicios de comunicaciones electrónicas y de la explotación de redes debe corresponder a las Comunidades Autónomas cuando el motivo de la actuación pública esté relacionado con el ejercicio de una competencia autonómica.

La pretensión es desestimada, por la Sentencia, argumentando que el precepto legal queda amparado en la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.21 CE que puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario, estando la intervención del Estado, una vez más, determinada por la necesidad de garantizar el servicio de telecomunicaciones en las situaciones acotadas por la norma impugnada, esto es, por la necesidad de asegurar en situaciones excepcionales en que resulten afectadas la seguridad pública y la defensa nacional que los servicios de telecomunicaciones cumplen adecuadamente su finalidad en todo el territorio nacional, mediante la asunción transitoria por el Estado de la gestión directa de las redes y servicios. Al ser esta intervención a los puros efectos de garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones, las competencias materiales que puedan ostentar las CCAA en materia de seguridad pública, protección civil o sanidad, no se ven en manera alguna desplazadas. Además, la norma no excluye toda intervención de las CCAA, ya que éstas podrán, en supuestos excepcionales y siempre que cuenten con competencias en materia de seguridad o para la prestación de los servicios públicos afectados por el anormal funcionamiento del servicio o de la red, instar al Estado para que se lleve a cabo la intervención. **(FJ 8)**

5.- Por otra parte, la Generalitat impugnaba el **art. 38.1** por vulneración de la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor y del usuario.

El precepto legal impugnado —que lleva por título “Derechos de los consumidores y usuarios finales”— recoge las exigencias establecidas en el art. 34 de la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal). Según el apartado primero de dicho artículo, los Estados miembros han de garantizar la disponibilidad de procedimientos extrajudiciales transparentes, sencillos y poco onerosos para tratar litigios no resueltos que afecten a los consumidores y se refieran a asuntos regulados por la citada

Directiva. Consecuentemente, el art. 38.1 de la Ley 32/2003 prevé la existencia de un procedimiento de protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito específico de los servicios de las telecomunicaciones para tratar, precisamente, “litigios no resueltos”.

Y esta previsión, señala el TC, encuentra natural acomodo en el título recogido en el art. 149.1.21 CE, al prever un mecanismo de protección especial y reforzada de los consumidores en el ámbito específico de las telecomunicaciones, cuya finalidad última no es otra que asegurar la efectividad del servicio. Con dicha previsión, no se vulnera en modo alguno las competencias de las CCAA, pues no se impide que éstas, dentro del ámbito de sus competencias en materia de consumidores y usuarios, regulen los derechos de los mismos y los procedimientos de resolución de los conflictos que se deriven de los incumplimientos por los operadores en la forma que estimen conveniente. **(FJ 10)**

6.- Queda por abordar, finalmente, la regulación relativa a la evaluación de la conformidad de equipos y aparatos de telecomunicaciones contenida en el título IV de la Ley 32/2003 (arts. 39 a 42). En concreto, la impugnación de la Generalitat se centra en lo dispuesto en los artículos 40.5 y 41.3. Respecto al primero, los reproches de la demanda se dirigen a su primer inciso, que establece: “El Ministerio de Ciencia y Tecnología realizará los controles adecuados para asegurar que los equipos puestos en el mercado han evaluado su conformidad de acuerdo con lo dispuesto en este título”. Por su parte, el apartado tercero del artículo 41 se impugna en tanto que exige para poder poner en el mercado “aparatos de telecomunicación que utilicen el espectro radioeléctrico con parámetros de radio no armonizados en la Unión Europea”, además de la evaluación de la conformidad y el cumplimiento de la normativa aplicable, la autorización del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Para la Abogada de la Generalitat, estaríamos, en ambos casos, ante competencias ejecutivas correspondientes a CCAA en virtud de sus facultades en materia de industria.

La pretensión de la Generalitat, sin embargo, no es atendida por la Sentencia. En este sentido, se afirma que los preceptos en cuestión protegen intereses directamente relacionados con las telecomunicaciones. Así, corresponde al Estado la administración, gestión, planificación y control del espectro radioeléctrico, lo que incluye el establecimiento de las condiciones para el uso del mismo, así como funciones de inspección y comprobación técnica (por todas, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6).

La finalidad última de los preceptos impugnados no es otra, precisamente, que la de garantizar el buen uso del espacio radioeléctrico y, con ello, asegurar la efectividad de las telecomunicaciones. **(FJ 11)**

SENTENCIA 76/2014, DE 8 DE MAYO

(BOE de 4 de junio 2014)

en relación con la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2011

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia
- **Norma impugnada:** los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de presupuestos generales del Estado para el año 2011
- **Motivación del Recurso:** el Consejo de Gobierno recurrente considera que dichos preceptos vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 CE, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas) y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM).
- **Fallo:** Desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC advierte que los preceptos impugnados, recogidos en la Ley de presupuestos 39/2010, para el ejercicio de 2011, ya han agotado sus efectos, pues se refieren, por un lado, a fijar los créditos presupuestarios destinados a hacer efectivas las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global (art. 128) y, por otro, a determinar las reglas para practicar la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica en el ejercicio de 2011 (art. 129).

Esta circunstancia no impide, sin embargo, el examen de su constitucionalidad ya que, por un lado, su objeto tiene un evidente contenido competencial, pues se considera vulnerada la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma recurrente, y, junto a ello, por otro lado, la vigencia limitada en el tiempo que resulta propia tanto de las leyes de presupuestos como de otro tipo de normas, singularmente las que rigen el sistema de financiación autonómica, que tampoco pueden por ese motivo quedar extramuros del ámbito del recurso de inconstitucionalidad. **(FJ 2)**

2.- El primer precepto recurrido era el art. 128 de la Ley de presupuestos generales para el año 2011. Este es el único precepto objeto del recurso, por cuanto la Sentencia excluye el art. 129, dado que la demanda no contiene argumentación específica para fundamentar la presunta inconstitucionalidad del mismo.

“Artículo 128. Entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global

Los créditos presupuestarios destinados a hacer efectivas las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global establecidas en el artículo 20 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, una vez tenidas en cuenta la regularización del Fondo de Suficiencia Global del año base en los términos previstos en el artículo 10.2 de la citada Ley, las revisiones, correcciones y demás preceptos aplicables a las mismas son, para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía, los que se incluyen en los correspondientes Servicios de la Sección 36 ‘Sistemas de financiación de Entes Territoriales’, Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, Programa 941M ‘Transferencias a Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado’, concepto 451 ‘Fondo de Suficiencia Global’.”

La demanda considera que se incumplen los requisitos legales para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global para el año 2011, en detrimento de la cantidad a percibir por la CA recurrente y vulnerando en consecuencia tanto la seguridad jurídica y la lealtad constitucional como su autonomía financiera (arts. 9.3 y 156.1 CE). En concreto, la principal tacha que invoca la demanda, es que el citado art. 128, y los créditos a él anudados, contradicen tanto lo pactado en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009 como el contenido de la Ley 22/2009 por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, norma que se alega que formaría parte del bloque de la constitucionalidad y que, además, debe ser interpretada a la luz de dicho acuerdo. Dicha contradicción, además de infringir el principio de seguridad jurídica y de lealtad constitucional, vulneraría según el alegato la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma recurrente ya que a consecuencia de la misma ha percibido menor financiación que la acordada.

Antes de responder a esta tacha, recuerda el TC que la eventual discrepancia entre el acuerdo del CPFF y la Ley 22/2009 no puede tener, por sí sola, ninguna consecuencia constitucional, pues ello supondría tanto como otorgar a dichos acuerdos un valor del que carecen.

Recuerda doctrina anterior donde se señalaba que, sin perjuicio del papel del **CPFF** como órgano multilateral al servicio de los principios de cooperación y coordinación, también hemos insistido en que **el valor de los acuerdos adoptados en su seno no puede anteponerse a las Cortes Generales**, a quienes corresponde, en última instancia, establecer el sistema de financiación aplicable a las CCAA (entre otras, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130; y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7). **(FJ 4.a)**

Por otra parte, en relación a la contradicción entre la LPGE⁰ y la Ley 22/2009, señala el TC que la LPGE⁰ no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material. Por ello, la **ley de presupuestos puede modificar, en su articulado, el sistema de financiación previamente contenido en una ley,**

pero lo que no podrá hacer es ignorarlo sin más o desconocerlo tácitamente, plasmando en la norma créditos presupuestarios que no se correspondan ni se expliquen por lo dispuesto en la citada ley, pues ello vulneraría la seguridad jurídica. **(FJ 4.b)**

Por otra parte, y por lo que respecta a la supuesta vulneración de la autonomía financiera, recuerda el TC que ni la Constitución ni el bloque de la constitucionalidad garantizan un *quantum* de financiación a las Comunidades CCAA al margen de los rendimientos del conjunto del sistema.

Así, y de acuerdo con su consolidada doctrina la suficiencia financiera de las CCAA, no sólo no depende íntegramente de las transferencias del Estado (pues el sistema ha avanzado hacia la corresponsabilidad fiscal) sino que encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto, “presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles” (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5, y 58/2007, de 14 de marzo, FJ 3), y depende de factores diversos entre los que debe destacarse, por lo que aquí importa, el rendimiento de los recursos tributarios (STC 13/2007, FJ 5), de manera que el sistema de financiación no puede evolucionar al margen de dichos recursos, so pena de terminar incidiendo en la propia suficiencia financiera del Estado en su conjunto o lo que es lo mismo, “el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos” (STC 13/2007, FJ 3).

Asimismo, resulta inherente al vigente sistema de financiación autonómica, tal como ha sido diseñado por el legislador estatal, el incluir reglas que regulen ingresos estables, a través de los recursos establecidos en el art. 157.1 CE y que desarrolla la LOFCA, y al mismo tiempo normas de adaptación dinámica, que permitan la adecuación de los mecanismos de financiación a la propia evolución del sistema de ingresos del Estado. **(FJ 4.c)**

3.- Una vez delimitado el objeto y el régimen jurídico, la Sentencia se centra en analizar las concretas vulneraciones que el Gobierno de Murcia efectúa al artículo 128 impugnado.

Y, en primer lugar, lo que hace el TC es examinar el régimen jurídico de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global así como el contexto normativo en el que éste se enmarca, para poder después enjuiciar si concurren, y qué alcance tienen en su caso, las alegadas discrepancias entre el art. 128 de la Ley 39/2010 y lo previsto en la Ley 22/2009.

Así, recuerda que entre los recursos de financiación de las CCAA se encuentra el **“Fondo de Suficiencia Global”** (art. 13.1 LOCA), cuya finalidad es la de cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CA y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales”, siendo por tanto, **un mecanismo de financiación residual o de cierre de sistema.**

Por otra parte, se recuerda que al existir un desfase de aproximadamente 2 años entre la recaudación tributaria que se estima inicialmente (y que sirve de base para presupuestar las entregas a cuenta que percibirá cada CA), y la recaudación definitiva, que lógicamente no coincide exactamente con la estimada, cobran una gran importancia las **“entregas a cuenta” del fondo de suficiencia.** Este mecanismo conlleva que, una vez conocida la liquidación definitiva, ésta arroje un saldo que podrá ser positivo o negativo, dependiendo de su contraste con las entregas a cuenta. **(FJ 5)**

4.- Tras esta explicación, la Sentencia se centra ya en analizar las concretas discrepancias que se alegan entre los preceptos impugnados de la Ley de presupuestos y el sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009.

Así, según su tenor, el art. 128 concreta los créditos presupuestarios que recogerán las “entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global”, es decir, no fija estrictamente el fondo de suficiencia, sino las entregas a cuenta a cargo del mismo, de manera que no se modifica este concreto recurso sino que se aplican las reglas que determinan su evolución (suficiencia dinámica).

Tras examinar las alegaciones, concluye el Tribunal afirmando que el art. 128 se limita a concretar, sin contradecirlos, los mandatos contenidos en la Ley 22/2009, que establece una regulación general de la fórmula para calcular las

entregas a cuenta del fondo de suficiencia (“suficiencia dinámica”). Así, y en coherencia con el citado papel residual del fondo de suficiencia, la financiación provisional (formada por las citadas entregas a cuenta) depende directamente de la evolución de los ingresos tributarios del Estado en los tributos cedidos (compartidos).

Sigue a ello lógicamente que no podrá exigirse del Estado una financiación provisional superior a la que se estima que será la definitiva, en el momento de elaborarse la Ley de presupuestos, pues ello sería contradictorio no ya con lo dispuesto en la propia Ley 22/2009, sino con la propia sostenibilidad del sistema en su conjunto, sin que pueda una Comunidad Autónoma demandar, sin más, la financiación que considere que mejor conviene a sus intereses en cada momento (STC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4, con cita de anteriores).

La demanda se queja, en este punto, de que unas previsiones presupuestarias en exceso optimistas condujeran a unas estimaciones de entregas a cuenta en exceso elevadas, que finalmente tuvo como consecuencia la necesidad de regularización. Ahora bien, ello trae causa de la mayor vinculación que tienen los ingresos de las CCAA a los ingresos tributarios, a consecuencia del desarrollo de la corresponsabilidad fiscal a que ya hemos hecho referencia.

Todo lo anterior permite al TC excluir que se haya producido una situación de inseguridad jurídica en los términos denunciados, pues la Ley de presupuestos no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica establecido en la LOFCA y concretado en la Ley 22/2009, por lo que debe descartarse íntegramente la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010. **(FJ 6)**

SENTENCIA 86/2014, DE 29 DE MAYO

(BOE de 24 de junio 2014)

en relación con la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública en Euskadi

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los arts. 8.3 b), 49.1, 50 y 55 de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.

- **Motivación del Recurso:** El Abogado del Estado fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias estatales en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE

- **Fallo:**

1º Declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso “ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente” del art. 49.1, el art. 50, y el inciso “y de la Comunidad Autónoma de Euskadi” del art. 55 de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.

2º Declarar que el art. 8.3 b) de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad

pública de Euskadi, no vulnera las competencias del Estado interpretado en los términos del fundamento jurídico 5.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda que en que en materia de 'seguridad pública' al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 CE.

Cuando el art. 17 EAPV alude al "**régimen de la policía autónoma**", se refiere a la función policial prestada por dicha policía autónoma, esto es, a la capacidad de los poderes autonómicos de organizar aquella y ejercer las funciones o servicios policiales no estatales, así como las potestades administrativas que puedan ser consideradas como complementarias o inherentes a las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los cuerpos y fuerzas de seguridad (por todas, STC 104/1989, FJ 4). Entendida en tales términos (competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias a la actividad estrictamente policial) la competencia autonómica derivada de la creación de la policía de seguridad propia es la única excepción que el art. 149.1.29 CE contempla a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública. **(FJ 4)**

2.- El primero de los preceptos recurridos es el **art. 8.3. b)** de la Ley del Parlamento Vasco referido a la composición del Consejo de Seguridad Pública de Euskadi, precepto que dispone que "[f]ormarán parte de dicho consejo, al menos, representantes de: ... b) Administración General del Estado".

El TC advierte que este precepto es constitucional siempre que se entienda que es al Estado al que le corresponde la decisión última en relación a su integración en este órgano y sobre los términos en que esta integración se produzca. La sentencia señala que es deseable la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, pero que la cooperación viene caracterizada necesariamente por la nota de voluntariedad, de suerte que dicha participación ha de entenderse formulada en términos dispositivos para el Estado, al que le corresponde, en todo caso, la decisión última acerca de su

integración en el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi y los términos en los que ésta se produzca. **(FJ 5)**

3.- Sí que se afirma la inconstitucionalidad del art. 49.1, según el cual las poblaciones limítrofes que no superen los 20.000 habitantes o no sumen más de 50.000 en su conjunto podrán asociarse para la prestación de servicios policiales cuando no dispongan separadamente de recursos suficientes.

Afirma el TC que esta previsión excede de las competencias de la CA, porque la Comunidad sí que puede autorizar la asociación, pero no determinar los requisitos que han de cumplir los acuerdos de asociación, algo que entra dentro de las competencias del Estado. **(FJ 6)**

4.- El siguiente precepto recurrido es el art. 50, el cual atribuye al Gobierno vasco la competencia para desarrollar reglamentariamente los requisitos y condiciones exigibles para el ejercicio por personas y empresas privadas de funciones de seguridad e investigación en Euskadi.

El TC afirma que, aun cuando pueda calificarse la intervención autonómica sobre el ejercicio de funciones de investigación por personas privadas y la adopción de medidas de seguridad como facultades administrativas inherentes o complementarias a las propias de los servicios policiales autonómicos, tal circunstancia habilitaría a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de funciones ejecutivas o actuaciones administrativas inherentes a lo policial (así, en la STC 154/2005, FFJJ 5 y 8) lo que no es, patentemente, el caso.

Señala la Sentencia que nos encontramos ante una habilitación para el desarrollo reglamentario en dos ámbitos que, por su carácter genérico, no pueden entenderse limitados a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de una competencia ejecutiva autonómica, únicos ámbitos en los que tal habilitación sería posible (por todas, STC 31/2010, FJ 61). **(FJ 7)**

Por lo expuesto, el art. 50 es contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

5.- Por último se recurría el **art. 55**, relativo a la “seguridad privada”. En este punto es declarado inconstitucional el primer párrafo del citado precepto, que atribuye al Gobierno vasco la ejecución de la legislación del Estado y de la CA de Euskadi en materia de seguridad privada. Recuerda en este punto el Alto Tribunal que la potestad normativa del en materia de seguridad privada corresponde en exclusiva al Estado.

Sin embargo, sí que son declarados constitucionales dos apartados del citado art. 55 (apartados b y c). El primero de ellos atribuye al Gobierno vasco la inspección y sanción de las actividades de seguridad privada. Esta atribución sí que respeta el orden constitucional de distribución de competencias, porque se trata de actuaciones materiales relacionadas con la seguridad de personas y bienes y que, por ello, resultan inherentes o complementarias a las potestades derivadas de la existencia de una policía propia.

Por su parte, el artículo 55 c), determinaba la competencia del ejecutivo autonómico en la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada cuya sede radique en el territorio de la Comunidad Autónoma, tal y como se había señalado ya por el propio TC en la STC 31/2010 (FJ 103) **(FJ 8)**.

SENTENCIA 96/2014, DE 12 DE JUNIO

(BOE de 4 de julio de 2014)

en relación con la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera de Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.
- **Norma impugnada:** la disposición adicional primera, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera de Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.
- **Motivación del Recurso:** la impugnación se funda en la posible vulneración del artículo 86.1 CE por ausencia de presupuesto habilitante para dictar disposiciones mediante Decreto –ley; el principio de igualdad del artículo 14 CE, en conexión con los artículos 138 y 139 CE; y los principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (9.3 CE), de seguridad jurídica y confianza legítima, así como interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE).
- **Fallo:**
Desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Comienza el TC analizando la posible pérdida de objeto del recurso, en tanto que la norma recurrida ha sido objeto de modificaciones esenciales desde su aprobación, concluyendo que ninguna de las disposiciones impugnadas se encuentra en vigor en el momento de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad.

2.- Solo pervive el objeto del presente recurso por lo que hace a la alegación de vulneración del artículo 86.1 CE por el Real Decreto –ley 14/2010, de 23 de diciembre. Se aborda la posible vulneración del artículo 86.2 CE en la medida en que no concurre el presupuesto habilitante del Real Decreto-ley para su utilización como instrumento normativo.

Para ello, el TC estima que es necesario abordar si el Gobierno, a la hora de dictar el Real Decreto-ley se encontraba amparado por un presupuesto habilitante, es decir, si se dictó en un caso de extraordinaria y urgente necesidad y para ello se deben analizar los siguientes dos elementos:

1.- la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación.

2.- la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella. **(FJ 6)**.

3.- El TC afirma que el Gobierno ha aportado una justificación suficiente, que permite apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el artículo 86.1 CE. Así, se alega tanto en el preámbulo de la norma como en el debate parlamentario de convalidación del mismo, por un lado, la situación de crisis económica en 2010 que había repercutido en una caída imprevista de la demanda de energía eléctrica, junto al incremento general de costes, que provocó un aumento imprevisto del déficit tarifario. Por otro lado se lega la existencia de un régimen retributivo especial, que no se fijó mediante el precio de mercado, sino que tiene como finalidad garantizar una rentabilidad suficiente, que tuvo también una cierta incidencia en déficit tarifario. Al mismo tiempo, las medidas incluidas en el Real Decreto-ley guardan una clara

conexión de sentido con respecto a la situación de urgencia económica definida por aquél.

Finalmente, el TC continúa señalando que no es su competencia pronunciarse sobre la mayor o menor oportunidad técnica o acierto de las medidas concretas que en el mismo se establecen, sino que se trata de una cuestión que forma parte de la política económica competencia del Gobierno **(FJ 7)**.

SENTENCIA 97/2014, DE 12 DE JUNIO

(BOE de 4 de julio de 2014)

en relación con los artículos 14 a), apartado 2, 19.2, 22, 23.1 a); 24, 26.1, 32.1, 46.2, 57.2, 58.1 c) y 2 y 60.1. de la Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre entidades de previsión social voluntaria del País Vasco.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Estado.

- **Norma impugnada:** artículos 14 a), apartado 2, 19.2, 22, 23.1^a), 24, 26.1, 32.1, 46.2, 57.2, 58.1 c) y 2 y 60.1 de la Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre entidades de previsión social voluntaria de País Vasco.

- **Motivación del Recurso:** la impugnación se funda en la posible vulneración de las previsiones establecidas en la legislación básica en materia de ordenación y supervisión de seguros privados, así como a las fijadas por la legislación mercantil sobre planes de pensiones, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 149.1.11^a y 149.1.6^a CE, respectivamente.

- **Fallo:**
 - Estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad.

 - 1º.- Son inconstitucionales y nulos los artículos 14 a) apartado 2, 19.2, 22, 23.1 a), 32.1, 46.2, 58.1 c), 58.2 y 60.1.

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

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Comienza el TC analizando la naturaleza jurídica de las entidades de previsión social voluntaria reguladas en la ley 5/2012 y manifiesta que son asimilables a las mutualidades de previsión social reguladas en el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados ya que, al igual que éstas, pueden cubrir riesgos sobre las personas y las cosas y otorgar prestaciones sociales y responden a los principios tradicionales del mutualismo (inexistencia de ánimo de lucro y protección de riesgos sobre las personas o sobre los bienes de socios o beneficiarios). Por ello, el ámbito material de unas y otras es el mismo, concretamente el artículo 149.1.11ª CE que confiere al Estado las “bases de la ordenación de crédito, banca y seguros”, competencia de aplicación al campo del mutualismo de previsión social en tanto en cuanto estas entidades ejercen una actividad aseguradora, mientras que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en esta materia se proyecta sobre las peculiaridades organizativas y funcionales (STC 86/1989). Además, destaca la incidencia en esta materia del art. 149.1.6ª CE (legislación mercantil) y del art. 149.1.13ª CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

En relación con los preceptos impugnados que se refieren a la regulación de las entidades de previsión social voluntaria, declara que son inconstitucionales los artículos 14 a), apartado 2; 32.1; 58.1 c); 58.2 y 60.1 de la ley impugnada porque no respetan el principio de voluntariedad del individuo en la adhesión al plan de previsión social cuando éste tenga su origen en un convenio colectivo o pacto, los trabajadores o bien porque aplican a las entidades vascas requisitos distintos a los declarados formalmente como básicos (art. 149.1.11ª CE) en las disposiciones final primera del TR Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.

2.- Por otro lado, examina los denominados planes de previsión social y deduce que su encaje material se ubica en los planes y fondos de pensiones del Texto refundido de la Ley de planes y fondos de pensiones por responder ambas figuras a la misma finalidad y existir entre ambas múltiples similitudes (procedimiento de creación, la no asunción de riesgos por parte de las

entidades de previsión social cuando suscriben un plan de previsión social, la movilidad de los derechos consolidados de los partícipes o el régimen financiero de capitalización).

Desde la perspectiva competencial, el ámbito material más directamente implicado en los planes de pensiones, por su finalidad y estructura, es, por un lado, el de legislación mercantil (art. 149.1.6ª CE), en cuanto se trata de regular el contenido obligacional de un contrato de esa naturaleza, y, por el otro, el de los seguros, en relación con el cual, como ocurre con el crédito y la banca, al Estado se le atribuye el establecimiento de las bases para su ordenación (art. 148.1 11ª CE) , desde la perspectiva de la intervención administrativa en este sector económico (STC 330/1994), mientras que las Comunidades Autónomas lo son para el desarrollo legislativo y la ejecución de tales normas básicas.

En relación con este segundo bloque referido a la regulación de los planes de previsión social en la Ley Vasca, el TC recuerda que “si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucional ideas, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencias para legislar sobre una materia” (SSTC 162/1996,FJ 3; 150/1998,FJ 4; 341/2005,FJ 9).

Sobre esta base, declara inconstitucionales los artículos 19.2, 22, 23.1 a), por entrar a regular los derechos económicos de los socios, así como el artículo 46.2 que regula la extinción de los planes de pensiones por considerar en ambos casos que constituyen materias reservadas a la legislación mercantil estatal y como al formalmente declaradas en la disposición final cuarta a) del TR de la ley de planes y fondos de pensiones.

SENTENCIA 106/2014, DE 24 DE JUNIO

(BOE de 22 de julio 2014)

en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.
- **Motivación del recurso:** considera el Abogado del Estado que esta Ley incurre en inconstitucionalidad mediata, al entrar en insalvable contradicción con la normativa básica estatal ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, constituida por la Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y peninsulares, que ha añadido un apartado 5 al art. 9 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos; esta autoriza el empleo de la técnica de la fractura hidráulica en las actividades de exploración, investigación o explotación de hidrocarburos no convencionales.

- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la ley recurrida.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

El TC estima el recurso que el Presidente del Gobierno había interpuesto frente a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la técnica de fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional.

La prohibición de utilizar el “fracking” en Cantabria vulnera, en opinión del Constitucional, la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE). En el ejercicio de dicha competencia, el legislador estatal aprobó la Ley 17/2013, que autoriza el empleo de la fractura hidráulica en el desarrollo de los trabajos de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. Entiende la Sentencia que la Ley estatal está justificada constitucionalmente, tanto por resultar necesaria para preservar lo básico en materia energética, como por su incidencia para el desarrollo de la actividad económica del país y, por tanto, para la ordenación general de la economía.

Por ello, esta Ley tiene la consideración de básica, pudiendo las Comunidades Autónomas desarrollarla, pero respetando siempre las bases estatales. Algo que no hace, a juicio del Pleno, la Ley del Parlamento de Cantabria, por cuanto no se limita a establecer las peculiaridades que estime pertinentes, sino que establece una prohibición absoluta e incondicionada del “fracking” en Cantabria, contradiciendo de manera radical e insalvable la Ley estatal.

Sigue argumentando el Alto Tribunal, que la opción del Parlamento de Cantabria tampoco puede entenderse como una norma adicional dictada para la protección del medio ambiente, porque la legislación básica estatal ya ha tratado de dar respuesta a las preocupaciones medioambientales que suscita el empleo de esta técnica industrial, exigiendo una previa declaración de impacto ambiental favorable para autorizar los proyectos que requieran la utilización de la técnica de la fractura hidráulica.

En este sentido, afirma el TC que, con el fin de proteger el medio ambiente, las CCAA pueden establecer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético. Sin embargo, concluye afirmando el Pleno, la prohibición del “fracking” por la Comunidad cántabra no constituye una norma adicional de protección a la prevista en la legislación básica estatal, pues no incorpora un nivel de protección más alto.

SENTENCIA 108/2014, DE 26 DE JUNIO

(BOE de 22 de julio 2014)

en relación 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de Canarias

- **Norma impugnada:** los artículos 9 y 13.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (LDC, en adelante).

“Artículo 9. Obligación de notificación y suspensión de la ejecución

1. Las concentraciones económicas que entren en el ámbito de aplicación del artículo anterior deberán notificarse a la Comisión Nacional de la Competencia previamente a su ejecución.

2. La concentración económica no podrá ejecutarse hasta que haya recaído y sea ejecutiva la autorización expresa o tácita de la Administración en los términos previstos en el artículo 38, salvo en caso de levantamiento de la suspensión.

3. Los apartados anteriores no impedirán realizar una oferta pública de adquisición de acciones admitidas a negociación en una bolsa de valores autorizada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores que sea una concentración económica sujeta a control de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, siempre y cuando:

a) La concentración sea notificada a la Comisión Nacional de la Competencia en el plazo de cinco días desde que se presenta la solicitud de la autorización de la oferta a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en caso de no haber sido notificada con anterioridad, y

b) el comprador no ejerza los derechos de voto inherentes a los valores en cuestión o sólo los ejerza para salvaguardar el valor íntegro de su inversión sobre la base de una dispensa concedida por la Comisión Nacional de la Competencia.

4. Están obligados a notificar:

a) Conjuntamente las partes que intervengan en una fusión, en la creación de una empresa en participación o en la adquisición del control conjunto sobre la totalidad o parte de una o varias empresas.

b) Individualmente, la parte que adquiera el control exclusivo sobre la totalidad o parte de una o varias empresas.

5. En el caso de que una concentración sujeta a control según lo previsto en la presente Ley no hubiese sido notificada a la Comisión Nacional de la Competencia, ésta, de oficio, requerirá a las partes obligadas a notificar para que efectúen la correspondiente notificación en un plazo no superior a veinte días a contar desde la recepción del requerimiento.

No se beneficiarán del silencio positivo previsto en el artículo 38 aquellas concentraciones notificadas a requerimiento de la Comisión Nacional de la Competencia.

Transcurrido el plazo para notificar sin que se haya producido la notificación, la Dirección de Investigación podrá iniciar de oficio el expediente de control de concentraciones, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones y multas coercitivas previstas en los artículos 61 a 70.

6. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia podrá acordar el levantamiento de la suspensión de la ejecución de la concentración a que se refiere el apartado 2 de este artículo, a propuesta de la Dirección de Investigación y previa solicitud motivada.

La resolución se dictará previa ponderación, entre otros factores, del perjuicio que causaría la suspensión de la ejecución a las empresas partícipes en la concentración y del que la ejecución de la operación causaría a la libre competencia.

El levantamiento de la suspensión de la ejecución podrá estar subordinado al cumplimiento de condiciones y obligaciones que garanticen la eficacia de la decisión que finalmente se adopte.”

Por su parte, el art. 13.1 de la Ley establece:

“Los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para la aplicación de esta Ley ejercerán en su territorio las competencias ejecutivas correspondientes en los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los arts. 1, 2 y 3 de esta Ley de acuerdo con lo dispuesto en la misma y en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia”.

- **Motivación del recurso:** La institución autonómica recurrente sostiene que ambos preceptos resultan inconstitucionales al reservar al Estado todas las competencias ejecutivas en materia de control de concentraciones económicas, desconociendo así las competencias de tal índole que pueden ostentar las CCAA a través del título competencial “comercio interior” (en el caso de Canarias, en virtud del art. 31.3 de su Estatuto de Autonomía), del cual aquella materia forma parte, al menos parcialmente.

- **Fallo:** desestimación del recurso.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, señala el TC que la Ley recurrida trata de evitar o corregir la excesiva concentración del mercado cuando ello pueda perjudicar de manera significativa las condiciones de competencia. Y que es por ello que el procedimiento de control de las concentraciones económicas se aplica sólo a las que tengan una especial intensidad, de modo que las que no alcancen determinados umbrales (los señalados en el art. 8.1 LDC) resultan autorizadas sin necesidad de someterse a ningún procedimiento de control administrativo de competencia. En concreto, la Ley 15/2007, de 3 de julio, actualmente con la redacción dada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, ha reducido el control sobre las concentraciones económicas a aquellas en las que concurra alguna de las circunstancias previstas en el mencionado art. 8.1.

En estos casos, las empresas tienen la obligación de notificar la concentración económica a la Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia (CNMC, en adelante), iniciándose el procedimiento de control previsto en los arts. 55-60 de la Ley, que comprende una primera fase, en la que se analizarán y aprobarán las operaciones que no obstaculicen la competencia, mientras que, en caso contrario, se prevé un examen más detallado de la operación, con participación de terceros interesados, y en su caso, de las autoridades autonómicas de defensa de la competencia, con el fin de que el Consejo de la CNMC adopte la resolución final. En el caso de que la decisión del Consejo sea la prohibición o de subordinación de la operación a compromisos o condiciones, el Ministro de Economía podrá elevar el expediente al Consejo de Ministros y éste, por razones de interés general, podrá autorizar “con o sin condiciones” la concentración. **(FJ 3)**

2.- El Gobierno canario cuestiona que sea la Administración estatal la que aplique los citados mecanismos de control, incluso en los casos en los que la concentración económica afecta a un mercado geográfico definido que no supera el ámbito de una Comunidad Autónoma.

Sin embargo, la Sentencia entiende que la dimensión territorialmente limitada de un mercado no es condición suficiente para atraer la competencia autonómica, siendo necesario además, que la concentración económica carezca de trascendencia supracomunitaria. Recalca, asimismo, que no sólo el mercado de ámbito nacional, sino también los eventuales mercados geográficos definidos, superen o no el ámbito territorial autonómico, forman parte del mercado único español, término que equivale al espacio económico unitario reconocido implícitamente como tal por el art. 139.2 CE. **(FJ 5)**

3.- Afirma el TC que no es posible obviar que la defensa de la competencia mediante el control de las concentraciones económicas es una de las materias vinculadas a la existencia de ese mercado único en el que todos sus factores están fuertemente interrelacionados, lo que justifica que el legislador residencie en la CNMC la aplicación de la normativa reguladora, sin perjuicio de que, en el supuesto de que la concentración incida de forma significativa en el territorio de una Comunidad Autónoma, se recabe de la misma el informe preceptivo, no vinculante, a que se refiere el art. 58.1.2 LDC

Esta multiplicidad de elementos que la Administración debe tomar en consideración para valorar la incidencia de la concentración económica sólo puede ser abordada desde una perspectiva general que permita no sólo delimitar el ámbito geográfico del mercado afectado sino también la incidencia de la concentración en las condiciones de libre competencia. **(FJ 5)**

SENTENCIA 119/2014, DE 16 DE JULIO

(BOE de 15 de agosto 2014)

en relación con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes
para la reforma del mercado laboral

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los artículos 4, 14.1 y 3 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
 - o Art. 4.3: establece para el nuevo “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”, un período de prueba de un año.

 - o Art. 14.1: establece, en la negociación colectiva, que en caso de discrepancia entre la empresa y los trabajadores respecto de la posible no aplicación de un convenio colectivo, la solución del conflicto pueda someterse a la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos, o a órganos equivalentes de las CCAA.

 - o Art. 14.3: prevé la aplicación prioritaria de los convenios de empresa sobre los sectoriales, en determinadas materias.

- **Motivación del recurso:** vulneración de diversos artículos constitucionales, el derecho a la igualdad (14 CE), a la libertad sindical (28.1 CE), el derecho al trabajo (35.1 CE) y a la negociación colectiva (37.1 CE).

- **Fallo:**

1º Se declara que el párrafo octavo del art. 82.3 del Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012, es conforme a la Constitución, siempre que e interprete en los términos establecidos en el FJ 5 B).

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Como se ha dicho el primero de los preceptos enjuiciados es el **art. 4.3 que establece un periodo de prueba de un año para el contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores**, mientras que el plazo máximo general para el período de prueba es de 6 meses.

En primer lugar, la Sentencia advierte que la introducción del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores son constituye sino una nueva actuación del legislador sobre la duración de la contratación laboral y de la estabilidad en el puesto de trabajo, tratando de ofrecer una respuesta a la grave situación de desempleo en el país.

Para ello y para hacer atractiva a las empresas la contratación indefinida, el art. 4 de la Ley 3/2012 establece diversos incentivos en favor de los empresarios (beneficios fiscales y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social).

Y, en esta modalidad contractual, se establece un período de prueba (1 año) superior al generalmente previsto para las demás relaciones laborales (6 meses). El TC entiende que este plazo mayor encuentra su justificación; no sólo en la finalidad típica de todo período de prueba sino, sobre todo, en la **específica y legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como instrumento para contribuir a promover la creación de empleo estable.**

La Sentencia también destaca que la **ley establece limitaciones o condiciones para que los empresarios puedan recurrir a esta modalidad de contrato y**, en su caso, ejercer la facultad de desistimiento durante el período de prueba. En concreto, son las siguientes:

- Sólo podrán utilizar esta modalidad contractual las empresas que cuenten con menos de 50 trabajadores.
- Un límite temporal: sólo “hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento”.

- Para no perder los incentivos vinculados a este tipo de contrato, la empresa estará obligada a no alterar el nivel de empleo durante al menos un año desde la celebración del contrato, sino, además, a mantener en el empleo al propio trabajador contratado durante al menos 3 años.

En síntesis, concluye el TC señalando que, la discutida duración del período de prueba del contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores constituye una medida legislativa coyuntural adoptada en un contexto de grave crisis económica con una elevada tasa de desempleo; atiende a la legítima finalidad de potenciar la iniciativa empresarial como medio para facilitar el empleo estable, lo que conecta con el deber de los poderes públicos de realizar una política orientada al pleno empleo (art. 40.1 CE). En tal sentido, continúa la Sentencia, se afirma que la ampliación de la duración del periodo de prueba en esta nueva modalidad contractual no sólo cumple la finalidad típica del periodo de prueba; además permite al empresario comprobar, en un contexto de crisis como el actual, si el puesto de trabajo ofertado con carácter indefinido es viable económicamente y por tanto sostenible.

Se trata, en suma, de una medida dirigida a facilitar las decisiones de creación de empleo estable de las pequeñas y medianas empresas (que constituyen la inmensa mayoría del tejido empresarial español), reduciendo las incertidumbres propias de todo proyecto de inversión empresarial, en una coyuntura económica tan difícil y adversa como la actual. Asimismo, las limitaciones legales a que queda sometida la aplicación de la medida, implican para el TC que la norma impugnada supera las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad. **(FJ 3)**

2.- El segundo precepto impugnado es el art. 14.1, que prevé que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (u órgano equivalente de las CCAA) pueda acordar la no aplicación (o “descuelgue”) lo pactado en un convenio colectivo.

Al respecto, señala la Sentencia que la regulación contenida en el art. 82.3 ET (en la redacción dada por el art. 14.1 enjuiciado) constituye una excepción a la fuerza vinculante de los convenios colectivos. La norma responde, argumenta el TC, a una finalidad legítima; porque pretende posibilitar la adaptación de las condiciones laborales a las circunstancias sobrevenidas que concurren en una empresa después de la aprobación del convenio, ante el riesgo de que el mantenimiento de tales condiciones pueda poner en peligro la estabilidad de la empresa y, con ello, el empleo. (FJ 4)

Pero además de que dicha medida goce de justificación legítima, es necesario que la medida resulte razonable y proporcionada. Para ello, el TC valora una serie de cuestiones:

1º: Hay que tener en cuenta que la posibilidad de inaplicación de las condiciones de trabajo previstas en convenio colectivo, que constituye el objeto de la intervención decisoria o arbitral controvertida, está sujeta a límites causales; únicamente se autoriza cuando la empresa concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos definidos por el propio precepto legal. Es decir, la aplicación de la medida requiere la presencia de determinadas circunstancias justificativas, todas ellas, estrechamente vinculadas a la viabilidad y competitividad de la entidad empresarial.

2º: La inaplicación no se permite en bloque sobre todo el convenio; sino que únicamente se habilita para concretas materias delimitadas en el art. 82.3 ET: jornada de trabajo, horario, régimen de trabajo a turnos, sistema de remuneración y cuantía salarial,... Todas condiciones, señala el TC, se encuentran directamente ligadas a las causas que motivan la inaplicación y, en definitiva, a la finalidad de defensa de la productividad de la empresa y sus consecuencias sobre el mantenimiento del empleo.

3º: La decisión arbitral de inaplicación del convenio tiene una eficacia temporal limitada, porque no podrá prolongarse más allá del momento en que resulte aplicable un nuevo convenio en la empresa afectada.

4º: Otro aspecto a destacar es el carácter subsidiario de la medida; por cuanto sólo se admite para el supuesto en que fracasen los sucesivos cauces que con carácter previo y preceptivo deben seguir el empresario y los representantes de los trabajadores para resolver la discrepancia por ellos mismos o por los medios de autocomposición fijados mediante la autonomía colectiva.

5º: Un quinto punto valorado por la Sentencia es el relativo a la naturaleza y características de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. Destaca el TC que la regulación contenida en el párrafo octavo del art. 82.3 LET (en la redacción dada por el art. 14.1 de la Ley 3/2012) permite constatar que la intervención decisoria se asigna a un órgano en el que, junto a la representación de la Administración, tienen también presencia representantes de los trabajadores y de los empresarios, habiendo establecido la normativa mecanismos dirigidos a garantizar que la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (o el laudo del árbitro que se designe, en su caso) resulte independiente e imparcial. Además, las consideraciones realizadas reflejan que, aparte de que la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos interviene sólo cuando fracasa la negociación colectiva, la negociación sobre la inaplicación de las condiciones de trabajo pactadas en el convenio no cesa, sino que continúa en el seno de la propia Comisión Consultiva Nacional que debe buscar el consenso entre sus miembros (arts. 8.3 y 16 del Real Decreto 1362/2012).

6º: Por último, una garantía final que rodea la intervención decisoria o arbitral prevista en el impugnado art. 82.3 LET es que la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos o el laudo arbitral están sometidos a posible control judicial.

Por todo ello, la Sentencia afirma que el régimen jurídico de la cuestionada actuación de decisión o arbitraje permiten apreciar el conjunto de restricciones y garantías a que queda sujeta y que, consiguientemente, moderan la limitación del derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios. En conclusión, el precepto legal impugnado contempla una medida razonable, que supera las requeridas exigencias de

proporcionalidad, en aras de preservar los bienes constitucionales protegido en los arts. 35.1, 38 y 40.1 CE.

A continuación, **el TC examina la pretendida infracción del derecho a la tutela judicial efectiva**. Para el Parlamento recurrente, el precepto impugnado impondría restricciones al control judicial de la decisión de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, al establecer unos motivos tasados de impugnación entre los que no se incluye el motivo capital de la concurrencia del hecho causal determinante de la inaplicación del convenio, así como de la pertinencia y coherencia de las modificaciones introducidas con la finalidad perseguida por el descuelgue.

Al respecto afirma el TC que no se produce vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva siempre y cuando el precepto se interprete en el sentido de que cabe un control judicial pleno sobre la adecuación normativa de la decisión o laudo arbitral de la Comisión consultiva nacional de convenios colectivos u órgano equivalente de las CCAA, acotado a los aspectos jurídicos propios del conocimiento de la jurisdicción, incluido el control sobre la concurrencia de las causas y la adecuación a ellas de las medidas adoptadas. Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo. **(FJ 5)**

3.- Por último, el Parlamento recurrente impugnaba el **art. 14.3** de la Ley 3/2012, que da una nueva redacción al art. 84.2LET, por entender que nuevamente se vulnera el derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios del art. 37.1 CE, así como la libertad sindical (28.1 CE), en la medida en que el precepto impugnado establece la aplicación prioritaria de los convenios de empresa sobre los convenios de ámbito superior en una serie de materias ligadas a la retribución, tiempo de trabajo y vacaciones, sistema de clasificación profesional, modalidades de contratación o conciliación. En las demás materias, será de aplicación el convenio sectorial.

La sentencia parte aquí de la idea de que no existe un modelo constitucional predeterminado de negociación colectiva, ni impone la negociación colectiva “centralizada” (de carácter general o sectorial) ni la “descentralizada” (de empresa), siendo ambos modelos constitucionalmente

legítimos. Siendo el derecho a la negociación colectiva un derecho de configuración legal, corresponde al legislador ordenar los resultados del proceso de negociación y determinar las reglas de concurrencia y articulación de convenios; puede pues, en función de la opción que en cada momento considere más oportuna, ampliar o restringir el margen de intervención de la autonomía colectiva en la fijación de dichas reglas.

Aquí, nuevamente, el argumento que utiliza el TC es que la finalidad del precepto impugnado es la defensa de la productividad y la viabilidad de la empresa y, en última instancia, del empleo; objetivos ambos que entroncan directamente con derechos y principios constitucionales como el derecho al trabajo (art. 35.1 CE), la libertad de empresa y la defensa de la productividad (art. 38 CE) y el fomento del empleo (art. 40 CE), por lo que la Sentencia señala que la ley recurrida responde a una finalidad constitucionalmente legítima. **(FJ 6)**

SENTENCIA 151/2014, DE 25 DE SEPTIEMBRE

(BOE de 28 de octubre de 2014)

en relación con la Ley Foral Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** más de 50 diputados del Grupo Parlamentario popular del Congreso de los Diputados.
- **Norma impugnada:** artículos 1.b), 3, 4, 5, y 6 de la Ley Foral Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el Registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.
- **Motivación del recurso:** la ley vulnera los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE). La regulación de estos derechos fundamentales debe hacerse por Ley Orgánica. Por tanto, la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular por ley elementos esenciales del contenido de un derecho fundamental y las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios. Además, se alega que la ley impone una serie de restricciones al ejercicio del derecho que resultan innecesarias, desproporcionadas y exceden a lo dispuesto en la normativa básica estatal (LO 2/2010).
- **Fallo:**
1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso del art. 5 de la

Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, que señala que *“podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones”*.

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

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Los recurrentes consideran inconstitucionalidad la Ley Foral Navarra por dos motivos:

- la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Navarra para regular por ley ordinaria el ejercicio de la objeción de conciencia y para crear un Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a dicha práctica. Argumentan que la objeción de conciencia a la práctica de abortos es una parte esencial del derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16.1 CE) y, por tanto, esta materia, en la que se incluye la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de este derecho, que debe regularse por Ley Orgánica. Además, estarían produciendo una desigualdad entre los españoles que vulneraría lo dispuesto en el artículo 139.1 CE, en relación con el 149.1.1 CE.

Consideran que la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, reconoce a los profesionales sanitarios directamente implicados e la interrupción voluntaria del embarazo el derecho a ejercer la objeción de conciencia. Sin embargo, esta ley no prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan proceder a la regulación del ejercicio de tal derecho, ni contemplan la creación de un Registro en el que deban inscribirse los profesionales médicos y sanitarios que decidan ejercerlo, sino que la única competencia autonómica que se atribuye (disposición adicional quinta) es la obligación de “garantizar la prestación contenida en la red sanitaria pública en la CA de residencia de la mujer embarazada, siempre que así lo solicite la embarazada”.

- la norma limita de forma desproporcionada el ejercicio de la libertad ideológica y de la intimidad, al exigir, a quienes deciden ejercer el derecho a la objeción de conciencia, el cumplimiento de una obligaciones que exceden de los términos de la normativa estatal (especificar los supuesto a los que se objeta, que la declaración se haga por escrito cumplimentando un modelo con una antelación de 7 días hábiles y en un plazo de 7 días, y la inscripción en el

Registro). En caso contrario, se denegara la inscripción y, por ende, el ejercicio del derecho fundamental.

En segundo lugar, consideran que la existencia de un Registro de objetores es innecesaria para gestionar adecuadamente la prestación y puede convertirse en un elemento de coacción.

Finalmente, resaltan que la ley navarra establece una legitimación muy amplia para acceder a una información que forma parte del contenido de un derecho fundamental, al establecer que *“podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud”*, se autoriza a personas indeterminadas, sin especificar las razones o el contexto y si contemplar la previa autorización del interesado.

2.- En relación con el primer motivo de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional declara que en materia sanitaria corresponde al Estado, ex artículo 149.1.16 CE, dictar las bases y coordinación general de la sanidad, esto es, de acuerdo con la doctrina constitucional, el Estado ha de dictar los principios normativos generales que informan u ordenan determinada materia, dicho de otro modo, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. A partir de dicha regulación básica, las Comunidades Autónomas pueden ejercer la competencia asumida en los Estatutos de Autonomía en defensa de sus intereses generales. Por lo tanto la regulación estatal no puede llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias que las CA hayan asumido en la materia de sanidad. En conclusión, la CE atribuye al Estado una facultad y le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, sin perjuicio de las normas que sobre la materia puedan dictar las CA en virtud de sus respectivas competencias, dirigidas a mejorar en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado.

La LO 2/2010 forma parte de las bases de la sanidad y, por un lado, reconoce el derecho a la objeción de conciencia a los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo y, por otro,

establece la prestación sanitaria a la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos y con los requisitos establecidos en la Ley.

De este modo el TC declara que la Comunidad Autónoma de Navarra tiene competencia para establecer las medidas legales, de naturaleza organizativa y procedimental, con la finalidad de garantizar tanto la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos, como el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los sanitarios afectados. Ello, de acuerdo con la distribución de competencias en materia sanitaria que resulta de los artículos 148.1.21, 149.1.16 CE y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra , que atribuye a competencia para planificar y organizar los servicios sanitarios con criterios de racionalización de los recursos. En todo caso, deberán respetarse las bases estatales fijadas en la LO 2/2010, para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos. (FJ 3)

3. A continuación el TC examina si la creación de un Registro de profesionales objetores vulnera la CE y produce desigualdad entre los españoles.

En primer lugar recuerda que la ley autonómica por la que se crea un Registro, incluso si lo vincula al ejercicio de un derecho fundamental, siempre y cuando las disposiciones dirigidas al establecimiento y regulación del mismo no sobrepasen las competencias autonómicas y no afecten al contenido esencial del derecho en cuestión, no es inconstitucional.

En este caso concreto, continua razonando que la LO 2/2010 no dispone expresamente la creación de Registros pero sí que exige que la declaración del objetor se haga por antelación y por escrito. El cumplimiento de dichos requisitos ha de quedar acreditado, en algún tipo de documento que debido a los datos de carácter personal que contiene, constituye *per se* un fichero de los previstos en la LO 15/1999. Que dicho fichero adopte la forma y la naturaleza de un Registro es una opción legislativa derivada de la obligación de que la declaración de objeción de conciencia se realice con antelación y por escrito,

en el marco de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del estado y de la competencia para organizar y administrar los servicios sanitarios en el territorio autonómico. Por lo tanto, se trata de una medida meramente organizativa de los servicios sanitarios autonómicos que trata de hacer compatible de forma ordenada la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo con el ejercicio de la objeción de conciencia por los profesionales.

Por lo tanto, no invade bases estatales en materia de sanidad, no afecta a las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y su existencia no implica *per se* un límite al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia ni un sacrificio desproporcionado e injustificado de los derechos de libertad ideológica e intimidad. **(FJ 5)**

4.- En relación con los requisitos que debe cumplir la declaración del objetor exigidos por la ley navarra y que no aparecen en la ley estatal, tales como, que se haga en un modelo que recoja los datos de identificación del profesional, que además autorice la recogida y tratamiento de los datos, los supuestos a los que se objeta, la antelación de 7 días hábiles, el TC manifiesta que por ello la ley autonómica no excede las competencias autonómicas (se trata de una ley procedimental y organizativa), ni se limita el ejercicio del derecho, siendo acordes con la conciliación que debe concurrir entre el ejercicio de tal derecho y la prestación sanitaria vinculada al ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, que forma parte de las prestaciones sanitarias asumidas por la CA Navarra. **(FJ 6)**

5.- Por último, en relación con la amplia legitimación que establece la ley navarra para acceder a una información que forma parte del contenido de un derecho fundamental, el TC recuerda (SSTC 292/2000 y 96/2012) que “ el derecho fundamental a la protección de datos amplía la garantía constitucional a aquellos de esos datos que sean relevantes para o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, sean o no derechos constitucionales y sean o no relativos al honor, ideología, intimidad personal y familiar o cualquier bien constitucionalmente amparado. Por tanto, los datos

recogidos están protegidos por el artículo 18.4 CE que consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona y que otorga a su titular, entre otras facultades, la de saber en todo momento quien dispone de esos personales y a que uso los esta sometiendo.

En consecuencia, declaran razonable que la ley navarra prevea que puedan acceder al Registro las personas titulares de la Dirección del Centro y de las direcciones de enfermería correspondientes, pues a ellas le corresponde velar por la debida organización y gestión de la prestación sanitaria quedando dicho acceso debidamente especificado y acotado. **(FJ 7)**

Sin embargo, **declara inconstitucional** el inciso “podrán acceder al Registro las personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones, porque tal previsión faculta un nuevo acceso, posesión y uso de los datos personales que contiene el Registro en unos términos tan abiertos e indeterminados que supone un límite injustificado en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE), independientemente de que este previsto en el ordenamiento jurídico el deber de secreto profesional y de que el uso indebido de los datos acarrea responsabilidad administrativa. **(FJ 7)**

SENTENCIA 153/2014, DE 25 DE SEPTIEMBRE

(BOE de 28 de octubre de 2014)

en relación con varios apartados del art. único de la Ley Orgánica

2/2011, por la que se modifica la LOREG

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de Canarias

- **Norma impugnada:** artículo único, apartados 1, 28 y 55 de la Ley Orgánica 2/2011, por la que se modifica la LOREG (Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general).

- **Motivación del recurso:** se denuncia que dicha modificación supone la derogación del derecho de sufragio en las elecciones de los entes locales allí contemplados de los españoles residentes en el extranjero, por cuanto prescribe para poder ejercer el derecho de sufragio activo en dichos comicios la inscripción en el censo de españoles residentes en España.

- **Fallo:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el Gobierno canario denunciaba la vulneración del derecho de igualdad (arts. 14 y 149.1.1 CE, en conexión con los arts. 13.2 y 23.1 CE).

Hasta la modificación del año 2011 se reconocía a los españoles residentes en el extranjero el derecho de sufragio activo en los distintos procesos electorales.

Sin embargo, la Sentencia advierte que las tendencias contemporáneas buscan, en cierta medida, disociar la nacionalidad del derecho de sufragio en las elecciones locales y su progresiva vinculación a la residencia y la vecindad, habida cuenta de la relevante importancia del fenómeno migratorio.

Así, el informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 (que está en el origen de la reforma electoral de 2011 destaca, en el caso de las elecciones municipales, la absoluta excepcionalidad del reconocimiento del derecho de voto a los nacionales residentes ausentes desde una perspectiva comparada del Derecho extranjero.

Por otra parte, se recuerda que, según constante doctrina del TC acerca del alcance de la igualdad en la actividad del legislador, son precisas la concurrencia de una serie de circunstancias como la identidad de supuestos a los que se somete el juicio relacional o de contraste, así como la justificación objetiva y razonable que sustente un eventual trato desigual que, entonces, no podrá reputarse arbitrario.

Sin embargo, en este caso, la decisión del legislador orgánico de 2011, que se enmarca en el seno de otras modificaciones del censo de españoles residentes ausentes, no se encuentra desprovista de justificación, pues como aparece expresamente en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011, la modificación de los apartados controvertidos busca seguir la “recomendación del Consejo de Estado, para **unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de**

vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 CE y, por tanto, figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España.

No se advierte, por tanto, lesión de la igualdad por parte de los preceptos impugnados. (FJ 3.a)

2.- Asimismo, los recurrentes también denunciaban la vulneración de los arts. 13.1, 23.1, 53.1 CE “y los restantes que configuran el sistema democrático de nuestro Estado, en particular, el art. 68.5”.

Así, el recurrente entiende que la justificación del derecho de sufragio de los españoles residentes ausentes se justifica en su condición de nacionales (art. 13.1 en conexión con el art. 23.2 CE), que se conforma como condición para la titularidad del derecho. Además, añade que el legislador electoral ha conculcado el contenido esencial del art. 23.1 CE al conformar la inscripción de los españoles ausentes en el censo de españoles residentes como un requisito que otorga a dicho censo naturaleza constitutiva. Por ello, el recurrente afirma que no se puede dar primacía a la vecindad sobre la nacionalidad, puesto que el art. 140 CE hay que interpretarlo a la luz de otros preceptos como el art. 68.5 que imponen el reconocimiento del derecho de sufragio de los españoles ausentes en todos los procesos electorales.

El TC afirma que, dada **la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el art. 23 CE, la participación ha de sustanciarse en los términos en que el precepto haya sido desarrollado por el legislador electoral**, siempre que dicho desarrollo no menoscabe el contenido esencial del derecho fundamental ni infrinja los preceptos constitucionales.

Continúa señalando la Sentencia que es cierto que la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo. Pues bien, dado que el censo electoral, es concebido como un instrumento esencial para la ordenación del derecho de sufragio y dado que es indispensable la inscripción en el mismo para ejercer el derecho (ídem) seguidamente habrá de

examinarse si la conformación que ha realizado el legislador del ejercicio del derecho de sufragio activo que ahora se analiza contraviene la Constitución.

En este sentido, afirma el TC que lo dispuesto en el art. 68.5 CE *“la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”*, se ubica en el seno del Título III, dedicado a las Cortes Generales y destinado exclusivamente a las elecciones al Congreso de los Diputados.

No se advierte, por tanto, infracción de los preceptos constitucionales citados. **(FJ 3.b)**

3.- Por otra parte, el recurrente fundaba también la supuesta inconstitucionalidad de la norma impugnada en la infracción de normas que componen el bloque de la constitucionalidad.

Así, sostiene que al imponer la reforma de la LOREG como requisito para el ejercicio del derecho de voto en los procesos electorales locales la inscripción en el censo de españoles residentes en España, está contraviniendo el art. 17.5 LBRL, que atribuye la condición de vecinos a los españoles residentes ausentes.

Sin embargo, afirma el TC que esta materia se sitúa en el dominio del legislador electora por lo que, de forma inversa a la que sugiere el recurrente, en esta materia es la normativa básica local la que habrá que interpretar conforme a lo dispuesto por el legislador electoral.

Tampoco es posible advertir contradicción entre la regulación impugnada y el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, relativo a la condición de política de canarios. Afirma la Sentencia que el propio precepto desvela que sus prescripciones operan exclusivamente *“a los efectos del presente Estatuto”*, además de que la materia regulada entra dentro de las competencias del legislador electoral, no de la Comunidad Autónoma. **(FJ 4)**

SENTENCIA 155/2014, DE 26 DE SEPTIEMBRE

(BOE de 28 de octubre de 2014)

en relación con el artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, en cuanto da nueva relación a artículo 6.2,c) de la Ley Electoral de Andalucía.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno de la Nación.
- **Norma impugnada:** el artículo 1 de la Ley 9/2011, de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de declaración de actividades, bienes e intereses de altos cargos y otros cargos públicos, en cuanto da nueva redacción al artículo 6.2.c) de la Ley Electoral de Andalucía.

“2. Además de los comprendidos en el artículo 155.2.a), b), c) y d) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, son incompatibles:

[...]

c) Los Alcaldes, los Presidentes de Diputación Provincial y los Presidentes de mancomunidades de municipios.”

- **Motivación del Recurso:** la impugnación se funda en que el precepto vulnera los artículos 14 y 23.2 CE, subsumiendo la vulneración del primero en el segundo, por introducir el legislador una diferencia de trato sin justificación razonable entre altos cargos a los que se declara

incompatibles con otros que no lo son, y el artículo 9.3 CE por cuanto la diferencia de trato es además arbitraria.

- **Fallo:**

Desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El origen del recurso de inconstitucionalidad se encuentra en la modificación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias aplicable a los Diputados del Parlamento de Andalucía. En concreto, se introducen tres nuevas causas que afectan a los alcaldes, a los presidentes de las diputaciones provinciales y a los presidentes de las mancomunidades de municipios de tal manera que obliga a estos cargos declarados incompatibles a optar entre el mandato parlamentario y el correspondiente cargo local, en el caso de que se acumularan ambas condiciones.

En primer lugar la sentencia se refiere a los aspectos más importantes de las incompatibilidades parlamentarias:

- Las causas de incompatibilidad parlamentaria impide a los representantes políticos el desempeño simultáneo con el mandato parlamentario de los cargos, actividades o situaciones, ya sean públicas o privadas, declaradas incompatibles por la norma, si se trata de incompatibilidades funcionales, o la percepción simultánea de distintas retribuciones si la incompatibilidad es salarial pero no funcional, en los casos en que la acumulación de funciones con el mandato parlamentario sí se encuentre permitido por la norma jurídica.

- La determinación de las causas de incompatibilidad corresponde al legislador electoral, por expresa previsión de la Constitución, en el ámbito estatal (art. 70.1 CE) o del correspondiente Estatuto de Autonomía, en el caso de las Comunidades Autónomas, (105.1 EA Andalucía) sin perjuicio que en el ámbito estatal –no en el autonómico- la CE haya previsto inicialmente una serie de supuestos de incompatibilidad (artículos 67.1 y 70.1 CE) que pueden ser ulteriormente ampliados por el legislador electoral (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ3).

- La articulación del procedimiento y órganos parlamentarios encargados de verificar que los representantes políticos no se encuentren incurso en este tipo de tachas y, en caso contrario declararlos incompatibles, se contiene habitualmente en el correspondiente reglamento parlamentario.

- Los efectos de la institución se producen, una vez concluido el proceso electoral, cuando el electo, para adquirir la plena condición parlamentaria, ha de cumplir una serie de requisitos entre los que se encuentra el trámite previsto para comprobar que no incurre en incompatibilidad, y ha de sustanciarse ante la correspondiente Cámara parlamentaria, tanto en el momento inicial de acceso al cargo representativo como, de forma sobrevenida, sí a los largo de la vigencia del mandato parlamentario, la situación del representante sufriera alguna alteración a estos efectos.

- El TC ha declarado que nuestro sistema es el de concurrencia de supuestos de inelegibilidad (que impiden el convertirse en quien concurra, en sujeto pasivo de la relación electoral), y de supuestos de incompatibilidad, en los que se transforman las de inelegibilidad, que impiden el acceso al cargo (no genera la invalidez de la elección sino el impedimento para asumir el cargo electivo si se hubiera accedido al escaño). Estos últimos supuestos de incompatibilidad no impiden a quienes ostentan los cargos previstos concurrir como candidatos al proceso electoral pero que sí que despliegan su eficacia en el momento en el que se pretende, una vez electo, adquirir la condición de parlamentario y durante toda la vigencia del propio mandato representativo. En definitiva y en el caso consultado, se impide el desempeño simultáneo del mandato en el parlamento autonómico con los cargos de ámbito local previstos en el precepto impugnado.**(FJ2)**.

2.- A continuación el TC advierte que en la disposición controvertida no está en juego el derecho de sufragio pasivo de los cargos afectados por la causa de incompatibilidad. Y distingue entre causas de inelegibilidad y de incompatibilidad y como afecta una y otra al derecho de sufragio pasivo (condición para ser elegido).

Las causas de inelegibilidad sí que guardan relación con el derecho electoral y con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Por otro lado, las causas de incompatibilidad guardan relación con el derecho parlamentario, por cuanto afectan a la propia organización interna del órgano parlamentario. La incompatibilidad parlamentaria no tiene propiamente reflejo en el proceso electoral sino más bien en la adquisición plena de la condición de parlamentaria (o en su conservación) una vez que el candidato haya resultado electo, y sin

perjuicio de que por imperativo constitucional (o estatutario) la regulación sustantiva de las incompatibilidades se contenga en las norma general.(FJ-3).

3.- En relación con la posible vulneración del principio de igualdad en la determinación de la causa de incompatibilidad, el TC niega lesión al mismo por el legislador autonómico.

Argumenta que el legislador andaluz dispone de una amplia discrecionalidad para establecer el sistema de incompatibilidades parlamentarias de acuerdo con las previsiones que se contengan en el Estatuto de Autonomía. El artículo 105.1 EA Andalucía remite al legislador electoral para el establecimiento de las causas de incompatibilidad parlamentarias sin establecer un elenco mínimo de incompatibilidades ni tampoco existe una compatibilidad prescrita por la norma a excepción del caso del presidente de la Junta de Andalucía que ha de ser elegido por y de entre los miembros del parlamento y cesa, entre otras causas, si pierde la condición de parlamentario.

Por otro lado, como reitera la doctrina constitucional en relación con el principio de igualdad: “solo la disparidad de tratamiento de situaciones jurídicas iguales vulnera el derecho a la igualdad sino responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional”. Pues bien, en el caso concreto, los términos de comparación no pueden considerarse válidos. En cuanto a los miembros del Gobierno de la Nación, porque están incurso en causa de inelegibilidad. En relación con los miembros del Ejecutivo de la CA puesto que la compatibilidad entre ambas funciones es habitual en los sistemas con forma de gobierno parlamentaria que se definen por las relaciones de confianza entre legislativo y ejecutivo. Y en el ámbito local, los cargo locales declarados incompatibles tienen una posición institucional y funcional distinta a la de los concejales y otros cargos de las juntas de gobierno con quien se pretende comparar, entre otras razones porque el nivel de responsabilidad y dedicación. Y en definitiva, si lo que se pretende es que los parlamentarios ejerzan sus funciones con transparencia y plena dedicación, la causa de incompatibilidad prevista en el precepto impugnado resulta justificada y proporcionada. (FJ 4 y 5).

4.- Finalmente, el TC descarta que el precepto impugnado incurra en arbitrariedad, dado que la justificación de la modificación del sistema de incompatibilidades parlamentarias trae razón en una serie de acuerdos previos y resoluciones parlamentarias para mejorar el funcionamiento de las instituciones de tal forma que sean más transparentes y cercanas a la ciudadanía, justificación que en modo alguno resulta ajena a la finalidad de las incompatibilidades parlamentarias, ya que la propia doctrina constitucional en STC 178/1989 establece que “la finalidad de las incompatibilidades de los titulares de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional (...) es garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión” sin que exista razón alguna para negar que dichas apreciaciones puedan extenderse a los titulares de los órganos análogos de las CA.**(FJ 6)**.

SENTENCIA 164/2014, DE 7 DE OCTUBRE

(BOE de 29 de octubre de 2014)

en relación con la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de
Presupuestos Generales del Estado para 2013

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** disposición adicional 13ª de la Ley 17/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2013: *“subvenciones al transporte marítimo y aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla”*

- **Motivación del recurso:** se altera el régimen de subvenciones al transporte de personas contenido en el art. 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

- **Fallo:**

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la disposición adicional decimotercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013 y declarar su inconstitucionalidad y nulidad con el alcance establecido en el FJ 3.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El TC recuerda que, tanto la CE como el EACan otorgan un **“plus de participación” a esta Comunidad Autónoma cuando se afecte o modifique su régimen económico y fiscal.**

La disposición adicional tercera de la CE señala que: *“la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico”.*

Esta garantía se desarrolla y concreta en el art. 46.3 EACan, que establece que *“[e]l régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros”.* Por su parte, el art. 46.4 EACan establece que *“[e]l Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico-fiscal de Canarias”.*

Sigue señalando la Sentencia que se trata de una garantía meramente formal porque el informe exigido en la Constitución y la norma estatutaria, si bien es preceptivo, no es vinculante, de forma que no impide en ningún caso la modificación del régimen especial canario. Ahora bien, en aquellos casos en que resultara preceptivo, su ausencia determina la inconstitucionalidad de la norma pertinente (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 7; y 137/2003, FFJJ 9 y 10, con cita de otras). **Esta misma consecuencia de inconstitucionalidad tiene la omisión de la “audiencia” a que se refiere el art. 46.4 EACan.** En definitiva, es claro que toda afectación o modificación del régimen requieren para su aprobación bien de audiencia, bien que se solicite informe previo del Parlamento canario, informe y audiencia previa que no resultan vinculantes pero sí son preceptivos, de manera que la ausencia de su solicitud determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte al régimen económico y fiscal canario (FJ 2).

2.- Respecto a las subvenciones al transporte de viajeros entre las islas de Canarias y la península reguladas en el art. 6 de la Ley 19/1994, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, tienen por finalidad última la de compensar la lejanía de esta Comunidad Autónoma, el carácter insular y su particular geografía. Persiguen facilitar el acceso de los residentes en Canarias al resto del territorio nacional, reduciendo los efectos económicos de la separación territorial y el hecho insular.

El régimen de subvenciones al transporte es así una materia que forma parte del régimen económico y fiscal canario, por lo que **su modificación requiere, dependiendo del supuesto, bien informe previo del Parlamento canario (art. 46.3 EACan), bien audiencia** en los términos **del art. 46.4 EACan**, teniendo la ausencia de cualquiera de los dos idéntica consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad. **(FJ 2)**

3.- Nada impide al Estado modificar el régimen jurídico de las subvenciones al transporte, no siendo ni siquiera precisa la aquiescencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (a través de su Parlamento), sino meramente su participación, a través de la audiencia o el informe, que no son vinculante pero sí tienen carácter preceptivo.

Por últimos la Sentencia acuerda diferir los efectos de la nulidad de la disposición impugnada, para cohonestar por un lado la exigencia procedimental del informe previo de la CA, y, por otro, los intereses de los destinatarios de la norma, que podrían experimentar un perjuicio derivado de vacíos normativos, la nulidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad debe quedar diferida por el plazo de un año a partir de la publicación de esta sentencia, periodo de tiempo en el que se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento constitucional del informe previo emitido por el poder legislativo de la Comunidad Autónoma de Canarias. **(FJ 3)**

SENTENCIA 170/2014, DE 26 DE SEPTIEMBRE

(BOE de 21 de noviembre de 2014)

en relación con varios artículos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los artículos 2.2 (y por conexión, los artículos 4.1 en su inciso 2 de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2”, 5.1 en su inciso “conjuntamente por los Ministerios de Justicia y Educación y Ciencia”, y 6.4 en su inciso “ por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación en los términos previstos en el artículo 2.2”), 2.3, 7.2,3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los artículos 4.3 y 7.7, de la ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales.

- **Motivación del Recurso:** la impugnación se funda en que el artículo 149.1.30 CE no atribuye competencias ejecutivas al Estado en materia de “regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales”. Por ello, dado que los preceptos impugnados tienen como objeto funciones ejecutivas, se vulnera la competencia que ha asumido la Generalitat de Cataluña en virtud de lo previsto en el artículo 125.4 EAC en materia de ejercicio de profesiones tituladas, o en su caso, las que le atribuyen los artículos 131 y 172 en materia de educación y enseñanza universitaria, respectivamente. De forma subsidiaria los preceptos impugnados pueden ser lesivos a la autonomía universitaria reconocida por el artículo 27.10 CE.

- **Fallo:**

1º.-Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, y en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 2.3 con los efectos previstos en el fundamento jurídico 10.

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

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La STC 170/2014 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Catalán contra varios preceptos de la ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador, por entender que el art. 149.1.30 CE no atribuye al Estado competencias ejecutivas en materia de “obtención y expedición de títulos profesionales”, vulnerando las competencias autonómicas en materia de ejercicio de profesiones tituladas y en materia de educación y enseñanza universitaria asumidas en el EAC.

El TC recuerda que la competencia exclusiva estatal del 149.1.30 CE (regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales) está estrechamente vinculada al principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio y a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios.

Por ello, en esta materia concreta corresponde al Estado no solo, toda función normativa, sino también las competencias ejecutivas cuando sea necesario para garantizar que la regulación establecida se acomode a las condiciones básicas que garanticen a igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español. Ello, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que puedan asumir las Comunidades Autónomas en esta materia, pero teniendo en cuenta que la distribución de competencias entre Estado-CCAA no responde al binomio legislación estatal-ejecución autonómica que la CE delimita expresamente para otras materias (laboral). **(FJ 4)**

Con base a ello, declara conformes a la CE los preceptos relativos a la acreditación de los cursos de formación por la Administración Central y los que regulan la convocatoria, órganos y contenido de la evaluación, al disponer el Estado la competencia de regulación en su total extensión.

Por otro lado, la STC declara la inconstitucionalidad del precepto 2.3 de la ley (“*los títulos profesionales regulados en esta ley serán expedidos por el Ministerio de Justicia*” al no apreciarse que la competencia autonómica afecte a la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español ni otra

circunstancia excepcional que justifique la atribución de la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador al Estado. **(FJ 6)**

Finalmente, el TC precisa el alcance del fallo en lo relativo a la tacha de inconstitucionalidad, declarando que no puede llevar aparejada la declaración de nulidad, teniendo en cuenta que no todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia ejecutiva de expedición de títulos profesionales. **(FJ 10).**

SENTENCIA 171/2014, DE 23 DE OCTUBRE

(BOE de 21 de noviembre de 2014)

en relación con la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
 - o Art. 8.2, párrafo primero que, en relación con las medidas de aplicación a las entidades locales, establece la posibilidad de que las entidades locales que tengan obras acogidas a los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales para los períodos 2005-2008 y 2009-2012, puedan concertar créditos para la finalización del porcentaje de aportación que les corresponda, tras la comprobación de la viabilidad económica del proyecto.

- **Motivación del recurso:** el Abogado del Estado sostiene que dicha previsión vulnera el art. 14.2 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, al permitir el endeudamiento de las entidades locales navarras sin sujeción a las exigencias de la norma estatal. En consecuencia, el precepto impugnado estaría viciado de

inconstitucionalidad indirecta, al vulnerar las reglas 11ª, 13ª y 14ª del art. 149.1 CE.

- **Fallo:**

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En relación con el encuadramiento de competencias, recuerda el TC que en la STC 120/2012 ya se sostuvo que la competencia básica sobre ordenación del crédito ex art. 149.1.11 CE debe considerarse de mayor especificidad que la competencia estatal sobre la hacienda general. Por ello, el carácter básico de la norma estatal se fundamenta no sólo en el art. 149.1.13, sino también en el art. 149.1.11 CE.

Por ello, se afirma en la Sentencia que, del marco competencial expuesto resulta que la autorización concreta de las operaciones de endeudamiento de las entidades locales corresponde de forma directa a quien tenga atribuida su tutela financiera —Estado o Comunidad Autónoma que ostente la competencia—, si bien **corresponde en exclusiva al Estado el establecimiento de las condiciones generales o presupuestos que han de permitir dicho endeudamiento** [tempranamente, STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 16 f); y SSTC 134/2011, FJ 14 b); 196/2011, FJ 12 a); 197/2011, FJ 15; 120/2012, FJ 7], todo ello teniendo en cuenta la doctrina en relación con la competencia básica del Estado en materia de ordenación del crédito, competencia que hemos interpretado de forma extensiva “hasta el punto de incluir actos de pura ejecución” [SSTC 133/1997, de 16 de julio, FFJJ 4 B) y 9 A) b); y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 3]. **(FJ 4)**

2.- En segundo lugar, el TC se dedica a examinar si la norma estatal ha sido dictada en el ámbito competencial que le corresponde.

Sobre esta cuestión el TC afirma que la norma estatal descrita encuentra acomodo en el esquema de distribución competencial en esta materia, pues establece los límites y las condiciones generales de endeudamiento de las entidades locales (art. 149.1.1 y 13 CE), que se vinculan de forma directa a la concreta situación presupuestaria o, lo que es lo mismo, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria que por mandato del actual art. 135 CE vinculan a todas las Administraciones públicas sin excepción (art. 135.1 CE) y deben ser establecidos por el Estado (arts. 135.5 CE).

Dichas condiciones se establecen salvaguardando en todo caso la competencia de autorizar el endeudamiento, que corresponde al órgano que ostente la tutela financiera (la Comunidad Foral Navarra, en este caso). Se permite así el endeudamiento de forma directa cuando los presupuestos están equilibrados, y se impide cuando se supere el endeudamiento vivo recogido en el art. 53 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.

En cuanto al **alcance de la competencia básica del Estado en materia de ordenación del control del crédito**, afirma el TC, que es “*extensa e incluye actos de pura ejecución, lo que “pone de manifiesto la conexión, en el ámbito local, de los títulos competenciales del Estado establecidos en el art. 149.1.11 y 13 CE, y muy especialmente del primero de ellos, con el más genérico de ‘hacienda general’, contemplado en el art. 149.1.14 CE” (STC 120/2012, FJ 5). A ello hay que añadir que la conexión entre los títulos contenidos en los ordinales 11 y 13 no puede desconocer, por otro lado, el amplio contenido de este último, que como se ha recordado en la STC 34/2013, de 14 de febrero [FJ 4 b)], con cita de muchas anteriores, contiene una competencia que no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, sino que tienen un alcance más amplio, amparando todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que se encuentra garantizar la unidad económica así como alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial o incidir en principios rectores de la política económica y social”.***(FJ 5)**

3.- Por otra parte, el TC rechaza los argumentos sostenidos por las representaciones procesales de Navarra, sobre la excepcionalidad en la aplicación de la norma a la Comunidad Foral. Afirma la sentencia que “*el régimen especial del convenio económico es fundamentalmente un régimen evolutivo dentro de la Constitución española y no al margen de ella*”. Por ello, se descarta que el régimen de convenio suponga una excepción al marco competencial descrito y permita un mayor ámbito de actuación posible en la determinación de los límites al endeudamiento de las entidades locales.

Igualmente, se rechaza el argumento de que la norma del Estado no puede aplicarse en los mismos términos en Navarra que en el resto de CCAA. Al respecto recuerda la Sentencia lo que ya sostuvo en relación con la competencia de la Generalitat de Cataluña para ejercer la tutela financiera de los entes locales (STC 134/2011). Esta Sentencia señaló que *“siendo claro que esta Comunidad Autónoma podía ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca ex art. 149.1.18 CE, también lo es que ello no impide la prevalencia de otros títulos, en concreto y por lo que aquí interesa, los títulos estatales de ordenación económica y del crédito que determinan la intervención del Estado, títulos que avalan que la apelación al crédito deba quedar sujeta, tanto a la hora de establecer los límites como de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento, al control del Estado”*. **(FJ 6)**

4.- Por último, la Sentencia confirma la contradicción existente entre la norma estatal y la navarra. En concreto, el precepto estatal exige un ahorro neto positivo para poder concertar nuevas operaciones de crédito. Sin embargo, la norma foral no se refiere al endeudamiento neto que ya tuvieran estas entidades locales, sino que vincula la posibilidad de endeudarse únicamente al destino de dicho endeudamiento, omitiendo los criterios a que se refiere la norma estatal de contraste. **(FJ 7)**

SENTENCIA 210/2014, DE 18 DE DICIEMBRE DE 2014

(BOE de 3 de febrero de 2015)

en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón
9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos de Aragón

Recurso de Inconstitucionalidad

ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los arts. 3.a), 8, 16.2, 17 y las disposiciones adicionales primera y segunda, así como la transitoria única de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, de Concejos Abiertos de Aragón.

- **Motivación del recurso:** el Abogado del Estado entiende que los preceptos impugnados contravienen la normativa básica estatal (LBRL) porque reducen el límite poblacional para la aplicación del régimen de 100 a 40 habitantes.

Por su parte, las representaciones de las Cortes y del Gobierno de Aragón ponen en duda el carácter materialmente básico del art. 29 LBRL, y afirman que el art. 82 del Estatuto de Autonomía (EAAr), ofrece cobertura estatutaria suficiente a las previsiones de la Ley autonómica impugnada, hasta el punto de no tener que someterse el legislador autonómico a los límites de la ley de bases estatal, por cuanto entiende que la CA de Aragón ha asumido la competencia exclusiva en la regulación de los concejos abiertos.

- **Fallo:**

1º: Estimar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad del art. 16.2.

2º: Desestimar el recurso en todo lo demás

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, señala la Sentencia que durante la pendencia del recurso ha sido reformado el art. 29 LBRL, por la Ley Orgánica 2/2011, de modificación de la LOREG.

Hasta dicha modificación, el art. 29 LBRL establecía la obligatoriedad del régimen de concejo abierto para todos los municipios del Estado con un censo inferior a 100 vecinos, al tiempo que permitía también, aunque de modo facultativo, que pudieran acogerse al mismo los que se encontraran en alguna de otras circunstancias.

Sin embargo, con la nueva redacción introducida por la LO 2/2011, la Ley determina que funcionen en Concejo abierto, por un lado, los municipios que tradicionalmente y voluntariamente cuentan con ese singular régimen de gobierno y administración, y por otro aquellos municipios en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

Así, a partir de la entrada en vigor de la LO 2/2011, se desvincula el número de habitantes de un municipio de la adopción del régimen de Concejo abierto.

Por este motivo, la Sentencia **descarta la falta de pervivencia de la citada impugnación**, al desaparecer la contradicción entre el precepto citado de la LBRL y las disposiciones afectadas de la Ley aragonesa (arts. 3.a, 17, disposiciones adicionales primera y segunda y disposición transitoria única).
(FJ 2)

2.- Por lo tanto, la Sentencia debe enjuiciar las impugnaciones subsistentes, es decir, los arts. 8 y 16.2 de la Ley aragonesa.

Con carácter previo, el TC se centra en determinar cuál es el parámetro a utilizar, por cuanto las representaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón sostenían la atribución, en términos de exclusividad, de la competencia

para regular el régimen jurídico del Concejo abierto en aquella Comunidad Autónoma, al amparo de lo previsto en el art. 82.2 EAAR, según el cual: “(...) Se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto”, junto con la previsión del art. 71.5ª que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local.

Sin embargo, el TC afirma que la regulación de la normativa básica del Concejo abierto corresponde al Estado en el ejercicio de su competencia sobre las bases del régimen local (149.1.18 CE). Asimismo, recuerda que conforme a su doctrina corresponde al legislador estatal, con carácter general, fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas y, por tanto, es el Estado el que debe regular, en el ámbito del art. 149.1.18 CE, los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización.

Sigue señalando la Sentencia que siendo el Concejo abierto una forma de gobierno municipal y correspondiendo al Estado la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos y funcionales y a las competencias de las entidades locales constitucionalmente garantizadas, cabe concluir que **la regulación común a todo el Estado de esta forma de gobierno forma parte de la competencia básica**. Por tanto, a las CCAA corresponderá la competencia para legislar libremente el desarrollo de la normativa estatal, dentro del respeto a las condiciones básicas establecidas por ésta.

Además, afirma el TC que la expresión “competencia exclusiva” en materia de régimen local contenida en el Estatuto de Autonomía de Aragón, debe interpretarse a la luz de la doctrina sentada en la STC 31/2010, que resolvía el recurso planteado frente al Estatuto catalán y que decía en su FJ 100 que el precepto que reconocía a la CA la competencia en materia de régimen local en “exclusividad” lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE.

Dicha conclusión supone que la interiorización estatutaria de la materia de régimen local, e igualmente la submateria de la regulación del Concejo abierto, no puede hacerse en detrimento de la competencia estatal sobre las bases, de modo que la relación entre las normas estatutarias en materia de régimen local y las bases estatales contenidas fundamentalmente en la LBRL se basa en la consideración de que las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso la reserva a favor del Estado contenida en el 149.1.18 CE.

Por tanto, **se descarta el argumento de que los preceptos estatutarios den cobertura completa a la Ley 2/2009, eximiéndola de la necesaria sujeción a la normativa básica estatal**. En este sentido, se concluye que compete a las CCAA el desarrollo de las bases estatales en materia de régimen local y, dentro del mismo, de la del Concejo abierto, debiendo respetar los límites dispuestos en dichas bases. **(FJ 3)**

3.- Una vez descartada que la regulación del Concejo abierto corresponde en exclusiva a la CA de Aragón, el TC se centra en determinar si la regulación del Concejo abierto contenida en la LBRL y en el Real Decreto 2568/1986, que aprobó el reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF), es toda ella básica o si hay aspectos que pueden quedar a disposición del legislador autonómico en uso de la habilitación estatutaria, como:

- el número de tenientes de alcalde (art. 8 de la Ley aragonesa)
- o el procedimiento de acceso a esta forma de gobierno municipal (art. 16.2 de la citada ley)

En este sentido, recuerda su jurisprudencia acerca de esta problemática competencial, resumida en la STC 161/2013 (FJ 3), donde se decía lo siguiente:

i.- en virtud del art. 149.1.18 CE corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales;

ii.- las bases estatales “tienen los dos cometidos de concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución, en primer lugar, y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones Públicas”; y

iii.- las competencias autonómicas en materia de régimen local son de desarrollo de las bases estatales, y el título que en esta materia otorga al Estado el art. 149.1.18 CE no ha desaparecido por la modificación estatutaria y la calificación de la competencia como exclusiva. **(FJ 4)**

4.- Tras describir así el marco jurisprudencial sobre la materia, el TC señala que no cabe ninguna duda de que el **art. 29 LBRL es una norma básica**, tanto desde el punto de vista formal (así lo dice la DA 1ª apartado 1º de la LBRL), como material, ya que corresponde al Estado la regulación de los elementos que componen la estructura municipal –territorio, población y organización- para de ese modo configurar un modelo común, dejando en todo caso a las CCAA la aprobación de normas específicas de aplicación que tengan en cuenta sus propias peculiaridades relacionadas con dichos elementos estructurarles. Y, precisamente, a este objetivo responde el art. 29 LBRL, que establece un marco general básico común sobre este particular sistema de gobierno municipal que es el Concejo abierto.

Por otra parte, el Abogado del Estado invocaba también el art. 54.2 ROF, como norma básica para que sirviera de contraste con el art. 8 de la Ley de Concejos abiertos de Aragón. El precepto aragonés permite el nombramiento por parte del Alcalde del Concejo abierto de hasta un máximo de cuatro Tenientes de Alcalde, frente a la cifra máxima de tres Tenientes de Alcalde que prevé la norma reglamentaria del Estado.

Sin embargo, aquí el TC recuerda que ya en la STC 214/1989 (FJ 6) caracterizó como **normas no básicas, pero supletorias, a las normas reglamentarias que dictara el Estado** al amparo de la habilitación que realizabas la Disposición final primera de la LBRL, **entre las cuales se**

encontraba el ROF. En consecuencia, se desestima la tesis del Abogado del Estado acerca de que la norma reglamentaria contenida en el art. 54.2 ROF tenga el carácter de norma básica. **(FJ 5)**

5.- Por el contrario, en el caso del art. 16.2 de la ley aragonesa, el TC sí que analiza su adecuación o no a la normativa que se ha definido como formal y materialmente básica.

El citado precepto se refiere al **procedimiento para la autorización de funcionamiento en régimen de Concejo abierto**, procedimiento que, según el Abogado del Estado, difiere del establecido en el art. 29.2 LBRL en diversas cuestiones: prescinde de la petición de la mayoría de los vecinos; y, en segundo término, sitúa al Ayuntamiento o Junta Vecinal como promotores únicos del procedimiento, rebajando además la mayoría exigible para iniciar dicho procedimiento de 2/3 a mayoría absoluta.

Por ello, se declara inconstitucional y nulo el art. 16.2 de la ley aragonesa ya que, según el TC, no garantiza la iniciativa vecinal en la toma de la decisión y rebaja la mayoría exigida para adoptarla en el Pleno del Ayuntamiento (mayoría absoluta, en lugar de 2/3), lo que reduce el nivel de consenso en la adopción de una decisión en la que una amplia aceptación es considerada como imprescindible por la normativa básica. **(FJ 6)**

SENTENCIA 6/2014, DE 27 DE ENERO

(BOE 25/02/2014)

en relación con el Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo “Letra Q” en el etiquetado de la leche y los productos lácteos.

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Normas impugnadas:** El Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo “Letra Q” en el etiquetado de la leche y los productos lácteos. El reglamento se impugna en su práctica totalidad, quedando excluidos únicamente determinados aspectos accesorios.

- **Motivo del conflicto:** La Generalitat de Cataluña considera que se vulneran sus competencias en materia de denominaciones de origen y en materia de agricultura y ganadería.

Por su parte, la Abogada del Estado defiende la competencia estatal, en los títulos competenciales dispuestos en el art. 149.1.13 y 16 CE, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y “bases y coordinación general de la sanidad”, respectivamente.

- **Fallo:** Estimar el conflicto y, en consecuencia declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los arts. 1 (primer párrafo); 2; 3

(apartados 1, 2, 3 y 4); 4 (apartados 1, 2, 3 y 5); 5 y 7, así como la disposición final primera del RD 405/2010.

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia acude al art. 1 del Real Decreto impugnado, según el cual, el objeto del mismo es regular el uso del logotipo “Letra Q” en el etiquetado de la leche y productos lácteos destinados a ser entregados al consumidor final.

Esta norma persigue un doble objetivo: atender la demanda de información de los consumidores y, por otro, mejorar la información y la transparencia de la producción y la comercialización de la leche y los productos lácteos, y para ello **establece un sistema de trazabilidad de carácter voluntario** para los operadores, que se traduce en el uso de un logotipo en el etiquetado, la “Letra Q”.

Asimismo, recuerda que la trazabilidad se configura como un sistema de información para mejorar la transparencia de los circuitos comerciales que recorren las producciones ganaderas, y que permite la transferencia de información ininterrumpida desde la granja hasta las industrias de transformación y, finalmente, al consumidor (de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 217/2004, por el que se regulan la identificación y registro de los agentes, establecimientos y contenedores que intervienen en el sector lácteo, y el registro de los movimientos de la leche).

Por tanto, y tal y como exponen el propio preámbulo de la norma impugnada, es necesario aclarar que la utilización del logotipo “Letra Q” en los envases de la leche y los productos lácteos **“no será indicativo de características de calidad singulares o especiales** más allá de las derivadas del hecho de poder en cualquier momento reconstruir la trazabilidad hasta la explotación de origen”, lo que permite excluir la incidencia de la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña por el art. 128 EAC (denominaciones de origen y otras menciones de calidad).

Por ello, afirma el TC que **la norma debe encuadrarse en las materias de de ganadería y sector agroalimentario**, por un lado, **y consumo**, por otro.

Son estos ámbitos materiales de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, en los que, no obstante, pueden proyectarse o incidir determinadas competencias estatales. **(FJ 4)**

2.- Por ello, la Sentencia analiza para después descartar, la incidencia de los títulos competenciales alegados por el Estado.

a) Art. 149.1.13 CE, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

El TC descarta la aplicación del citado título, señalando que el RD 405/2010, por su declarada finalidad meramente informativa y, sobre todo, por el limitado alcance que le presta su naturaleza de normativa de cumplimiento voluntario para los operadores, constituye una medida de escasa entidad o repercusión económica, que en ningún caso homogeneiza o condiciona el acceso de aquéllos al mercado. Por ello, sólo presenta una débil vinculación con la ordenación económica general del subsector lácteo, que resulta a todas luces insuficiente para prevalecer frente a su contenido material.

Tampoco responde el régimen establecido en la norma impugnada – prosigue el TC- al concepto de coordinación contenido en el art. 149.1.13 CE. En este sentido, la Sentencia entiende que el Real Decreto difícilmente puede aspirar a alcanzar la integración u homogeneidad técnica propia de la coordinación, cuando su propia configuración voluntaria posibilita la diversidad o heterogeneidad en las condiciones de acceso de los productos lácteos al mercado.

b) Art. 149.1.16 CE “bases y coordinación general de la sanidad”.

El TC rechaza la incidencia del citado título, por cuanto el Real Decreto 405/2010 no regula un procedimiento de garantía de los requisitos mínimos que han de cumplir la leche o los productos lácteos para poder ser comercializados.

Esto resulta claro si se contrasta la regulación impugnada con lo contenido en otra normativa estatal (Reales Decretos 217/2004 y 1728/2007), que sí que regulan los controles obligatorios sobre la leche cruda, los que se

deben llevar a cabo en los centros lácteos, etc. La relevancia sanitaria de este régimen resulta patente, ya que la no superación de los controles cierra el paso a la comercialización de la leche.

Por el contrario, el sistema de trazabilidad que fundamenta el concreto uso del logotipo “Letra Q” no está asociado al cumplimiento de requisitos o controles sanitarios, pues ni tan siquiera es indicativo de características de calidad singulares o especiales, como aclara su preámbulo. Ello significa que, una vez cumplidas las exigencias de los Reales Decretos 217/2004 y 1728/2007, la leche puede ser comercializada, porque con ello queda acreditado que el producto alimentario reúne las garantías sanitarias, use o no el logotipo “Letra Q”. Por ello, la regulación contenida en el Real Decreto impugnado no constituye un complemento normativo que refuerce la garantía sanitaria o suponga un plus en este ámbito, ni es por lo mismo condición de comercialización desde la perspectiva de la seguridad alimentaria.

Excluida la dimensión sanitaria de la norma de acuerdo con lo hasta aquí razonado, los criterios informativos regulados por el Real Decreto 405/2010 forman parte, en consecuencia, del derecho a la información de consumidores y usuarios, que “es más bien resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre ‘defensa del consumidor y del usuario’. **(FJ 5)**

SENTENCIA 74/2014, DE 8 DE MAYO

(BOE 04 de junio de 2014)

en relación con el Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles catadores de aceite de oliva virgen.

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Normas impugnadas:** artículos 1, 3 b), 6, 7 y el apartado segundo de la disposición adicional única del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles catadores de aceite de oliva virgen.

Los artículos 1 y 3 aluden a la autorización de los paneles de catadores de aceite de oliva, encargados de la realización del control oficial, reservando dicha autorización a la Administración General del Estado para el caso de importaciones y exportaciones. Del mismo modo, queda también reservada a la administración estatal la verificación, control y evaluación de los paneles, de acuerdo con los artículos 6 y 7. Finalmente, la disposición adicional única, prevé la encomienda, por Orden Ministerial, al Laboratorio Arbitral Agroalimentario de las funciones correspondientes como laboratorio nacional de referencia en materia de análisis de aceite de oliva.

- **Motivo del conflicto:** La Generalitat de Cataluña considera que se vulneran sus competencias en materia de agricultura y sector agroalimentario, calidad y

condiciones de los productos agrícolas y de desarrollo y ejecución en su ámbito competencial de Derecho de la Unión Europea (arts. 110.1, 116.1.a) y b), 189 y 189.2 del EAC. Ello, porque la normativa no puede ampararse en el art. 149.1.13ª CE. La normativa impugnada reserva al Estado la autorización de los paneles de catadores de aceite de oliva para el caso de importaciones y exportaciones, y no se articula la armonización de los criterios de verificación del cumplimiento de las normas básicas a escala nacional a través de mecanismos de colaboración y coordinación entre las diversas administraciones, ni tampoco respecto de la designación del órgano estatal que realice las funciones correspondientes como laboratorio nacional de referencia en materia de análisis de aceite de oliva.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende la competencia estatal en el título competencial dispuesto en el art. 149.1.13 CE, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” en relación con la competencia sobre “comercio exterior” (art. 149.1.10 CE) y alega la necesidad de asegurar el cumplimiento de los requisitos de acreditación que fija la normativa europea por ser un producto esencial dentro de la agricultura nacional.

- Fallo:

1º.- Declarar que el apartado 2 del art. 1 del Real Decreto 227/2008, en la interpretación que se realiza en el FJ 5, no invade las competencias autonómicas.

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

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar el TC analiza los títulos competenciales alegados por las partes del conflicto.

Ambas partes están de acuerdo en que la materia del Real Decreto debe encuadrarse en el título competencial de agricultura y sector agroalimentario, la regulación y ejecución de sobre la calidad, la trazabilidad y las condiciones de los productos agrícolas. Son ámbitos materiales de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, cuyo ejercicio tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales, por ejemplo, competencia sobre comercio exterior (artículo 149.1. 10 CE) o sobre la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

A continuación el TC recuerda su doctrina en relación con el alcance de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13 CE:

1.- Las normas estatales pueden fijar líneas directrices y criterios globales de ordenación de un sector concreto y prever medidas o acciones singulares para alcanzar fines propuestos siempre que incidan directamente y significativamente sobre el sector económico concreto, y sin que en ningún caso vacíen de contenido la materia y el título competencial autonómico.

2.- La competencia estatal tiene carácter transversal. La atribución competencial exclusiva sobre una materia a una CA en su EA no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación del subsector, y, a su vez, el ejercicio autonómico de la competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales que en ejercicio de su competencia propia puede desplegarse sobre diversos campos o materias siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica. **(FJ 3).**

2.- A continuación el Tribunal Constitucional analiza si los preceptos impugnados encuentran o no cobertura constitucional en el título 149.1.13 CE en relación con el artículo 149.1.10 CE.

Para ello cita la STC 79/1992 y 34/2013 en la que afirma que la importancia del sector de la agricultura y la ganadería, y los concretos subsectores vitivinícola y oleícola, admiten la fijación de líneas directrices y criterios globales de ordenación y previsiones de acciones o medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos, en definitiva, el ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE. **(FJ 4)**

3.- A continuación el Tribunal Constitucional analiza si los preceptos impugnados se mantienen dentro de los límites de lo admisible al amparo de la competencia estatal en la materia del 149.1.13 CE.

Se impugna, en primer lugar, el precepto del Real Decreto que atribuye a la Administración General del Estado la competencia para autorizar los paneles de catadores en el caso de las importaciones y exportaciones, pues supone la reserva al Estado de una competencia ejecutiva asumida con carácter exclusivo por la Comunidad Autónoma recurrente, siendo la cuestión controvertida si tal competencia se altera en su titularidad por el hecho de que los paneles de catadores hayan de intervenir en los caso de importación y exportación de aceite, esgrimiéndose por el Estado su competencia exclusiva en materia de comercio exterior, régimen aduanero y arancelario ex art. 149.1.10ª CE.

La STC 313/1994 establece los criterios claros de delimitación entre el título competencia “comercio exterior” y el que tiene que ver con los sectores materiales a los que se refieren los productos objeto del comercio. Distingue, por un lado, entre la actividad destinada a determinar y controlar las características y calidad de los productos con destino a su comercialización, que se encuadra en los títulos sectoriales específicos relativos a los productos comercializados de que se trate y, por otro lado, la actividad pública que regula de modo directo el régimen de intercambio de los productos que pertenece al ámbito competencial del comercio.

Aplicando la anterior doctrina resulta que el precepto impugnado se refiere a una actividad que se proyecta sobre la calidad del producto y que es independiente de su comercialización, por tanto ha de encuadrarse en la materia de agricultura y cuyo ejercicio es previo e independiente del destino del aceite sobre el que recae. En consecuencia, el título estatal relativo al comercio exterior no da cobertura al precepto impugnado.

Sin embargo, el TC concluye que el título competencial estatal en materia de régimen aduanero y arancelario si que da cobertura al precepto impugnado en razón de la trascendencia que el análisis de las características organolépticas del aceite pudiera tener en la aplicación del indicado régimen. El régimen aduanero y arancelario tiene su propia ordenación y órganos propios (Código aduanero comunitario y Código aduanero de la Unión que facultan a las autoridades aduaneras a efectos de comprobar la exactitud de los datos contenidos en una declaración de aduana para examinar la mercancía y para tomar muestras para análisis). En estos casos de importación y exportación la determinación de las características organolépticas del aceite de oliva constituye una operación propia de la aplicación de régimen aduanero para las cuales el Estado dispone de competencia exclusiva. Añade que la normativa sectorial (aceite) establece que la determinación de las características de la mercancía ha de realizarse conforme a los criterios y reglas propias de cada una de ellas, entre las que se encuentra la exigencia de que órganos que lleven a cabo el examen y comprobación de la mercancía reúnan las condiciones exigidas. Consecuentemente, la competencia atribuida a la Administración General del Estado para autorizar los paneles de catadores se restringe a los que hayan de intervenir en el ámbito de su competencia y sin merma de la competencia que en el ámbito agroalimentario corresponde a la Comunidad Autónoma demandante”, de modo que en conclusión, *“restringida la competencia controvertida al ámbito aduanero y arancelario, el precepto impugnado sea conforma con el orden constitucional de distribución de competencias.” (FJ 5)*

SENTENCIA 88/2014, DE 9 DE JUNIO

(BOE de 4 de julio de 2014)

en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Junta de Galicia

- **Normas impugnadas:** los arts. 3.b), c) y e); 5.1 b); 6.2 y 4; 12.1; 13 a 17; 19; 21; 22; 24.2 y 3; 25.4 y 5; 27.1, 2, 5 y 6; 28.2, 3 y 4; 29; 30; 31; 32.4; 33; 34; 35; 36.3; 37.2; 38.1; disposición adicional primera y disposición final primera del Real Decreto 395/2007, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de la competencia autonómica para la ejecución de la legislación laboral.

- **Fallo:**

1º Declarar la desaparición sobrevenida de objeto, en relación con la impugnación dirigida contra el artículo 27 del Real Decreto.

2º Declarar que el artículo 30.2, inciso segundo y la disposición final primera, en la mención que realiza al artículo 149.1.17 de la Constitución, vulneran las competencias de la Junta de Galicia.

3º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B-COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el Tribunal Constitucional realiza el encuadramiento competencial del conflicto de competencias, señalando que el ámbito material afectado es la **competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación laboral” (art. 149.1.7 CE)**, materia cuya ordenación corresponde en exclusiva al Estado, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las CCAA, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia.

Por otra parte, la Sentencia descarta que resulte de aplicación el título dispuesto en el art. 149.1.17 CE (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas), y ello porque “la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única” (STC 244/2012, FJ 4). **(FJ 3)**

2.- En segundo lugar, la Sentencia desestima la impugnación global que realizaba la Junta de Galicia, relativa a que la norma impugnada no lleva a cabo la completa territorialización de los fondos a las CCAA, sino que se entrega a las empresas directamente por el Estado a través de bonificación en las cuotas de la Seguridad Social.

El TC sostiene que La competencia ejercida es la de ‘legislación’ que corresponde al Estado en su totalidad, si bien no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma y, desde esta perspectiva, procede rechazar la impugnación global que se

formula, debiendo procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, con el fin de comprobar el adecuado respeto de las mencionadas competencias ejecutivas” **(FJ 4)**.

3.- A continuación, la Sentencia procede a analizar los concretos preceptos impugnados, comenzando por el art. 3 del Real Decreto, en el que se enuncian, entre los **principios generales** del subsistema de formación profesional para el empleo, los siguientes: “la unidad de caja de la cuota de formación profesional” [apartado b)]; “la unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas” [apartado c)]; y “la vinculación del sistema con el diálogo social y la negociación colectiva sectorial” [apartado e)].

La simple enunciación de los preceptos, afirma el TC, no otorga *per se* a estos apartados un contenido competencial que sea susceptible de invadir o menoscabar las competencias autonómicas en materia laboral, debiendo rechazarse la afirmación que efectúa la demanda de que tales principios son utilizados “como excusa para la intromisión estatal”. **(FJ 5)**

4.- Es objeto de impugnación, en segundo lugar, el art. 6.4 y, por conexión con el mismo, los arts. 22, 24.2, 28.3 y 4, 30.2, y 38.1, en cuanto prevén la **ejecución de acciones formativas en el ámbito estatal**.

Los recurrentes afirmaban que estos preceptos que contemplan la existencia de iniciativas de formación profesional gestionadas directamente por el Estado a través de su servicio público de empleo, lo que implica una invasión de las competencias ejecutivas autonómicas.

La impugnación se desestima por la Sentencia, señalando que las características o criterios aplicables a las acciones formativas que el precepto regula, se incluyen dentro de los supuestos en los que se ha venido considerando por la jurisprudencia constitucional que concurren las circunstancias justificativas de la excepcionalidad determinante de la atribución

al Estado de las facultades de gestión. En concreto, y en materia de formación profesional, señalaba la STC 244/2012 (FJ 7) que: “*el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal; planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y muy especialmente, el contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de la actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en diferentes Comunidades Autónomas, 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 contemplados en el supuesto que se analiza”.* (FJ 6)

5.- Se impugna asimismo por la Junta de Galicia el **modelo de financiación de las acciones formativas de las empresas** y los permisos individuales de formación, que se contemplan en los arts. 12.1, 13 y 14; y, en conexión con los anteriores, en los arts. 17.1 y 2 y 28.2 y 3. Considera al respecto la Comunidad Autónoma que en estos preceptos se establece un modelo de financiación de las acciones de formación de demanda que se vincula a bonificaciones en la cuota de la Seguridad Social que ingresan las empresas, del que expresamente se excluye su carácter subvencional, lo que evita cualquier competencia de gestión por parte de la Administración autonómica.

Sobre ello, reitera el TC lo señalado en las SSTC 244/2012 (FJ 6) y 16/2013 (FJ 6) que sostenían que “el establecimiento de un determinado

modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral. Ello implica que es el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; y la competencia autonómica se circunscribe a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse”.

Lo que acaba de señalarse resulta asimismo trasladable a la impugnación dirigida contra el art. 16. 1 y 2, en el que se contempla la **ejecución de las acciones formativas por las propias empresas**. Y ello porque, como también afirmamos en relación con el anterior modelo, el Estado, en ejercicio de sus competencias en materia de legislación laboral viene “a establecer un nuevo régimen jurídico regulador de las acciones de formación continua en las empresas, en virtud del cual, las acciones formativas no se subordinan a las directrices fijadas por los poderes públicos o por los acuerdos entre éstos y los interlocutores sociales, sino que se incardinan en las propias empresas, en la medida en que ... son éstas las que planifican, organizan y gestionan las acciones de formación continua para sus trabajadores y las que utilizan la cuantía asignada a cada una de ellas en función de su plantilla” (STC 244/2012, FJ 2).

Se desestima también la impugnación del art. 16.3 y 4 que prevé que la **empresa comunique el inicio y finalización de la formación a través de procesos telemáticos implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal**.

Se desestima la impugnación, argumentando la Sentencia, que estos preceptos regulan una cuestión relativa a la disponibilidad de la información, que no presupone ni determina la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de la autonómicas, sino la mera

utilización de técnicas de coordinación que tienen por objeto hacer posible el acceso automático a la información necesaria, para el adecuado ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias de ejecución. **(FJ 7)**

6.- Se desestima también la impugnación del art. 15, apartados 5 y 6 que atribuyen la **mediación previa de las discrepancias entre la empresa y los representantes de los trabajadores a las comisiones paritarias y la decisión final a la Administración competente.**

La Sentencia traslada en este punto los argumentos sostenidos en la STC 244/2012, (FJ 8 b), donde se decía lo siguiente: “se contempla en estos preceptos una función de mediación en la resolución de las posibles discrepancias sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa que se atribuye a un órgano, las comisiones paritarias, integrado precisamente por organizaciones sindicales y empresariales, lo que resulta acorde a la naturaleza ‘privada’ del conflicto y que, en caso de mantenerse el desacuerdo, se remite para su posterior resolución a la ‘Administración competente’. En estos términos la intervención previa de las comisiones paritarias se constituye como un ejercicio de función mediadora por quien ostenta la representación de las partes, que no desplaza la competencia atribuida a la Administración competente en caso de subsistencia del desacuerdo, por lo que dicha función no interfiere o menoscaba el ejercicio de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña”. **(FJ 8)**

7.- Se impugnaba también el art. 19 que contempla la **elaboración, coordinada por el SPEE y los órganos o entidades correspondientes de las CCAA, de un plan de apoyo a las empresas.** Esto no vulnera las competencias autonómicas, sostiene el TC, porque el ejercicio coordinado de funciones de mero asesoramiento no tiene carácter vinculante para las empresas, pro lo que no implica el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva y, en consecuencia, no invaden las competencias de ejecución que corresponden a las CCAA (STC 95/2013, FJ 5)

Argumentos similares se utilizan para desestimar la impugnación del art. 21, en el que se contempla que el **Ministerio de Trabajo realizará una**

planificación plurianual. Se trata del ejercicio de funciones no vinculantes que no interfieren en las competencias ejecutivas autonómicas.

Se desestima igualmente la impugnación del art. 24.3, según el cual la **ejecución de los planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores desocupados en el ámbito autonómico, se llevará a cabo en el marco de los convenios suscritos entre el órgano o entidad competente de la CA y las organizaciones sindicales y empresariales** más representativas, todo ello sin perjuicio de las competencias de las CCAA.

La Sentencia afirma que lo dispuesto en el precepto se integra en la competencia sobre legislación laboral, por cuanto tiene por objeto la integración de los planes de formación en el marco de la negociación colectiva, y ello constituye principio sustantivo en el diseño del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que contempla el Real Decreto.

El art. 25.4 y 5 se refiere a las **acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados** y se dispone que éstos puedan percibir **ayudas, en concepto de transporte, manutención y alojamiento, en los términos que determine el Ministerio, y que se financiarán en régimen de concesión directa.**

Al tratarse de ayudas económicas, la Sentencia recuerda su consolidada jurisprudencia prevista fundamentalmente en la STC 13/1992 y, por lo que aquí respecta, concretamente en su FJ 8.c; en el que se contempla el supuesto de que el Estado tenga atribuida competencia sobre la legislación relativa a una materia, estando atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En estos casos, la gestión de los fondos corresponde a las Comunidades Autónoma de manera que, por regla general, no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de éste, **pero el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.**

(FJ 9)

8.- Se desestima la impugnación del art. 29.2, que atribuye al **Estado la competencia para intervenir en la planificación de los estudios a realizar en materia de formación profesional para empleo**. Se trata, sostiene el TC, de una manifestación del mecanismo de colaboración entre Estado y CCAA, que no excluye ni impide cualquier otro informe o estudio que puedan llevar a cabo estas últimas en su respectivo ámbito territorial.

Por otra parte, el art. 30.2 señala que **por orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerán las bases reguladoras para la concesión de subvenciones que se otorguen para la financiación de las acciones de I+D**, y que “la competencia de gestión de estas subvenciones en el ámbito estatal corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. En el caso de que las acciones afecten al ámbito territorial exclusivo de una Comunidad Autónoma será el correspondiente órgano o entidad de la Comunidad Autónoma el competente para gestionarlas”.

La Sentencia determina la inconstitucionalidad del precepto, por cuanto contempla un supuesto de gestión centralizada de las ayudas por el Servicio Público de Empleo Estatal, sin que se prevea la posible existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen esa atribución al Estado, salvo el solo criterio de la supraterritorialidad. Así, la atribución a este órgano estatal de la competencia de gestión de las subvenciones, cuando estas ayudas afecten al ámbito supraautonómico, determina la vulneración de las competencias autonómicas, porque el ámbito territorial de las ayudas no puede suponer un vaciamiento de las competencias de ejecución que corresponden a las CCAA.

Recuerda el TC que **semejante traslado de la titularidad ha de ser excepcional** y sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un

ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. A ello se añade que la concurrencia de esa excepcionalidad justificativa de la asunción de competencias ejecutivas por el Estado habrá de ser valorada en relación a cada caso concreto, atendiendo tanto a los argumentos aportados para fundamentar dicha excepcionalidad como a que se establezca un criterio de delimitación competencial congruente con el régimen jurídico de la materia de que se trate. Presupuestos todos ellos, que no concurren en el supuesto que se examina y que determinan, en consecuencia que deba declararse que el precepto vulnera las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, se desestima la impugnación del art. 31 que contempla el **desarrollo por el Gobierno de un sistema integrado de información y orientación profesional para la integración en una red común** de las funciones de información y orientación a trabajadores y desempleados, pro parte de todas las Administraciones y organismos públicos implicados.

Se trata del ejercicio de una competencia de coordinación, sostiene el TC, que no vulnera las competencias ejecutivas de las CCAA, ni la posibilidad de que la aludida labor de difusión pueda ser llevada a cabo, además, por cualesquiera otros servicios autonómicos. **(FJ 10)**

9.- Por otra parte, se impugnan los arts. 32 a 35 del Real Decreto, donde se regula la **estructura organizativa y de participación en materia de formación profesional para el empleo**, integrada por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art. 33); la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (art. 34) y las comisiones paritarias (art. 35).

La Junta de Galicia considera que a través de esta estructura organizativa se atribuye un exceso de representatividad a los interlocutores sociales, que minusvalora la posición y competencias que corresponden a las CCAA en esta materia.

Sin embargo, se desestima la impugnación por parte del TC, que señala que la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral prevista en el art. 149.1.7 CE supone la atribución a éste de la íntegra regulación de la materia y, en consecuencia, le habilita para prever aquellas estructuras organizativas que, configuradas como órganos de deliberación, consulta o propuesta, vienen a responder adecuadamente a la finalidad que es propia de los principios de cooperación y colaboración, siempre y cuando a través de los mismos no se pretenda sustituir el ejercicio de las competencias de ejecución que son indisponibles e irrenunciables y han de ejercerse precisamente por las CCAA. **(FJ 11)**

10.- La Junta de Galicia impugnaba asimismo el art. 36.3, que atribuye al **SPEE la elaboración de un Plan para el perfeccionamiento del profesorado**, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por las CCAA.

Para ello la Sentencia traslada al presente caso las conclusiones alcanzadas en relación con la formación continua de los profesionales sanitarios en la STC 1/2011, en la que, en un ámbito como la sanidad, en el que la delimitación competencial responde al binomio bases-desarrollo, se afirmó que las actuaciones referidas al ámbito aplicativo o de ejecución correspondían a la competencia autonómica, si bien ello no impedía al Estado que discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio las CCAA y ello con eficacia en todo el territorio nacional.”

Reconocida pues la competencia del Estado para desarrollar programas de formación y perfeccionamiento del profesorado y para disciplinar normativamente los criterios generales de formación continua de los profesionales, en un ámbito regido por el binomio competencial bases-desarrollo, resulta evidente que tal reconocimiento ha de extenderse a un supuesto como el presente, en el que la competencia se rige por el binomio

legislación-ejecución, y, en consecuencia, no cabe negar las facultades que, en el precepto que se examina, se atribuyen al SPEE, en colaboración con las CCAA, para la elaboración del plan de perfeccionamiento del profesorado y de las acciones formativas correspondientes, habida cuenta, además, que el precepto reconoce expresamente las competencias de ejecución que corresponden a las CCAA.

Se desestima igualmente la impugnación de los arts. 37.2 y 38.1, que atribuye la **elaboración del plan** de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema y la del plan de seguimiento y control de la formación profesional para el empleo **de forma conjunta al SPEE y las CCAA**.

Dice la STC que no vulnera las competencias de ejecución que corresponden a las CCAA ya que éstas pueden desarrollar funciones de idénticas características en su respectivo ámbito territorial y, además, las funciones reseñadas afectan al conjunto del territorio, lo que determina que se encomienden a un órgano estatal.

Por último, la disposición adicional primera atribuye **al Servicio Público de Empleo Estatal** la realización de las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social **que aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una CA**, y atribuye tales actividades a las CCAA cuando las empresas tengan todos sus centros de trabajo en el ámbito de la misma CA.

Recuerda aquí lo que se dijo en la STC 95/2013, FJ 7, donde se señalaba que *“el modelo de financiación de la formación continua ... se caracteriza porque pivota alrededor de las empresas, que son las que gestionan las acciones formativas y su financiación a través de las bonificaciones en la cuota, lo que hace que ... sean éstas las que se configuran como beneficiarias directas del régimen de financiación pública. Esto determina que la intervención administrativa, incluidas las funciones de naturaleza*

ejecutiva haya de ejercerse, necesariamente, de forma unitaria y homogénea sobre ese núcleo empresarial que constituye el objeto exclusivo sobre el que recae la actuación pública en esta materia, pues ... tanto la planificación, ejecución y gestión de las acciones de formación, como la aplicación del régimen de financiación de las mismas, mediante bonificaciones en la cuota empresarial, se llevan a cabo de forma única y conjunta por las empresas y, consecuentemente, la actuación administrativa ha de ajustarse a este mismo punto de conexión, no siendo susceptible de fraccionamiento, pues ello daría lugar a un tratamiento heterogéneo en función de la ubicación territorial de los diferentes centros de trabajo, que resulta incompatible con los criterios legislativos expuestos". (FJ 12)

SENTENCIA 107/2014, DE 26 DE JUNIO

(BOE de 22 de julio de 2014)

en relación con el Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Normas impugnadas:** los arts. 1, 3, 5 y disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, de 12 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

- **Motivo del conflicto:** La Generalitat de Cataluña fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias que, en materia de enseñanza, atribuye a la Comunidad Autónoma el Estatuto de Autonomía.

El Abogado del Estado considera, por el contrario, que los preceptos impugnados han sido dictados al amparo de las competencias que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.1, 15 y 30 CE.

- **Fallo:** desestimar el conflicto de competencias.

B-COMENTARIO-RESUMEN

El TC señala que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 172.2 f) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la competencia autonómica en materia de evaluación y garantía de la calidad del personal docente e investigador, se configura como una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Ello implica, por tanto, al tratarse de una competencia compartida una coexistencia en el ejercicio de las funciones de evaluación y acreditación del profesor contratado, tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma.

A continuación, afirma la Sentencia que la existencia de un sistema universitario nacional, en el que el Estado ha de actuar como garante de la calidad de la enseñanza universitaria (ex art. 149.1.30 CE), justifica la existencia de mecanismos de interconexión universitaria, como es, en este caso, la fijación de un estándar común de competencia profesional para el profesorado contratado, que contribuya a objetivizar la idoneidad y capacitación de este profesorado y garantice la igualdad de competencias profesionales en todo el territorio.

Continúa el TC señalando que la previsión de ese procedimiento de acreditación que haga posible la selección de este profesorado de forma homogénea y en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, viene, además, a permitir el reconocimiento del derecho a la movilidad de estos profesionales, haciendo factible el ejercicio de su actividad en condiciones de igualdad en cualquiera de las universidades españolas. Y no cabe duda de que el derecho a la movilidad forma parte integrante de la libertad académica, en cuanto permite a estos profesionales disponer de una legítima opción para acceder al desempeño de sus funciones en cualquiera de las universidades españolas.

Por último, afirma el TC que, entre los objetivos de la Ley Orgánica de Universidades, se encuentra la movilidad del profesorado universitario. Con el citado Real Decreto se trata, en definitiva, de favorecer la movilidad de los

trabajadores y la unidad del mercado laboral en este ámbito, eliminando el obstáculo a la libre circulación de estos profesionales que implicaría la necesidad de obtener la correspondiente acreditación en cada una de las CCAA, para poder ser contratado en las diferentes universidades.

SENTENCIA 40/2014, DE 11 DE MARZO,

(BOE de 10 de abril de 2014)

en relación con el párrafo quinto del art. 174.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Social del Tribunal Supremo
- **Precepto cuestionado:** el párrafo quinto del art. 174.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, en adelante), en la redacción dada al mismo por la Ley 40/2007.

El precepto cuestionado señala, en relación con la pensión de viudedad, que: *“En las Comunidades Autónomas con Derecho Civil propio, cumpliéndose el requisito de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca su legislación específica”.*

- **Duda de constitucionalidad:** el Tribunal Supremo considera que dicha norma podría resultar contraria al principio de igualdad (14 CE), al establecer, según la Comunidad Autónoma, distintos requisitos para el acceso a la pensión de viudedad en los casos de las parejas de hecho.
- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad y nulidad del párrafo quinto del art. 174.3 LGSS.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de entrar en el fondo del asunto, el TC recuerda que el 13 de julio de 2006 se suscribió un Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social por el Gobierno, la UGT, CC.OO, CEOE y CEPYME que incluía una serie de compromisos que afectaban a la pensión de viudedad. En concreto, entre otras medidas, se acordaba reconocer la pensión de viudedad a las parejas de hecho.

Con la finalidad de dar el adecuado soporte normativo al Acuerdo, la LGSS se modificaba por la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, y en concreto, la nueva redacción del art. 174.3 LGSS estableció los requisitos que debían cumplir las parejas de hecho para tener acceso a la pensión de viudedad. Así, además de los requisitos de alta, cotización y situación de dependencia económica, se exigen dos requisitos simultáneos para que el miembro sobreviviente de la pareja de hecho pueda obtener la pensión de viudedad.

- a) Uno de carácter material: convivencia estable con duración ininterrumpida de al menos 5 años.
- b) Otro de carácter formal, al exigirse la inscripción, al menos 2 años antes del fallecimiento, en el registro de parejas de hecho.

Es el párrafo 5º del mismo precepto el que establece que en las CCAA con Derecho civil propio “la consideración de pareja de hecho y su acreditación se llevará a cabo conforme a lo que establezca su legislación específica”. Y sobre este párrafo plantea la duda de constitucionalidad el Tribunal Supremo, dado que la LGSS diferencia 2 regímenes distintos en función de si la pareja de hecho reside en una Comunidad con Derecho civil propio o no.

A continuación, el TC realiza un examen de la legislación sobre parejas de hecho de las CCAA con competencias en materia de Derecho Civil y,

efectivamente, constata que existen diferencias en relación con la acreditación de la situación de pareja de hecho. Por ejemplo, en el Código de Derecho Foral de Aragón se prevé que la acreditación pueda realizarse mediante cualquiera de los medios de prueba admitidos en Derecho, especialmente, a través de acta de notoriedad o documento judicial que acredite la convivencia (art. 305 CDFR). Por tanto, nuestro Código ofrece más posibilidades de las que prevé, con carácter general, la LGSS u otras leyes autonómicas civiles que exigen inexcusablemente la inscripción en el Registro de parejas de hecho. **(FJ 3)**

2.- Por ello, se plantea la cuestión de inconstitucionalidad por cuanto la diferencia de criterios existentes entre las legislaciones, puede dar lugar al supuesto de que el miembro superviviente de una pareja de hecho pueda percibir la pensión de viudedad, y otro en las mismas circunstancias no, por el hecho de residir en distinta Comunidad Autónoma.

El TC afirma que el régimen público de Seguridad Social debe ser único y unitario para todos los ciudadanos (art. 41 CE), y garantizar al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad social, siendo ambos aspectos responsabilidad del Estado (149.1.17 CE). Por tanto, afirma la Sentencia, la determinación de los sujetos beneficiarios de una prestación de la Seguridad Social, en este caso la pensión de viudedad, constituye una norma básica que corresponde establecer al Estado ex art. 149.1.17 CE y debe hacerlo de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos dentro de su ámbito de cobertura, salvo razones excepciones debidamente justificadas o vinculadas a la situación de necesidad que se trata de proteger. Circunstancias excepcionales que no concurren en el caso concreto, pues no se aprecia motivo alguno, continúa la Sentencia, para deducir que la situación de necesidad en relación a la pensión de viudedad sea mayor o más grave en las CCAA con Derecho civil propio. **(FJ 4)**

3.- A continuación, la Sentencia también establece que la justificación de la norma cuestionada tampoco se encuentra en el respeto a la competencia autonómica prevista en el art. 149.1.8 CE, relativa a la “conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos

civiles, forales o especiales, allí donde existan”. Ello es así porque el precepto cuestionado de la LGSS no constituye una norma de legislación civil vinculada al art. 149.1.8 CE, sino una norma de seguridad Social que, en principio y salvo justificación suficiente que no concurre en este caso, debería establecer los requisitos que las parejas de hecho tienen que cumplir para poder lucrar en su momento una pensión de viudedad con el más exquisito respeto al principio de igualdad.

Asimismo, la Sentencia reconoce que la aplicación del precepto cuestionado puede acarrear un resultado desproporcionado, pues dependiendo de la Comunidad Autónoma de residencia, el superviviente de la pareja de hecho podrá tener o no acceso al cobro de la correspondiente pensión. En conclusión, no es posible deducir finalidad objetiva, razonable y proporcionada que justifique el establecimiento de un trato diferenciado entre los solicitantes de la correspondiente pensión de viudedad en función de su residencia o no en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio que hubiera aprobado legislación específica en materia de parejas de hecho. **(FJ 5)**

4.- Tras declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado, la Sentencia se pronuncia sobre el alcance de dicho pronunciamiento, y recuerda que no sólo es necesario preservar la cosa juzgada (40.1 LOTC), sino que, igualmente, en virtud del principio constitucional de seguridad jurídica (9.3 CE), se extenderá en este caso a las posibles situaciones administrativas firmes, de suerte que esta declaración de inconstitucionalidad sólo será eficaz *pro futuro*, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. **(FJ 6)**

SENTENCIA 52/2014, DE 10 DE ABRIL,

(BOE de 7 de mayo de 2014)

en relación con el art. 46.1 de la Ley 29/1998, reguladora de la
jurisdicción contencioso-administrativa

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el TSJ de Castilla-La Mancha
- **Precepto cuestionado:** el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA, en adelante).

El precepto establece los plazos para la interposición del recurso contencioso-administrativo. Y, respecto a los actos administrativos presuntos, señala que: *“(...) el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”*.

- **Duda de constitucionalidad:** el TSJ de Castilla-La Mancha sostiene que dicho precepto podría vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, desde la vertiente de acceso a la justicia (art. 24.1 CE).
- **Fallo:** desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad

B.- COMENTARIO-RESUMEN

1.- El proceso a quo del que deriva la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ de Castilla-La Mancha se refiere a un particular que había sido sancionado por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de dicha Comunidad, por haber podado encinas sin la correspondiente autorización. Dicha sanción fue recurrida por el interesado ante la Administración, sin haber obtenido respuesta. Ante ese silencio administrativo, el particular acudió a la jurisdicción contencioso-administrativa. La Administración autonómica en dicho proceso solicitó al TSJ de Castilla-La Mancha que inadmitiera el recurso por extemporáneo, al haber sido presentado fuera del plazo de seis meses que determina el art. 46.1 LJCA.

2.- A continuación, la Sentencia realiza un seguimiento de la evolución legal del silencio administrativo, desde la promulgación en 1958 de la ley reguladora del proceso contencioso-administrativo, hasta la última reforma de la LRJAP-PAC llevada a cabo en el año 1999. Así, tal y como señala esta última ley, los efectos del silencio administrativo son distintos en función del sentido de este silencio. El silencio positivo, es decir, estimatorio *“tiene a todos los efectos consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”*. Por el contrario, la desestimación por silencio administrativo *“tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”*. Esto supone, dice la Sentencia, que el silencio negativo deja de ser considerado un “acto” con efectos jurídicos, y vuelve a la concepción tradicional según la cual se trata de *“una mera ficción legal que abre la posibilidad de impugnación”*.

En base a esta interpretación del silencio negativo, el TC afirma que *“ya no tienen encaje en el concepto legal de ‘acto presunto’ los supuestos en los que el ordenamiento jurídico determina el efecto desestimatorio de la solicitud formulada”*. Por tanto, **“la impugnación jurisdiccional de las**

desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el artículo 46.1 LJCA”. (FJ 5)

Por último, entendido de esta forma el silencio negativo tras la ordenación introducida por la Ley 4/1999, la Sentencia afirma finalmente que *“es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, procede declarar que el inciso legal cuestionado no vulnera el art. 24.1 CE”*.

SENTENCIA 56/2014, DE 10 DE ABRIL,

(BOE de 7 de mayo de 2014)

en relación con el art. 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el TSJ de Cantabria
- **Precepto cuestionado:** el artículo 44 de la Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011.

El citado precepto regula el pago aplazado del precio de los contratos administrativos de obra.

- **Duda de constitucionalidad:** el TSJ de Cantabria plantea que esta regulación puede invadir la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de contratos administrativos. En este sentido los arts. 75.7 y 111 de la Ley 30/2007, de contratos del sector público prohíbe el plazo aplazado del precio de los contratos administrativos, salvo las excepciones previstas en la ley. Actualmente la citada prohibición se recoge en los arts. 87.7 y 127 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011.
- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto sobre el que se planteó la cuestión.

B.- COMENTARIO-RESUMEN

La cuestión clave a resolver por la Sentencia es si la remisión que la ley de contratos realiza a otras leyes para establecer excepciones a la prohibición del pago aplazado de los contratos, comprende o no a las leyes autonómicas.

En este sentido, afirma el TC que al artículo 87.7 del TRLCSP puede reprocharse su imprecisa formulación, por cuanto la remisión genérica a la ley para el establecimiento de excepciones al régimen de prohibición de pago aplazado no despeja, prima facie, la duda de si con ello el legislador ha querido referirse únicamente a la ley estatal o, por el contrario, ha pretendido abrir la posibilidad de excepciones establecidas mediante ley autonómica.

Para responder a ello, el TC recuerda que la prohibición general de pago aplazado en los contratos administrativos ha sido tradicionalmente y sigue siendo la regla general en nuestro Derecho. Ya la primera ley postconstitucional aprobada con carácter básico ex art. 149.1.18 CE, la Ley 13/1995, de contratos de las Administraciones Públicas, justificaba la necesidad de mantener la prohibición del pago aplazado por la inexcusable exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento, y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

Tal objetivo de estabilidad presupuestaria ha adquirido la máxima relevancia, prosigue el TC, a partir de la reforma del art. 135 CE, desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero, al haberse introducido con anterioridad en nuestro ordenamiento mediante la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria (cuyo texto refundido fue aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2007), complementada por la Ley Orgánica 5/2001, habrá de estarse a lo dispuesto en estas últimas normas, vigentes al tiempo de dictarse la Ley cántabra objeto de este proceso constitucional.

Al enjuiciar la concepción de la estabilidad presupuestaria regulada en las citadas normas del año 2001, este Tribunal, en la STC 134/2011, FJ 8, desestimó su impugnación con fundamento en las siguientes apreciaciones y conclusiones:

(i) “La definición de ‘estabilidad presupuestaria’ se configura como una orientación de la política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13” de la Constitución.

(ii) “Este Tribunal en su STC 62/2001, de 1 de marzo, reiterando anterior doctrina, ha considerado legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas.”

(iii) “La legitimidad constitucional de que el Estado, ex arts. 149.1.13 y 156.1 en conexión con el art. 149.1.14 CE, establezca topes máximos en materias concretas a las Comunidades Autónomas en la elaboración de sus presupuestos se extiende, con igual fundamento, a la fijación de topes generales para dichos presupuestos, toda vez que la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general (STC 62/2001, FJ 4).”

Por tanto, de conformidad con esta doctrina, la Sentencia afirma que el **régimen de prohibición de pago aplazado es indiscutiblemente básico**, tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las CCAA.

Por esta razón, existe una relación inescindible en este caso entre la regla general de prohibición y las contadas excepciones que fijan su entorno. Admitir la tesis contraria, argumenta la Sentencia, sería tanto como dejar sin efecto la regla general de prohibición, con evidentes repercusiones negativas en la disciplina presupuestaria que deben observar todas las Administraciones públicas.

Siendo así que el Estado es el competente, ex art. 149.1.18 CE, para establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las Administraciones públicas, la misma lógica se extiende a considerar que sólo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma. Así se sostuvo en la STC 17/2014 (FJ 8), que establecía que **“si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción”** (SSTC 206/1997, FJ 8, y 219/2013, FJ 5). **(FJ 4)**

SENTENCIA 92/2014, DE 10 DE JUNIO,

(BOE de 4 de julio de 2014)

en relación con el apartado 1 del art. 174 de la Ley General de la
Seguridad Social

Cuestión interna de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Pleno del Tribunal Constitucional
- **Precepto cuestionado:** el apartado 1 del art. 174 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, en adelante), en la redacción dada al mismo por el art. 32.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

“1. Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que legal o reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o situación asimilada a la de alta, hubiera completado el periodo de cotización que reglamentariamente se determine.

(...)

No obstante, también tendrá derecho a la pensión de viudedad el cónyuge superviviente aunque el causante, a la fecha de fallecimiento, no se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, siempre que el mismo hubiera completado un período mínimo de cotización de quince años”.

- **Duda de constitucionalidad:** el Tribunal Supremo considera que dicha norma podría resultar contraria al principio de igualdad (14 CE), al llevar consigo una desigualdad de trato de las parejas homosexuales respecto

a las parejas heterosexuales, y por tanto una discriminación por razón de la orientación sexual, dado que en el momento en que se denegó la pensión de viudedad no existía la posibilidad legal de contraer matrimonio entre personas del mismo sexo y las parejas estables homosexuales nunca podrían encontrarse en la situación legal exigida en el precepto con la consiguiente imposibilidad de acceder a la pensión de viudedad.

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

B.- COMENTARIO-RESUMEN

El TC analiza, en un contexto legal previo a la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, la conformidad con la CE de la LGSS, en concreto, si el requisito de vínculo matrimonial entre el causante y el beneficiario de la pensión de viudedad que exigía el artículo 174.1 de la LGSS antes de la reforma introducida por la Ley 40/2007 -que extiende el acceso a la pensión a las uniones *more uxorio*-, constituye una discriminación por razón de la orientación sexual y un tratamiento desigual entre las parejas heterosexuales y homosexuales prohibidos por el artículo 14 CE. Al remontarse el hecho causante (fallecimiento del conviviente, durante más de 40 años, del recurrente) al año 2002, fecha en la que sólo podían contraer matrimonio las personas de distinto sexo, se alega que el requisito en cuestión era de imposible cumplimiento por el recurrente.

El TC remite a la doctrina constitucional (STC 198/2012) según la cual, por un lado, la CE permite al legislador configurar la institución del matrimonio como una unión de personas de distinto sexo, aunque ésta no es la única constitucionalmente legítima. Ciertamente, por Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, se reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo. Por otro lado, la CE no concibe el matrimonio y la convivencia fuera del matrimonio como realidades equivalentes. Mientras que el matrimonio es un derecho constitucional que genera *ope legis* derechos y obligaciones, la unión *more*

uxorio no es un derecho constitucional. Por ello, queda plenamente justificado que el ordenamiento jurídico regule medidas que otorgan un trato distinto y más favorable a la unidad familiar basada en el matrimonio, sin que resulten contrarias al artículo 14 de la CE. Al mismo tiempo, la doctrina constitucional ha dicho que las medidas más favorables para los cónyuges también están justificadas cuando la normativa concede libertad para contraer matrimonio, sin que, en los supuestos en los no permite contraerlo- como el caso de las parejas homosexuales- implique la obligación para los poderes públicos de equipáralos a los cónyuges. **(FJ 6)**

Este amplio margen de apreciación que tiene el legislador es el que justifica que se profile la pensión de viudedad como una prestación cuya finalidad es compensar el daño económico –como es la disminución de ingresos que sufre el sobreviviente- que soportan las familias sustentadas en el matrimonio. Las parejas de hecho heterosexuales quedaban excluidas porque pudiendo casarse decidían libremente no contraer matrimonio, mientras que las parejas homosexuales quedaban fuera por la configuración clásica o tradicional de la institución del matrimonio.**(FJ 6)**

El TC concluye que la exclusión de los miembros sobrevivientes de parejas de hecho (heterosexuales y homosexuales) de la condición de beneficiarios de la pensión de viudedad no es contraria a la CE, añadiendo que tampoco existe obstáculo constitucional para que, al hilo de los cambios sociales, el legislador decida extender la protección de la pensión de viudedad a las uniones de hecho, tal como ha ocurrido.**(FJ 6)**

SENTENCIA 156/2014, DE 25 DE SEPTIEMBRE,

(BOE de 29 de octubre de 2014)

en relación con el apartado b) de la regla 3ª del número 1 de la disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Social del Tribunal Supremo
- **Precepto cuestionado:** Apartado b) de la regla 3ª del número 1 de la disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social:

“b) A efecto de las pensiones de jubilación y de la incapacidad permanente, derivada de enfermedad común, la integración de los periodos durante los que no haya habido obligación de cotizar se llevará a cabo con la base mínima de cotización de entre las aplicables en cada momento correspondiente al número de horas contratadas en último término”.

- **Duda de constitucionalidad:** el Tribunal Supremo considera que dicha norma podría resultar contraria al principio de igualdad (14 CE), porque en un supuesto igual-dos trabajadores con los mismos días de cotización acreditados a lo largo de su vida profesional-introduce una diferencia de trato peyorativa para el trabajador que antes de cesar en el empleo que inicia la laguna tenía suscrito un contrato a tiempo parcial, tratamiento peyorativo que no se aplicaría a otro trabajador que en el momento anterior a cese estuviera contratado a tiempo completo,

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La STC 156/2014, de 29 de septiembre, desestima la cuestión de inconstitucionalidad formulada por el TS en relación con las normas aplicables a los trabajadores contratados a tiempo parcial en lo que se refiere al cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente cuando existe un periodo de inactividad (DA 7ª 1.3ªb) LGSS) por posible vulneración de los artículos 9.3 y 14 CE.

2.- La disposición impugnada aplica la regla de integración de lagunas por la que se establece la ficción legal de que los meses sin cotización se han cotizado. En el caso de los trabajadores a tiempo parcial la norma dispone que la integración se llevara a cabo con la base mínima que corresponda al número de horas contratadas conforme al contrato a tiempo parcial vigente en el momento del cese. Siguiendo un criterio contributivo, para cubrir la laguna se tiene en cuenta la presunta cotización que el beneficiario habría realizado de no interrumpirse la obligación de cotizar, si bien sobre bases estandarizadas como son las bases mínimas.

Para el caso de los trabajadores a jornada completa, la LGSS establece que la laguna se integre con la base mínima de cotización de los trabajadores mayores de 18 años. Por ello, el TS alega un tratamiento desigual a situaciones idénticas, dado que dos trabajadores que han cotizado los mismos días a tiempo completo y a tiempo parcial, tendrán bases mínimas de cotización utilizadas para la integración de las lagunas distintas, dependiendo de la duración de la jornada desarrollada en el periodo anterior al que no se ha cotizado. El resultado de aplicar estas reglas es un tratamiento peyorativo para el trabajador cuyo último contrato es a tiempo parcial. **(FJ 3 y 4)**

Sin embargo, el TC considera que el tratamiento desigual entre los trabajadores tiene su origen en las normas que, con carácter general, regulan la determinación de la base de cotización a la SS en uno y otro caso, y que inciden también en la determinación de las bases mínimas. Y recuerda que el principio de proporcionalidad inspira estas reglas y, en general, las normas que regulan los derechos de los trabajadores, que esta enunciado en el ET: *“los trabajadores a tiempo parcial tienen los mismos derechos que los trabajadores*

a tiempo completo en proporción a la jornada trabajada". Por otro lado, añade que los términos de la comparación no son idénticos porque la diferencia de la duración de la jornada laboral conlleva diferencias en el salario, en las bases de cotización y en las bases mínimas de cotización utilizadas para la integración de las lagunas, ello por exigencias del carácter contributivo del sistema y aplicación del principio de proporcionalidad. Por todo ello, niega cualquier infracción del principio de igualdad. **(FJ 5)**.

2.- Finalmente, declara que la norma persigue una finalidad razonable teniendo en cuenta que nuestro sistema de SS se caracteriza por ser un sistema donde los medios son escasos en el que se deben ponderar las situaciones de necesidad que hay que proteger, lo que excluye la vulneración del principio del art. 9.3 CE. **(FJ 6)**.

