



Jurisprudencia Tribunal Constitucional 2018 (Sentencias destacadas)

**DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Y DESARROLLO ESTATUTARIO**

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIAS DICTADAS EN MATERIA DE ECONOMÍA Y EMPLEO:

- STC 15/2018, de 22 de febrero **8**
(Se estima parcialmente el conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible).
- STC 54/2018, de 24 de mayo..... **16**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo).
- STC 61/2018, de 7 de junio **24**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo).
- STC 63/2018, de 7 de junio **33**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología).
- STC 119/2018, de 31 de octubre **40**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid).
- STC 121/2018, de 31 de octubre **44**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto del último inciso del artículo 18.2 a) 1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado).

B) SENTENCIAS DICTADAS EN MATERIA DE HACIENDA:

- STC 40/2018, de 26 de abril **47**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente de Gobierno contra los artículos 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra).
- STC 41/2018, de 26 de abril **52**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional sexta de la Ley

5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón).

STC 98/2018, de 19 de septiembre..... **56**
(Se desestima interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados en relación con el artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto modifica diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón).

STC 99/2018, de 19 de septiembre..... **59**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Defensora del Pueblo respecto de la disposición adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017).

STC 120/2018, de 31 de octubre **61**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, respecto de los artículos 13 a), 17 y 19.2 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre).

STC 122/2018, de 31 de octubre **66**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados con respecto a diversos preceptos de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017).

STC 141/2018, de 20 de diciembre **71**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensora del Pueblo respecto de la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017).

C) SENTENCIAS REFERIDAS AL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO:

STC 33/2018, de 12 de abril **75**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, que otorgan al Estado ciertas competencias en materia de licencias deportivas, notificación edictal de resoluciones administrativas y publicidad e información sobre las convocatorias de subvenciones).

STC 55/2018, de 24 de mayo..... **83**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas).

STC 104/2018, de 4 de octubre..... **89**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón respecto al artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón).

STC 132/2018, de 13 de diciembre..... **92**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

STC 137/2018, de 13 de diciembre..... **108**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón).

STC 142/2018, de 20 de diciembre..... **112**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña).

D) SENTENCIAS RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA:

STC 72/2018, de 21 de junio **119**
(Se estima la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 188 apartado primero, párrafo primero, de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social).

STC 128/2018, de 29 de noviembre..... **124**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del artículo 86.3, párrafos segundo y tercero, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa).

STC 135/2018, de 13 de diciembre..... **128**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del artículo 367.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

STC 140/2018, de 20 de diciembre..... **130**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso frente a la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la jurisdicción universal).

E) SENTENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA:

STC 16/2018, de 22 de febrero **137**

(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra).

STC 51/2018, de 10 de mayo..... **146**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas).

STC 97/2018, de 19 de septiembre..... **150**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones respecto de diversos preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco).

STC 102/2018, de 4 de octubre..... **154**
(Se desestima el recurso interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia, y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia).

STC 106/2018, de 4 de octubre..... **159**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura).

F) SENTENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTES:

STC 50/2018, de 10 de mayo..... **163**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con los artículos 38.3 y 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria).

STC 90/2018, de 6 de septiembre **166**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, añadida por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica).

STC 105/2018, de 4 de octubre..... **168**
(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas).

STC 112/2018, de 17 de octubre **171**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño en relación con el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena del texto articulado de

la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

G) SENTENCIAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA:

STC 14/2018, de 20 de febrero **174**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

STC 96/2018, de 19 de septiembre..... **185**
(Se desestima el conflicto de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria).

STC 134/2018, de 13 de diciembre **187**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears).

H) SENTENCIAS EN MATERIA DE SANIDAD:

STC 29/2018, de 8 de marzo **195**
(Se desestima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias).

STC 86/2018, de 19 de julio **198**
(Se estima parcialmente el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros).

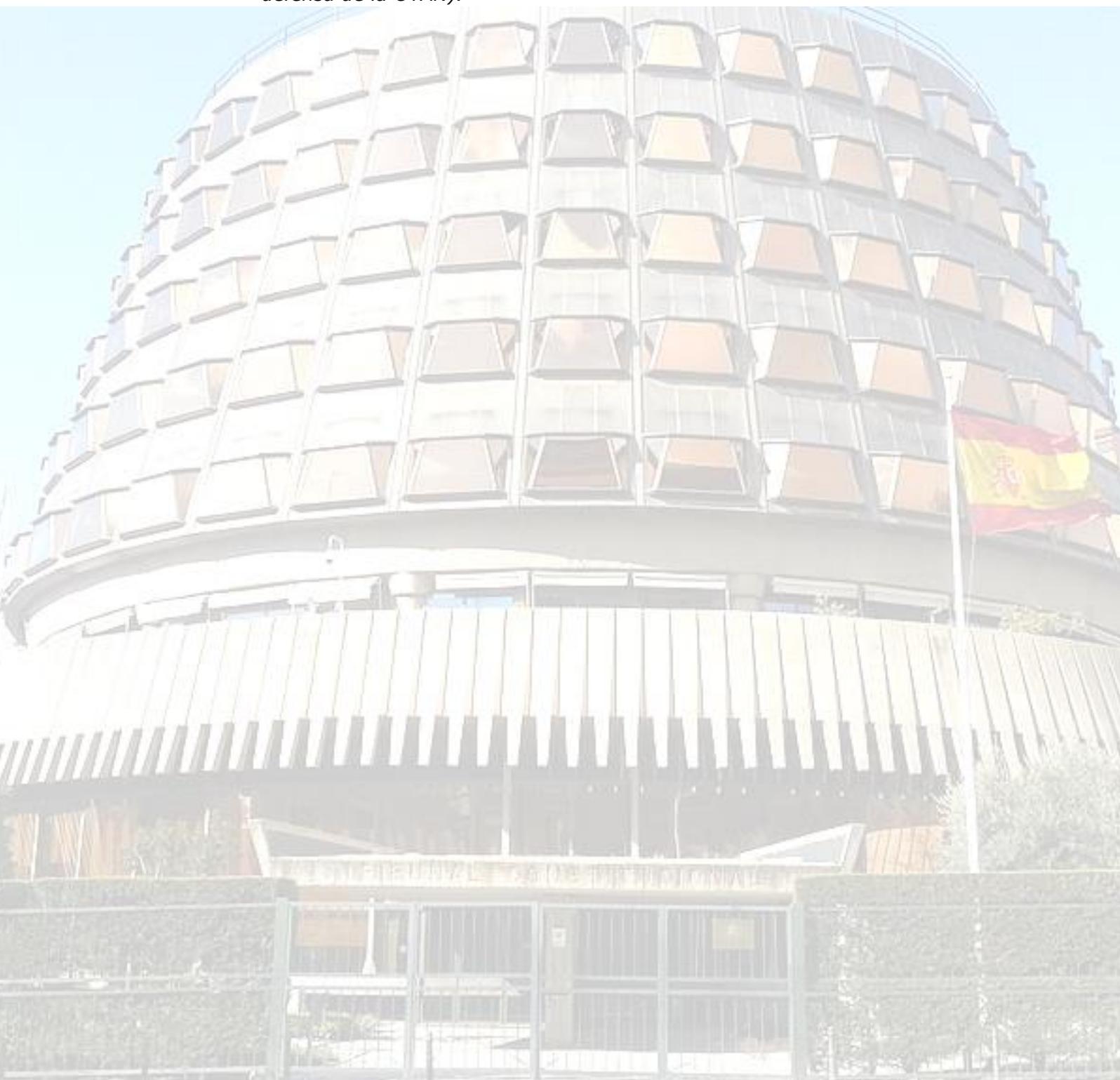
STC 100/2018, de 19 de septiembre **201**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis).

I) OTRAS SENTENCIAS:

STC 85/2018, de 19 de julio **204**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos).

STC 124/2018, de 14 de noviembre..... **208**

(Se estima el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Congreso de los Diputados en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN).



**A) SENTENCIAS DICTADAS
EN MATERIA DE
ECONOMÍA Y EMPLEO**

SENTENCIA 15/2018, DE 22 DE FEBRERO

(BOE 23 de marzo de 2018)

en relación con el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Generalitat de Cataluña

- **Motivo del conflicto:** la Generalitat estima que dichos preceptos vulneran sus competencias en materia de medio ambiente, de acuerdo con la distribución constitucional (art. 149.1.23 CE) y estatutaria (art. 144.1 en relación con el artículo 114.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC).

- **Fallo:**

1.º Declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña y por tanto son inconstitucionales y nula, la referencia a la comisión ejecutiva, contenida en el artículo 8.2 y la disposición adicional única, ambos del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible.

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

B.- RESUMEN

1.- Tratándose de una controversia competencial la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema material de distribución de competencias.

A tales efectos, y puesto que el objeto del enjuiciamiento lo constituyen la regulación y gestión de un fondo que está dotado con las aportaciones que anualmente se consignan en los presupuestos generales del Estado, y que entre sus fines está el de impulsar la actividad de las empresas en los sectores asociados a la lucha contra el cambio climático mediante la adquisición de créditos de carbono, será preciso tomar en consideración la doctrina sobre el ejercicio por el Estado de su poder de gasto.

Por otra parte, recuerda la Sentencia que, a raíz del protocolo de Kioto, del Derecho de la Unión Europea, y de los instrumentos que se han articulado en España en cumplimiento de los mismos para luchar contra el cambio climático, se está promoviendo una nueva realidad económica en la que los derechos de emisiones y los créditos de carbono transmisibles son instrumentos de mercado que tienen por objeto impulsar la reducción de gases efecto invernadero de una forma eficaz y económicamente eficiente.

A la vista de todo ello, continúa la Sentencia, resulta evidente que el fondo atiende simultáneamente al doble objeto de, por una parte, «generar actividad económica baja en carbono» y, por otra, «contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante la adquisición de créditos de carbono, promoviendo actuaciones de ámbito nacional» (art. 2.2. del Real Decreto 1494/2011). Y si bien las dos partes de este proceso coinciden en destacar que el fondo responde conjuntamente a estas dos finalidades específicas, discrepan al caracterizar el área o segmento de la actividad pública en el que se sitúa: para la Generalitat de Cataluña resulta claro que esta norma se enmarca en el ámbito material relativo a la protección del medio ambiente; para el Abogado del Estado, por su parte, si bien considera que por la finalidad del fondo sus disposiciones han de encuadrarse en la competencia que al Estado atribuye en materia de medio ambiente en el artículo 149.1.23 CE, y que este es el título competencial prevalente de los dos citados por la norma, destaca también la relevancia que en esta materia tiene, además, el título competencial derivado del artículo 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) pese a no aparecer invocado en la norma.

Dado que las previsiones del Real Decreto 1494/2011 encuentran su principal acomodo, en principio, -afirma la Sentencia- en los ámbitos materiales de medio ambiente y economía, y que estamos ante un instrumento de gestión, la cuestión de fondo a dilucidar es si la competencia autonómica invocada puede resultar limitada en este caso por cualquiera de los títulos competenciales relevantes para dar cobertura competencial al Real Decreto impugnado, no sin antes advertir que el hecho de que la disposición final primera del Real Decreto 1494/2011 no invoque el artículo 149.1.13 como título competencial no obsta para que dicho título pueda en su caso enmarcar también la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas» y «operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una

eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal» (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 7, y las allí citadas).

2.- Por ello, el TC procede a examinar, por separado, el alcance de su doctrina acerca de dichos títulos competenciales, con especial atención a su relación con las competencias autonómicas invocadas, los arts. 144.1 EAC (la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección) y 114.3 EAC (actividad de fomento en las materias de competencias compartidas), para realizar después al encuadre y análisis preciso de cada disposición del real decreto en cuestión.

Por lo que respecta a la materia de medio ambiente, se recuerda que conforme al art. 149.1.23 CE corresponde al Estado la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Varios son los criterios que el TC ha destacado como característicos de la legislación básica en este ámbito. Así, en primer lugar, la legislación básica debe permitir desarrollo legislativo a las CCAA.

El segundo criterio es que lo básico cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos, pudiendo las CCAA establecer niveles más altos de protección.

El tercer criterio a tener en cuenta es el relativo al alcance de la “afectación transversal” que las directrices básicas medioambientales pueden tener sobre las competencias sectoriales de las CCAA con las que se entrecruzan y que están directamente implicadas (ordenación del territorio, caza, pesca, turismo, etc.)

En cuanto a los requisitos de orden formal, el TC ha venido declarando que la legislación básica habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo- las procedentes de la potestad reglamentaria, siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas.

3.- Por lo que se refiere al art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, se trata de una regla

que “responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos” (STC 186/1988). Este artículo, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar “las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas)».

Finalmente, cabe destacar, que el TC afirma que en el caso del Real Decreto 1494/2011, si bien atiende a la finalidad de impulsar el tránsito hacia una economía baja en carbono –por lo que tiene vinculación con el art. 149.1.13 CE, resulta evidente que sus disposiciones presentan una conexión más estrecha con la materia medioambiental, de suerte que la regla competencial del art. 149.1.23 CE es la más específica y, por tanto, de aplicación preferente.

4.- Tras esto, la Sentencia aborda el examen de fondo de cada precepto impugnado, comenzando con el art. 7.4 del RD 1494/2011, según el cual las decisiones sobre la adquisición de créditos corresponden al consejo rector o a la comisión ejecutiva, según el caso, y se llevan a cabo a través del ejercicio de una serie de funciones que se precisan en el art. 14.2 para el consejo rector, y en el art. 15.2 para la comisión ejecutiva.

La asignación de funciones ejecutivas a los órganos del fondo incide, alega el Letrado autonómico, en el ejercicio de las competencias de ejecución asumidas por la Generalitat en materia de medio ambiente, así como en el art. 114 EAC que en materia de fomento le reserva, cuando se trate de competencias compartidas, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, sí como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.

En primer lugar, afirma el TC que en este caso no nos encontramos ante un mecanismo de fomento, puesto que las operaciones de adquisición de créditos de carbono se instrumentalizan, en particular, a través de contratos que estarán sujetos a la Ley que les resulte aplicable, y la cuestión determinante es, por el contrario, si puede el Estado desempeñar funciones ejecutivas en el marco de las competencias que le atribuyen el art. 149.1.23 CE en relación con la adquisición de créditos de carbono, por concurrir circunstancias que puedan justificar la excepcionalidad

Para el TC sí que está justificado, señalando la Sentencia que resulta evidente que la consecución de los objetivos del fondo requiere que todos los proyectos que en España puedan optar a la venta de créditos de carbono, concurren en un proceso de valoración en el que se garantice la adecuada aplicación, en términos homogéneos, de los criterios establecidos en el artículo 7 del Real Decreto.

A la luz del impacto del fondo en la generación de modelos de actividad económica baja en carbono y sostenible, y por resultar las previsiones de los preceptos impugnados un complemento claramente necesario para alcanzar sus fines ambientales –por ser imprescindible una dirección y organización unitaria del mismo–, es posible concluir que la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), concurrente con la que ostenta la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente en los términos que ya hemos analizado (art. 144 en relación con el art. 114 EAC), justifica que los órganos del fondo asuman las cuestionadas funciones ejecutivas para la adquisición de créditos de carbono.

Por todo lo dicho, se desestiman las impugnaciones referidas a los artículos 7.4, 14.2 y 15.2 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible.

5.- A continuación, se examinan las impugnaciones de los arts. 14.1 y 15.1 y de la disposición adicional única del Real Decreto.

El artículo 14.1 del Real Decreto configura el consejo rector del fondo como un órgano colegiado y de carácter interministerial, presidido por el titular de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, y que prevé también la participación de un representante de las Comunidades Autónomas. Dependiendo del consejo rector se constituye una comisión ejecutiva que, conforme al artículo 15.1 del Real Decreto, está presidida por el titular de la Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático, e integrada por diferentes miembros con rango de subdirector general del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Por lo que se refiere a la disposición adicional única del Real Decreto, ésta establece de qué forma la comisión de coordinación de políticas de cambio climático interviene en relación con las actuaciones del fondo de carbono para una economía sostenible.

En sus alegaciones sobre los artículos 14.1 y 15.1 del Real Decreto, el Letrado de la Generalitat parte de que las operaciones relativas a la adquisición de reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en el territorio nacional son competencia autonómica, y de que los fondos destinados a las mismas deben ser territorializados, para argumentar que no ha lugar a que sean abordadas en las reuniones de los referidos órganos estatales, y que la presencia en ellos de un representante autonómico no sirve para salvar la citada irregularidad competencial.

Dichas alegaciones son desestimadas, advirtiendo la Sentencia que una vez reconocida en Fundamentos Jurídicos anteriores la competencia del Estado para gestionar el fondo, debe rechazarse, consecuentemente, que las CCAA tengan competencias decisorias en dicha gestión.

En relación a la disposición adicional única impugnada, alegaba el Letrado de la Generalitat la insuficiencia de los mecanismos de colaboración con las CCAA.

Al respecto, recuerda el TC que su doctrina ha declarado, en relación con instrumentos de protección de medio ambiente como la evaluación de impacto ambiental, que «este deber, que impide a la Administración estatal aprobar o autorizar ningún proyecto de obra o instalación situada, total o parcialmente, sobre el territorio de la Comunidad Autónoma sin ponderar sus puntos de vista y sin coordinarlo con la actuación llevada a cabo por su Administración pública en ejercicio de sus propias competencias [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 4, 103/1989, fundamento jurídico 9, 227/1988, fundamentos jurídicos 20, letras e) y f), y 25, 149/1991, fundamentos jurídicos 3, letras C) y D).c, 4, letras A), B).d y B).e, D).a, y 7, letras A).c y D).a, y 198/1991, fundamento jurídico 3 j)], también es predicable de la evaluación de impacto ambiental. La normativa vigente no solo no niega ese deber de colaboración, sino que ofrece cauce e instrumentos para cumplirlo» (STC 13/1998, FJ 10). De manera que «la Comunidad Autónoma tiene garantizada constitucionalmente una participación en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de competencia estatal que vayan a realizarse, total o parcialmente, sobre su territorio o que, más en general, puedan afectar a su medio ambiente» (STC 13/1998, FJ 11).

La disposición adicional cuestionada, argumenta el TC, ha limitado la colaboración de las CCAA a través de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático a la de recibir información periódica sobre el funcionamiento del fondo. No establece, continúa la Sentencia, ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas CCAA sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero. Funciones todas estas atribuidas al consejo rector del fondo en el artículo 14.2 del Real Decreto 1494/2011. Sin que lo dispuesto en el apartado primero, letra c) de dicho artículo, que establece la integración de un solo representante de todas las Comunidades Autónomas en dicho órgano, pueda considerarse una fórmula de colaboración suficiente a los efectos de solventar esta carencia, máxime cuando estamos en un ámbito de actuación en el que las Comunidades Autónomas pueden tener criterios o intereses contrapuestos, ya sea con el Estado o entre sí, y que afecta al ejercicio de sus competencias. Por consiguiente, procede declarar inconstitucional la disposición adicional única.

6.- Por último, resta por examinar la conformidad del artículo 8.2 del Decreto 1494/2012 con la distribución constitucional y estatutaria de competencias. Según se dispone en dicho artículo:

«La Comisión Ejecutiva podrá reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones, a los efectos de su adquisición por el Fondo, en función de su capacidad, pudiendo tenerse en cuenta su experiencia en materia de verificación en el ámbito del régimen europeo de comercio de emisiones o de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.»

El Letrado de la Generalitat alega que el ejercicio de esta competencia ejecutiva por los órganos del fondo resulta contrario al orden de reparto competencial, tanto en materia de medio ambiente como, eventualmente, en materia de industria (arts. 144.1 y 139.1 EAC).

A los efectos del encuadramiento competencial, la Sentencia señala que la designación de una entidad de acreditación o la autorización de un organismo o entidad para verificar la reducción de emisiones contaminantes responde directa y más estrechamente a una finalidad ambiental: la de asegurar que el organismo de control tenga la capacidad técnica y profesional que requiere en este caso la

verificación de reducción de emisiones. Se trata de una función de carácter ejecutivo en materia de medio ambiente.

Resulta, por tanto, necesario analizar si en el supuesto concreto la facultad que se atribuye a la comisión ejecutiva del fondo de carbono para una economía sostenible de “reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones”, cumple o no con los requisitos necesarios para que, conforme a la doctrina constitucional sobre el alcance del art. 149.1.23 CE, pueda atribuirse al Estado como competencia de ejecución con carácter básico.

El TC considera que, ni del texto ni del contexto en el que se sitúa el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011 se infiere que en este caso sí concurren los requisitos necesarios para declararlo básico; en particular, no se aprecia que para este supuesto concreto «no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ... y por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado», máxime cuando los criterios que han de cumplir los verificadores ambientales en el ámbito del mercado europeo de emisiones, al que remite el propio artículo 8.2, fueron ya regulados en el Real Decreto 1315/2015 para su aplicación por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, corresponde a la Comunidades Autónomas, conforme a los criterios básicos y puntos de conexión que pueda adoptar el Estado en esta materia, el reconocimiento de dichas entidades.

En conclusión, el artículo 8.2 del Real Decreto 1494/2011, al conferir a la comisión ejecutiva la competencia para «reconocer a entidades independientes para verificar las reducciones de emisiones, a los efectos de su adquisición por el Fondo», es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

SENTENCIA 54/2018, de 24 de mayo

(BOE de 22 de junio de 2018)

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:**
 - o De una parte, los artículos 3 [por cuanto añade las letras v) y w) al artículo 111-2 del Código de consumo de Cataluña], 17 [por cuanto añade los apartados séptimo y octavo al artículo 252-4 del indicado Código en lo referente al sector energético con la exclusión, por tanto, del suministro de agua], 18.2 [por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 del Código de consumo, en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos de tracto continuado], y la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña 20/2014, que establecen medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de «pobreza energética».
 - o De otra parte, los artículos 8 (por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña), 13 (por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 del Código de consumo) y 20 (por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, un nuevo apartado tercero al artículo 262-8, un nuevo artículo 262-9 y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 del Código de consumo de Cataluña) de la Ley de Cataluña 20/2014, que regulan aspectos relativos a los créditos y préstamos hipotecarios.

- **Motivación del recurso:**

- El primer bloque de conceptos de impugna por supuesta vulneración de las competencias estatales en las materias de «bases del régimen minero y energético» (art. 149.1.25 CE) y «bases y coordinación de la planificación general de la economía» (art. 149.1.13 CE), así como la legislación básica dictada en su desarrollo.
- El segundo grupo de preceptos se impugna por vulneración de la legislación básica estatal dictada ex artículo 149.1.11 y 13 CE. Adicionalmente, se alega que esta regulación afecta a títulos competenciales exclusivos del Estado como la legislación civil (art. 149.1.8 CE, con incidencia en la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, art. 149.1.1 CE) y la legislación procesal del Estado (art. 149.1.6 CE).

- **Fallo:**

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5459-2015 interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo y, en consecuencia:

- a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, de los siguientes artículos: 17, por cuanto añade al artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe... que se había solicitado») y tercero, y el apartado octavo; y 18.2, por cuanto modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley 22/2010, en los siguientes incisos: «que existan, como mínimo, dos recibos o facturas impagados sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora» e «y que se le haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos».
- b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes artículos: 8, por cuanto añade un nuevo apartado tercero al artículo 132-4 de la Ley 22/2010, en los incisos «o demanda judicial» y «o a

la demanda judicial»; 13, por cuanto añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 de la Ley 22/2010]; y 20, por cuanto añade un nuevo apartado segundo al artículo 262-6, y un nuevo apartado cuarto al artículo 263-2 de la Ley 22/2010.

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

B.- RESUMEN:

1.- La impugnación del primer bloque de preceptos, basada en la supuesta vulneración de los arts. 149.1.13 y 25 CE, tiene como precedente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Decreto-Ley de Cataluña 6/2013 y resuelto por la STC 62/2016.

Dicha Sentencia desestimó parte del recurso porque no se argumentaba suficientemente que la definición, en sí misma, de "persona en situación de vulnerabilidad económica" resultara contraria al orden constitucional de distribución de competencias en materia energética entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se afirmaba que no son las definiciones legales de pobreza energética o de las personas en situación de vulnerabilidad económica, sino precisamente la índole de las medidas de tutela, la que deba examinarse desde la perspectiva de la vulneración competencial.

Por el mismo motivo de incumplimiento de la carga de argumentar, procede asimismo desestimar la impugnación del artículo 17, que agrega al artículo 252-4 del Código de consumo de Cataluña el apartado séptimo, párrafos primero, primer inciso («las personas en situación de vulnerabilidad económica... en que solicitan su emisión»), y segundo.

2.- Sí que se declara, sin embargo, la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 17 de la Ley de Cataluña 20/2014, en cuanto añade al artículo 252-4 de la Ley de Cataluña 22/2010 el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe... que se había solicitado») y tercero, y el apartado octavo.

El motivo es su incompatibilidad con el Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica que modificó los arts. 45 y 52 de la Ley del Sector Eléctrico. El TC recuerda que la STC 62/2016 afirmó que, tanto el Real Decreto-Ley 7/2016, como el Real Decreto

897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, eran normas formalmente básicas dictadas al amparo de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.13 y 25 CE.

La Sentencia afirma que del contraste de la normativa básica estatal y de la ley catalana resulta una contradicción efectiva e insalvable en importantes aspectos, como son los umbrales de renta de la unidad familiar fijados a estos efectos y la exigencia de cofinanciación de la factura eléctrica a cargo de la Administración autonómica o local. Tampoco resultan compatibles las previsiones relativas a la asunción del coste de la factura eléctrica impagada que deriva de esta situación, pues en la norma catalana se mantiene a cargo del titular del suministro, en régimen de fraccionamiento o aplazamiento de la deuda contraída, en tanto que la normativa básica dispone que dicho coste habrá de asumirse a partes iguales por la Administración autonómica o local y, como obligación de servicio público (art. 45.4 LSE), por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario, a través de los mecanismos regulados en el artículo 12 y ss. del Real Decreto 897/2017.

Procede en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 17 de la Ley de Cataluña 20/2014, en cuanto añade al artículo 252-4 de la Ley de Cataluña 22/2010 el apartado séptimo, en sus párrafos primero, segundo inciso («si no se ha presentado el informe... que se había solicitado») y tercero, y el apartado octavo. En congruencia con la demanda, la estimación alcanza únicamente a la regulación relativa a los sectores energéticos del gas y la electricidad, sin afectar a la regulación impugnada en cuanto resulte aplicable al sector del agua. Así se precisará en el fallo.

3.- El artículo 18.2 de la Ley de Cataluña 20/2014 modifica el apartado sexto del artículo 252-5 de la Ley de Cataluña 22/2010, fijando los requisitos para la interrupción por impago de los servicios de tracto continuado, que se impugnan en lo que respecta exclusivamente a los servicios energéticos.

Así, la norma catalana exige que se hayan "*comunicado de modo fehaciente las consecuencias de este impago*".

El TC afirma que esta regulación no es específica para los consumidores vulnerables, sino que afecta al conjunto de usuarios de los suministros energéticos.

Además, precisa que el deber de informar de las consecuencias del impago sí aparece mencionado en el art. 85.1 del RD 1955/2000, reiterándose también los deberes de comunicación previa y dos requerimientos fehacientes de pago con carácter anterior a la suspensión del suministro de electricidad en el RD 897/2017.

Por lo demás, recuerda que las exigencias de información forman parte de la protección de consumidores y usuarios. El derecho a la información de consumidores y usuarios, en efecto, *«es más bien resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre 'defensa del consumidor y del usuario', siendo éste el título a considerar»* [STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 15 a)].

En atención a lo razonado, ha de declararse la conformidad constitucional de la previsión a examen al no producirse por la norma impugnada invasión de competencias estatales.

Por último, la norma catalana exige que se haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagar los recibos o facturas. Se trata de un plazo de pago inferior al fijado por la normativa estatal, de veinte días naturales desde la emisión de la factura por parte de la empresa distribuidora (arts. 84.1 del Real Decreto 1955/2000, 18 del Real Decreto 897/2017 y 54.1 del Real Decreto 1434/2002). El inferior plazo de pago establecido en la norma catalana determinaría una reducción del derecho de usuarios que resulta incompatible con lo dispuesto por el legislador básico estatal.

Por ello, la Sentencia determina la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 252-5.6 del Código de consumo de Cataluña, modificado por el artículo 18.2 de la Ley 20/2014, en los dos siguientes incisos: *«que existan, como mínimo, dos recibos o facturas impagados sobre los que no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora»* e *«y que se le haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos»*. Al igual que sucede con el artículo 17, en congruencia con la demanda, la estimación alcanza únicamente a la regulación relativa a los sectores energéticos del gas y la electricidad, sin afectar a la regulación impugnada en cuanto resulte aplicable al sector del agua, y así se precisará en el fallo.

4.- A continuación, el TC analiza la impugnación del segundo grupo de preceptos.

Del artículo 8 se impugna el apartado tercero del nuevo artículo 132-4 de la Ley de Cataluña 22/2010, precepto que regula la mediación en créditos o préstamos

hipotecarios. En virtud del impugnado apartado tercero, en los casos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual como consecuencia del incumplimiento del deudor, las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse a arbitraje. El precepto añade que, transcurrido el plazo de tres meses a contar de la notificación del acuerdo de inicio de la mediación sin haber alcanzado un acuerdo satisfactorio, cualquiera de las partes podrá ya instar la reclamación administrativa o la demanda judicial.

El principal motivo de impugnación se funda en que la norma convierte a la mediación en el presupuesto obligatorio de la interposición de una demanda judicial, lo que entra en el ámbito de la legislación procesal, de competencia estatal ex artículo 149.1.6 CE.

A ello responde el TC que sí que incurre el precepto en inconstitucionalidad en la medida en que sí instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando el ámbito de lo constitucionalmente admisible. La imperativa redacción del precepto (*«Las partes en conflicto...deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje»*) impide acoger la interpretación que propone la representación procesal del Gobierno de Cataluña, y que relaciona este precepto con el artículo 132.2 del Código de consumo de Cataluña, según el cual *«[d]e acuerdo con el principio de voluntariedad, las partes son libres de acogerse a la mediación así como de desistir de ella en cualquier momento»*.

Por ello debe estimarse la impugnación, si bien acotada a los incisos *«o demanda judicial»* y *«o a la demanda judicial»* del apartado tercero del artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña, pues no aparece argumentada por el Abogado del Estado la vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.11 y 13 CE que, adicionalmente, se imputa al precepto.

5.- El artículo 13 añade un nuevo apartado cuarto al artículo 251-6 del Código de consumo de Cataluña, precepto que regula los precios de los servicios. El apartado impugnado enumera una serie de cláusulas que se consideran abusivas en los contratos de créditos y préstamos hipotecarios.

El TC recuerda que, desde la STC 71/1982, han dejado sentado que el fenómeno de las cláusulas abusivas, aun siendo capital para la defensa de los consumidores y usuarios, forma parte de la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE. En el mismo sentido, la STC 62/1991 determinó que establecer a través de un

sistema de listado de exclusiones lo que se entiende por cláusulas abusivas en un determinado tipo de contrato, tratándose de un tema capital del derecho de contratación, queda comprendido dentro del título competencial del artículo 149.1.8 CE, que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que ha de prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa del consumidor y del usuario.

En atención a la doctrina citada, procede estimar la impugnación y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 251-6 de la Ley de Cataluña 22/2010, apartado cuarto, en la redacción dada por el artículo 13 de la Ley de Cataluña 20/2014.

6.- El artículo 20 de la Ley 20/2014 añade al citado libro segundo del Código de consumo de Cataluña un nuevo título VI, titulado «relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas». El reproche general que dirige el Abogado del Estado a los preceptos ahora impugnados consiste en que los mismos se solapan con la legislación básica al regular el mismo objeto de modo divergente y omitir elementos muy relevantes de la regulación estatal.

La Sentencia entra a continuación a examinar cada uno de los preceptos objeto de la impugnación.

a.- El artículo 262-6.2 de la Ley de Cataluña 22/2010, que fija en catorce días naturales el plazo de la oferta vinculante del prestamista, se impugna por diferir del plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 16 de la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

Recuerda la Sentencia que los preceptos que afectan y modulan el régimen de perfeccionamiento y de la eficacia de los contratos pertenecen a la titularidad estatal, ex artículo 149.1.6 y 8 CE. La competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengán reconocidos en normas aprobadas por el legislador competente, esto es, el estatal. Desde esta perspectiva, afirma la Sentencia, solo cabría entender que el precepto resulta constitucional si, desde la perspectiva informativa que hemos considerado constitucionalmente admisible, hiciera una reproducción o reiteración fiel de la norma estatal. No siendo este el caso, por más

que la demanda adolezca de imprecisión, y que la diferencia entre regulaciones no resulte decisiva en la práctica a la hora de apreciar un tratamiento sustancialmente diferente de consumidores y usuarios, el TC declara su inconstitucionalidad y nulidad.

b.- El artículo 262-8.3 del Código de consumo de Cataluña prohíbe a los prestamistas, los intermediarios de crédito vinculados o a sus representantes el uso de los términos asesoramiento, asesor u otros parecidos en sus comunicaciones comerciales y en la publicidad.

El TC desestima la impugnación porque la impugnación de la norma no iba acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitieran conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional de distribución de competencias.

c.- El mismo razonamiento conduce a la desestimación de la impugnación del artículo 262-9 del Código de consumo de Cataluña, que regula las prácticas vinculadas y combinadas.

d.- Por último, se impugnaba el artículo 263-2.4 del Código de consumo de Cataluña, que dispone que el prestamista no podrá conceder el crédito o préstamo hipotecario si el resultado de la evaluación de solvencia de la persona consumidora es negativo, debiendo advertirle por escrito de la imposibilidad de concederle el crédito. Se impugna por entrar en contradicción con el artículo 18 de la Orden EHA/2899/2011, a cuyo tenor la evaluación de la solvencia se realizará sin perjuicio de la libertad de contratación.

La Sentencia afirma que la norma catalana introduce en efecto una prohibición de contratar que desborda el ámbito competencial autonómico, pues como ya se ha afirmado anteriormente, éste tiene como límite, entre otros, que no se produzca un *novum* en el contenido contractual, o en otras palabras, que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas.

SENTENCIA 61/2018, de 7 de junio

(BOE de 7 de julio 2018)

en relación con el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista.

- **Norma impugnada:** Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

- **Motivación del recurso:** Las tachas de inconstitucionalidad que se oponen al Real Decreto-ley se refieren a la vulneración de dos de las exigencias del artículo 86.1 CE: la falta de concurrencia del presupuesto habilitante y la vulneración de uno de los límites materiales que establece el artículo 86 CE.

- **Fallo:**
 - o 1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad, con los efectos indicados en el fundamento jurídico 11, de las disposiciones adicionales sexta, séptima y octava; disposición transitoria única y disposiciones finales primera.1, 2, 3 y 4; segunda; cuarta; sexta y octava.
 - o 2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- Tras recordar la doctrina constitucional acerca de la concurrencia de los presupuestos habilitantes de la figura del Decreto-Ley, el TC se ocupa a continuación

de comprobar si en los concretos preceptos del Real Decreto-ley 5/2013 objeto del presente recurso concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 86.1 CE.

Se deben por tanto analizar dos elementos: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4); en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

Entrando, en primer lugar, a analizar los motivos explicitados por el Gobierno para la aprobación del Real Decreto-ley objeto del presente recurso, es necesario acudir a la exposición de motivos de la norma, así como al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración de la norma (por todas, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 7).

Examinada la exposición de motivos de la norma, el TC afirma que la extraordinaria y urgente necesidad requerida vendría en el acaso analizado determinado por las siguientes consideraciones. En primer lugar, la necesidad de introducir una serie de modificaciones en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, antes del transcurso del plazo de suspensión de la entrada en vigor de dicha Ley que estableció el Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social. En segundo lugar, en conexión con lo anterior, el mantenimiento de un tratamiento coherente y uniforme de las modificaciones normativas pretendidas y la coordinación de sus efectos. En tercer lugar, la no demora de los efectos beneficiosos que proporciona la norma, motivo que justificaría parte de las reformas que se introducen en la disposición final primera. En cuarto lugar, la necesidad de reducir el impacto social y presupuestario de los despidos de trabajadores de cincuenta o más años de edad ante la grave situación actual del mercado laboral y de cumplir con los compromisos presupuestarios. En quinto lugar, la necesidad de adecuar la redacción del artículo 6.2 del Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, relativo a los complementos por mínimos, a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social y en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013 así como la necesidad de subsanar la omisión relativa al cómputo de las pensiones reconocidas

por otro Estado para determinar la concurrencia o no de la dependencia económica a efectos del reconocimiento del complemento por mínimos con cónyuge a cargo del titular de la pensión.

Posteriormente, se recuerda la exposición que realizó la Ministra de Empleo y Seguridad Social en el debate parlamentario correspondiente al trámite de convalidación del Real Decreto-Ley. La Sentencia afirma que las razones aportadas por el Gobierno en el debate de convalidación se centran en dos planos. El primero, general, se refiere a asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones y el segundo, concreta dicha pretensión específicamente respecto a algunas de las medidas incluidas en el Real Decreto-ley, como la jubilación anticipada y la jubilación parcial, los despidos colectivos, etc.

Igualmente, la Sentencia explica los argumentos expuestos en el expediente de elaboración de la norma, en concreto, en el documento denominado "Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto-Ley de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo".

2.- Conocidas las circunstancias y las razones explicitadas por el Gobierno para justificar la utilización del instrumento del Decreto Ley, es necesario abordar el control de constitucionalidad del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE, lo que requiere una advertencia previa.

Tanto los diputados recurrentes como el Abogado del Estado han diferenciado las medidas asociadas a la jubilación anticipada y parcial, incluyendo la regulación de la compatibilidad entre la pensión de jubilación y el trabajo, del resto de las previsiones del Real Decreto-ley 5/2013. Entre éstas últimas los recurrentes distinguen las modificaciones introducidas en el régimen de aportaciones económicas en los despidos colectivos para evitar la discriminación de los trabajadores de más edad del resto de medidas contenidas en el citado Real Decreto-ley 5/2013.

Así pues, la concurrencia de la urgencia y la necesidad debe analizarse respecto de cada grupo de preceptos, de forma separadas.

No obstante, se advierte con anterioridad, que, respecto de determinadas disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley 5/2013, no se justifica la urgencia en su adopción, pues respecto de ellas nada dicen ni la exposición de motivos, ni el debate de convalidación ni la memoria de impacto normativo, ni, en fin, el propio Abogado del Estado en su contestación a la demanda. Eso es lo que ocurre con las

disposiciones adicionales sexta (como ya dijimos, derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) y séptima y con las disposiciones finales primera. Dos (igualmente derogada por el citado Real Decreto Legislativo) y octava. Puesto que «la causa justificativa del Decreto-ley –la situación de extraordinaria y urgente necesidad– ha de ser explicitada por el propio Gobierno» (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2), su carencia determina que no quepa apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante que los diputados recurrentes niegan, el Gobierno no acredita y el TC no puede presumir. Por tanto, se declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar el artículo 86.1 CE.

3.- La Sentencia aborda, en primer lugar, el análisis de la concurrencia del presupuesto habilitante respecto a las medidas consistentes en la modificación del régimen de la regulación de la jubilación anticipada y de la jubilación parcial, debemos precisar, en primer lugar, que a tal cuestión se dedica, de una u otra forma, una parte sustancial de la norma impugnada, en concreto, sus artículos 1 a 9, así como las disposiciones adicionales primera a quinta y las disposiciones finales primera. Cinco y quinta.

El TC examina con detenimiento las justificaciones de la exposición de motivos y del debate parlamentario de convalidación y llega a la conclusión de que, conforme al control externo que corresponde a ese Tribunal, cabe considerar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad”. Ello es así, porque no se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una situación concreta en relación con la Seguridad Social. La reforma del sistema de pensiones y, más limitadamente, de determinados aspectos de la normativa reguladora de la jubilación anticipada y parcial abordada mediante el Real Decreto-Ley impugnado responde a una exigencia de mejor adaptación de la regulación existente al interés general para garantizar la sostenibilidad del sistema, así como para satisfacer las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea de 10 de julio de 2012, en el ámbito de la sostenibilidad del sistema de pensiones y el impulso del envejecimiento activo. Nada afecta a la anterior consideración, prosigue el TC, el hecho de que pudiera pretenderse resolver una situación de carácter estructural y no coyuntural, pues ya se ha indicado en otras ocasiones que eso no es, por sí mismo, determinante para estimar que se ha hecho un uso constitucionalmente inadecuado de la figura del decreto-ley.

En cuanto al segundo elemento de nuestro canon, atendiendo al control que corresponde a este Tribunal, el cual debe respetar el margen de discrecionalidad política que en la apreciación de este requisito corresponde al Gobierno, se afirma que la reforma se ajusta a los objetivos que la propia exposición de motivos de la norma afirma perseguir –garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social, favorecer el alargamiento de la vida activa, aprovechar en mayor medida los conocimientos y experiencia de los trabajadores mayores–. En efecto, las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley impugnado son coherentes con la eventual situación de necesidad consistente en la reforma de numerosos aspectos del régimen de jubilación anticipada y parcial y modifican de modo inmediato la situación jurídica existente. Procede, por tanto, desestimar el recurso en este punto.

4.- A continuación, se examinan las reformas introducidas en el régimen de aportaciones económicas en los despidos colectivos a las que se refiere el art. 10 y las disposiciones finales 3ª y 7ª.

Tras analizar la exposición de motivos y el debate parlamentario de convalidación, el TC aprecia, en primer lugar, que el Gobierno cumple con la exigencia de exponer explícita y razonadamente la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le habilita para dictar disposiciones legislativas provisionales con la forma de decretos-leyes. Se aporta una justificación suficiente que permite apreciar la existencia de dicho presupuesto habilitante. En la concreta coyuntura económica en que la medida se adopta, es aceptable la razón esgrimida por el Gobierno, relativa a la producción de ahorros inmediatos en el gasto público mediante la reducción de las cargas sobre las arcas públicas, así como la relacionada con desincentivar este tipo de despido, habida cuenta de la situación del mercado laboral y las dificultades de continuidad en dicho mercado que presenta el colectivo afectado, intentando, en consecuencia, incentivar en mayor medida el aprovechamiento de los conocimientos y la experiencia de los trabajadores mayores.

Igualmente, la Sentencia afirma que la medida guarda conexión con la situación de urgencia: compensar el impacto que estos despidos generan sobre el sistema público de protección por desempleo, en un doble sentido. En primer lugar, incrementando la cuantía recaudada por la obligación de contribuir de las empresas, y, en segundo lugar, entendiendo que el reforzamiento de la exigibilidad de esta aportación económica opera como incentivo para no despedir a personas mayores de 50 años, lo que también supone un menor coste de las prestaciones por desempleo.

Consecuentemente, procede se desestima este motivo de inconstitucionalidad respecto del artículo 10 y las disposiciones finales 3ª y 7ª.

5.- Las restantes medidas contenidas en las disposiciones adicional, transitoria y finales del Real Decreto-ley 5/2013 son examinadas separadamente, atendiendo al planteamiento apuntado anteriormente por la Sentencia.

a) En primer lugar, se analizan las medidas relativas al subsidio por desempleo para mayores de 55 años y, en relación con ellas, las vinculadas a las políticas activas de empleo para mayores de esa edad (disposiciones adicional octava, transitoria única y final primera.1).

El TC concluye que ni en la exposición de motivos de la norma ni en el debate parlamentario de convalidación ni en la memoria de impacto normativo se indica que tales modificaciones traten de dar respuesta a una situación de naturaleza excepcional o constituyan una necesidad urgente. En todo caso, lo que si puede advertirse es la razón por la que el Gobierno entiende que es necesario reformar el subsidio para mayores de 55 años, pero no una explicación de por qué esta reforma sea urgente en los términos exigidos por la doctrina constitucional para entender cumplida la exigencia del presupuesto habilitante derivado del artículo 86.1 CE.

Por tanto, las disposiciones adicional octava, transitoria única y final primera.1 del Real Decreto-ley 5/2013 vulneran el artículo 86.1 CE y son inconstitucionales y nulas.

b) En segundo lugar, se atiende a lo previsto en los apartados 3º y 4º de la disposición final primera.

Respecto al apartado 3º, la Sentencia afirma que el Gobierno, si bien argumenta la razón de su adopción, no ha justificado la extraordinaria y urgente necesidad de esta medida que permitiría su regulación por decreto-ley, lo que su inconstitucionalidad y nulidad por infracción del artículo 86.1 CE.

Por su parte, la disposición final primera.4 modifica la disposición adicional trigésima novena del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social a fin de, según afirma la exposición de motivos, facilitar *«la constatación del requisito de estar al corriente en el pago de las cuotas a efecto de las prestaciones en el caso de trabajadores que sean responsables del ingreso de las cotizaciones, simplificando la labor de los solicitantes de prestaciones en el cumplimiento de la documentación exigida»*.

Aun reconociendo los efectos beneficiosos que la simplificación de trámites implica, el TC entiende que la invocación genérica y abstracta de los efectos beneficiosos que puede acarrear la inmediata entrada en vigor de la regulación contenida en un decreto-ley no puede considerarse una situación caracterizada de la excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve. No se cumple, por tanto, el requisito constitucional exigido por el art. 86.1 CE.

c) La disposición final segunda modifica el Real Decreto-ley 29/2012, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social en dos aspectos relacionados con la necesidad de adecuar la redacción del art. 6.2 del Real Decreto-Ley, relativo a los complementos por mínimos, a lo dispuesto en el TRLGSS y en la Ley 17/2012, de presupuestos generales del Estado para el año 2013; y con la necesidad de subsanar la omisión relativa al cómputo de las pensiones reconocidas por otro Estado para determinar la concurrencia o no de la dependencia económica a efectos del reconocimiento del complemento por mínimos con cónyuge a cargo del titular de la pensión.

El TC cita la STC 68/2007 donde se señalaba que *«[e]l que una medida legislativa determine la ampliación de la cobertura del sistema de protección social incluyendo en su ámbito de aplicación a sujetos hasta entonces desprotegidos no es, por sí misma, razón que justifique el recurso a la legislación de urgencia, si no se acredita que la inmediata entrada en vigor de la medida constituye, a su vez, una necesidad extraordinaria y urgente. Lo contrario supondría excluir per se del procedimiento legislativo ordinario toda aquella medida de mejora del sistema de protección social susceptible de beneficiar a un determinado colectivo, y más aún, con carácter general, toda aquella decisión que comporte un beneficio para sus destinatarios, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional. Por lo demás, es preciso tener en cuenta que la anticipación de los efectos beneficiosos de una medida de ampliación de la cobertura del sistema de protección social puede, en principio, lograrse, sin afectar al procedimiento legislativo, mediante el recurso a técnicas de ordenación intertemporal de la norma, por lo que, en este caso no está justificada la extraordinaria y urgente necesidad para lograr el pretendido beneficio en el colectivo destinatario de la medida»*.

Aquí ocurre algo similar. La retroacción de efectos forma parte del propio contenido de la medida, luego no puede servir para justificar su extraordinaria y urgente necesidad, pues, precisamente por ese efecto retroactivo, ningún

inconveniente habría para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo ordinario, sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir o por la necesidad de inmediatez de la medida. Por tanto, se afirma la no concurrencia del requisito constitucional de la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE y se determina la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 5/2013.

d) Igualmente se impugnaban las disposiciones finales 4ª y 6ª.

La Sentencia, tras analizar la exposición de motivos de la norma y la memoria, afirma que se explican las razones que llevan al Gobierno a adoptar las correspondientes medidas, pero no hay elemento alguno que permita inferir la urgencia en su adopción. Lo que ahora importa, advierte el TC, no son las concretas medidas adoptadas, sino que la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante de la legislación de urgencia, haya sido efectivamente acreditada. No se ha cumplido el requisito constitucional de la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que exige como presupuesto habilitante el art. 86.1 CE. Por lo que se declaran ambas disposiciones inconstitucionales y nulas.

6.- Llegados a este punto, restaba examinar el segundo motivo de inconstitucionalidad planteado por los recurrentes. Estos alegaban la vulneración de la prohibición de afectación de los derechos regulados en el título I CE, afirmando que el Real Decreto-ley 5/2013 y, en particular, sus previsiones sobre la jubilación anticipada de los artículos 6 y 7, afectan a aspectos sustanciales de la regulación del derecho de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, en cuanto que regula la edad de acceso a la pensión y el número de años cotizados que se exigen para ello, contraviniendo con ello la prohibición del artículo 86.1 CE por cuanto se estaría afectando al derecho a las prestaciones de la Seguridad Social que consagra el artículo 41 CE.

Este argumento es desestimado porque, atendiendo a su ubicación sistemática, el artículo 41 CE se configura como un principio rector, razón por la que carece de contenido constitucionalmente esencial que pueda ser afectado por la legislación de urgencia».

7.- En último término y para precisar el alcance de la presente Sentencia, hay que señalar que la nulidad que, como regla y de acuerdo con el artículo 39.1 de la LOTC, sigue a un pronunciamiento de inconstitucionalidad, debe ser matizada en este caso concreto. En efecto, debemos limitar los efectos de las anteriores declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad de parte de los preceptos del Real Decreto-ley

5/2013, en el sentido de que no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas. Entre las situaciones consolidadas que han de considerarse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos figuran no sólo aquellas decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la LOTC), sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes (FJ 11).

SENTENCIA 63/2018, de 7 de junio

(BOE de 07 de julio de 2018)

en relación con la Ley 32/2014, de 22 diciembre, de metrología.

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** disposición final tercera, apartados cuarto y quinto; la disposición final cuarta, apartado primero y la disposición final quinta, apartado tercero, de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología, en la medida en que dan nueva redacción a los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y añaden un nuevo apartado sexto al artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

- **Motivación del recurso:**
 - a) Los artículos 15 y 16 de la Ley de Industria, en la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 32/2014, establecen el régimen jurídico de los organismos de control, que, para poder ejercer la actividad de verificación en materia de seguridad industrial, deberán obtener un certificado de una entidad nacional de acreditación, que verifique su competencia técnica y de conformidad con el artículo 15.4, deberán además obtener una habilitación para el acceso y ejercicio de su actividad, que consistirá en la presentación de una declaración responsable ante la autoridad competente en materia de industria del lugar del territorio donde el organismo acceda a la actividad para la que quiere ser acreditado. El precepto atribuye pues, la competencia para habilitar a los organismos de control, al órgano de la Administración que ostenta la condición de «autoridad de origen», De conformidad con la disposición adicional quinta, apartado tercero, ambos preceptos se han dictado al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.^a CE. Considera el demandante que la interpretación conjunta de los artículos 15.4 y 16.3 de la Ley de industria, y las remisiones que ambos preceptos hacen a los apartados d) y e) del anexo, y al capítulo IV de la Ley de garantía de la unidad de

mercado, sustraen a la Generalitat el ejercicio de funciones ejecutivas en materia de seguridad industrial.

b) La disposición final cuarta.1 de la Ley 32/2014 introduce un nuevo apartado sexto en el artículo 4 de la Ley del sector eléctrico (LSE), en el que se regula la planificación no vinculante de la red de transporte eléctrico, así como los efectos que pueden tener las futuras autorizaciones en los procedimientos en trámite. Lo que se cuestiona es que, a través de una planificación calificada como indicativa, aunque sea en materia de transporte, sobre la que no se tiene la certeza de que vaya a ser aprobada, y por tanto su resultado es incierto, se sustraiga a la Generalitat el ejercicio de las funciones ejecutivas de resolución de las autorizaciones que le corresponden, de conformidad con los artículos 149.1.22.ª CE, 133.1.a) EAC y 35 y 53 LSE, imponiéndole la obligación de iniciar los trámites de una autorización o suspender la resolución de un procedimiento en trámite, en base a criterios que fija una planificación indicativa.

- **Fallo:** desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

B.- RESUMEN:

1.- La impugnación se dirige, en primer término, contra el artículo 15.4. Examinado el contenido de la demanda, resulta claro que la reivindicación competencial autonómica se refiere únicamente al ejercicio de las competencias ejecutivas de control de las condiciones de acceso a la actividad de los organismos de control que hayan sido habilitados para actuar en el territorio de Cataluña por una autoridad de origen distinta a la propia de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El recurrente no formula objeción alguna en relación con el régimen de habilitación de los organismos de control que se contempla en el primer párrafo del artículo 15.4; ninguna objeción formula tampoco al hecho de que la habilitación realizada por la autoridad competente del lugar de acceso a la actividad del organismo, permita su actuación en todo el territorio nacional, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 15.4. Muy al contrario, la demanda afirma expresamente que resulta justificado, en aras a la consecución del objetivo de la unidad de mercado, la aceptación en Cataluña de las habilitaciones de los aludidos organismos de control efectuadas por otras Comunidades Autónomas en aplicación de su propia normativa; lo que no se justifica –añade– es que ello implique eliminar la supervisión sobre el cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad de los organismos que despliegan sus actuaciones

en Cataluña, pues se trata de funciones que deben entenderse incluidas en el ámbito de las competencias autonómicas en materia de seguridad industrial. En relación pues, con los párrafos, primero y tercero del artículo 15.4, la inexistencia de la carga argumental exigible a quien postula la declaración de inconstitucionalidad de un precepto, determina que no proceda pronunciarse sobre los mismos.

El artículo 15.4, segundo párrafo, dispone que la habilitación corresponde a la autoridad competente en materia de industria donde el organismo de control acceda a la actividad para la que desea ser acreditado, *«sin perjuicio en su caso, de la aplicación de lo dispuesto en materia de autoridad de origen en la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado»*. Por su parte, la disposición adicional décima de esta misma Ley de garantía de la unidad de mercado señala que cuando haya conflicto para determinar cuál es la autoridad de origen o el operador se haya establecido en más de un lugar, elegirá como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido y comunicará su elección a las autoridades afectadas.

La demanda argumenta que la remisión que el artículo 15.4, segundo párrafo efectúa a la mencionada disposición adicional décima de la Ley de garantía de la unidad de mercado, para la determinación de la autoridad de origen, y la acción combinada de este precepto con lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley 21/1992, implica la fijación de un punto de conexión que, en determinados casos, deja al arbitrio del operador la determinación de la autoridad competente o de origen, que puede ser la de cualquiera de los lugares en que se haya establecido, lo que implica un menoscabo del principio de eficacia territorial de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, desplazando la territorialidad de las competencias autonómicas en orden a la supervisión de los organismos que ejerzan su actividad en el territorio autonómico.

La STC 79/2017, de 22 de junio, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional décima de la Ley de garantía de la unidad de mercado, por lo que, habiéndose producido la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma a la que se remite el párrafo segundo del artículo 15.4 de la Ley de industria, el inciso *«sin perjuicio, en su caso, de la aplicación de lo dispuesto en materia de autoridad de origen en la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado»* no puede invadir ya la competencia autonómica, por lo que la queja debe ser desestimada.

2.- En lo que se refiere a la impugnación del artículo 16.3, entiende el Tribunal Constitucional que el supuesto es similar al resuelto en la STC 117/2017, dado que nos encontramos en un ámbito en el que las competencias autonómicas tienen naturaleza ejecutiva, lo que determina que la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, en los términos en que han sido interpretadas por la doctrina constitucional contenida en la STC 79/2017, permiten descartar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

Y ello porque, el artículo 16.3 de la Ley de industria, se inserta en el ámbito material relativo a la seguridad industrial, submateria atribuida a la competencia ejecutiva autonómica, pero cuyo ejercicio está supeditado a lo que dispongan las normas estatales, habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado para establecer las normas en materia de seguridad industrial.

Ello implica que la competencia ejecutiva de supervisión y control del cumplimiento de las condiciones de acceso a la actividad por parte de los organismos de control, que se atribuye a la autoridad de origen, se configura como aplicación de una «legislación estatal común» en el ámbito de la seguridad industrial, –la contenida en los reglamentos de seguridad que se contemplan en el artículo 12 de la Ley de industria–, normativa que determina la existencia de un estándar de protección igual o similar, y que permite en este supuesto, la aplicación del principio de eficacia nacional, pues, pese a la posible existencia de diferencias técnicas o metodológicas, preexiste un estándar legislativo estatal que puede ser considerado equivalente en cualquier parte del territorio.

Por lo tanto, el precepto impugnado, operando por remisión, se limita, en ejercicio de las competencias normativas que al Estado corresponden en materia de seguridad industrial, al amparo del artículo 149.1.13.^a CE, a establecer un principio de reconocimiento mutuo del ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución. De este modo, sustituye el tradicional criterio de territorialidad por el de la procedencia del operador económico, en un supuesto en el que existe una normativa común que hace posible la aplicación de este último criterio y permite el establecimiento del reconocimiento mutuo de las actuaciones ejecutivas en esta materia, de conformidad con la doctrina sentada en la STC 79/2017.

Procede en consecuencia, desestimar la inconstitucionalidad del artículo 16.3 de la Ley de industria, en la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 32/2014; pronunciamiento que –como se ha dicho– limita su eficacia al precepto aquí

impugnado, sin que puedan extenderse sus efectos a lo señalado en el artículo 21 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que no ha sido objeto del presente proceso constitucional.

La impugnación por conexión de la disposición final quinta, apartado tercero, en la que se determina que el título competencial que ampara esta regulación es el previsto en el artículo 149.1.13.^a CE, debe ser asimismo desestimada, pues, como hemos tenido ocasión de señalar reiteradamente, dicha impugnación ha de resolverse en consonancia con las conclusiones alcanzadas en relación con los preceptos afectados, sin que sea necesario un pronunciamiento expreso y genérico, por cuanto el recurrente ya lo ha obtenido en relación con los preceptos impugnados, y ello se proyecta sobre esta concreta disposición (por todas, STC 171/2016, de 6 de octubre, FJ 7).

3.- El artículo 4 de la Ley del sector eléctrico dispone que la planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema. Únicamente tendrá carácter vinculante la planificación de la red de transporte, con las características que en la misma se definen (apartado primero). La planificación será realizada por la Administración General del Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, requerirá informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y trámite de audiencia. Será sometida al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, abarcará períodos de seis años (apartado segundo).

El apartado sexto de este precepto ha venido a introducir en la Ley del sector eléctrico, junto con la mencionada planificación vinculante, una planificación indicativa de la red de transporte. Y si bien es cierto que la exposición de motivos de la Ley 32/2014 no ha incluido una justificación expresa de la modificación que en este punto se introduce, en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados» núm. 95-2, de 1 de octubre de 2014, se incluye la justificación aportada por el grupo parlamentario proponente de la enmienda que ha dado lugar al precepto, en donde se afirma:

«Los períodos de tramitación de algunas infraestructuras de la red de transporte de electricidad superan los seis años que establece la LSE, como período de planificación. En estos casos, para poder asegurar la disponibilidad de las infraestructuras en la fecha estimada de necesidad y garantizar con ello la seguridad

del suministro, se considera necesario que pueda iniciarse la tramitación de las mismas, garantizando en cualquier caso que no se generen derechos para el interesado tales como autorización de acceso y/o a la red de transporte, declaración de impacto ambiental o autorización administrativa, entre otros. Se trata pues de un mecanismo de flexibilidad para el procedimiento de planificación de la red de transporte de electricidad, que contribuirá a garantizar la seguridad del suministro de manera coherente con el principio de sostenibilidad económica del sistema eléctrico que recoge la Ley del sector.»

La Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre (BOE de 23 de octubre), publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, por el que se aprueba el documento de «Planificación Energética. Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020». En el apartado III de dicho acuerdo se menciona expresamente que, junto con la planificación relativa a ese período temporal de seis años, «hay que destacar como novedad de este documento de planificación, la inclusión de un anexo II con actuaciones cuya necesidad se prevé para después de 2020 al objeto de que puedan avanzar en su tramitación administrativa, sin que en ningún caso se puedan considerar como infraestructuras planificadas».

El documento en el que se recoge la citada planificación energética contempla, efectivamente dos anexos, uno de ellos (anexo I) contiene la parte vinculante de dicha planificación, e incorpora las necesidades de inversión de nuevas instalaciones, referidas a las grandes infraestructuras del sistema eléctrico y que permiten su vertebración; el otro (anexo II), contempla una planificación de carácter indicativo, en la que, como señala el propio documento «con carácter no vinculante, se recogen algunas de las infraestructuras de la red de transporte de electricidad que se estima necesario poner en servicio durante los años posteriores al horizonte de la planificación».

A la vista de lo señalado, resulta evidente que existe una clara separación entre la planificación vinculante, y la planificación indicativa de la red de transporte a que hace referencia el apartado sexto del artículo 4. La primera implica que la Comunidad Autónoma no podrá autorizar una instalación de transporte que no esté incluida en dicha planificación; la segunda conlleva que la Comunidad Autónoma, en relación con las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña podrá, si así lo decide, iniciar la tramitación de una instalación de transporte, aún en el supuesto de que la misma no se halle incluida en el ámbito de la planificación vinculante, siempre que dicha instalación de transporte esté incluida en el anexo II (planificación indicativa).

Así pues, el correcto entendimiento de lo dispuesto en el precepto permite afirmar que el mismo no menoscaba o sustrae las competencias que corresponden a

la Generalitat de Catalunya en materia de autorización de instalaciones eléctricas (art. 133 EAC), ni afecta al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino que no tiene otra finalidad que flexibilizar el procedimiento, ampliando los plazos, y con ello el margen de actuación de la Administración competente en cada caso, lo que implica en relación con las competencias autonómicas controvertidas, que el precepto limita su alcance a permitir o posibilitar -que no obligar- a la Comunidad Autónoma a que pueda ir desarrollando la tramitación de las infraestructuras que serán previsiblemente necesarias en el futuro, pero que exigen períodos más largos que el horizonte temporal de los seis años previsto en la Ley del sector eléctrico.

SENTENCIA 119/2018, de 31 de octubre

(BOE de 6 de diciembre de 2018)

en relación con la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los arts. 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad Autónoma de Madrid.

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las bases estatales en materia de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE).

- **Fallo:**
 - 1º. Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos los artículos 3 y 8 a) de la Ley 1/2012.
 - 2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- El TC reconoce que esta ley madrileña se dictó en ejercicio de la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de "protección de los consumidores" y "dentro del marco de la legislación básica del Estado". Sin embargo, el actor discrepa de esa adecuación al marco de lo básico, pues entiende que los preceptos legales impugnados no se adecúan a las previsiones de la **Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación, con los consumidores, de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito** y la **Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente**

de servicios bancarios, tratándose así de un supuesto de inconstitucionalidad mediata.

Todas las partes personadas convienen en reconocer la naturaleza básica de las dos normas estatales ex art. 149.1.11 CE (fijación de las bases de ordenación del crédito), ya que ambas normas se refieren a la concesión de préstamos o créditos hipotecarios o a la intermediación para la celebración de un contrato de préstamo o crédito (caso de la Ley 2/2009) o a los servicios bancarios prestados por entidades de crédito (Orden EHA/2899/2011).

2.- En primer lugar, se recurría la **definición de consumidor** contenida en el art. 2.a) de la ley madrileña, según la cual se incluye a toda persona física o jurídica que, de acuerdo con la legislación general para la defensa de los consumidores y usuarios, "actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional". Por su parte, la Orden EHA/2899/2011 dispensa su protección a los "clientes o clientes potenciales", entendiéndose por tales únicamente a las "personas físicas". Para el Abogado del Estado, el precepto autonómico tiene un ámbito subjetivo de protección menor que el previsto en la legislación estatal.

La impugnación se desestima porque, en primer lugar, el legislador madrileño se ha ceñido al concepto de consumidor establecido en la normativa estatal y europea y, en segundo lugar, porque no resulta de modo claro que otorgue una menor protección que la norma básica estatal, ya que esta solo incluye a las personas físicas.

3.- Sí que es declarado inconstitucional y nulo el art. 3 de la ley madrileña referido a la "**información previa a la oferta vinculante**". El motivo es que la exigencia genérica de "identificación de la empresa concedente" que figura en la legislación autonómica no puede entenderse coincidente con la exigencia prevista en la legislación básica (art. 14) de acompañar a esa identidad el "número o código de identificación fiscal, razón social, domicilio social y actividad principal de la empresa ... página web de la empresa y su carácter de franquiciado... póliza de seguro de responsabilidad civil o aval y entidad aseguradora o de crédito con la que se haya contratado", aspectos todos ellos relevantes para que el consumidor pueda hacerse una idea cabal de la solvencia y garantía de la empresa con la que se propone formalizar el contrato de préstamo o crédito hipotecario.

Además, acerca del contrato de préstamo o crédito hipotecario, el legislador autonómico no ha contemplado nada sobre el derecho a la resolución anticipada o

unilateral, los medios de reclamación y el tratamiento tributario aplicable al contrato, extremos todos ellos que figuran expresamente en la Ley 2/2009.

4.- A continuación, se desestima la impugnación del artículo 4 de la ley madrileña, rubricado "**Oferta vinculante**", al que se le recrimina que no haya regulado ni la ficha de información precontractual ni la ficha de información personalizada, previstas en los arts. 21 y 22 de la Orden EHA/2899/2011. La Sentencia desestima este motivo de impugnación porque el precepto de la ley madrileña no ni regula ni excluye la elaboración de las citadas fichas y, dada la generalidad con la que está redactado, no puede apreciarse contradicción insalvable entre ambas normas.

Por otra parte, el Abogado del Estado reprochaba al mismo artículo que no establecía un plazo de validez de la oferta vinculante, plazo que según la ley estatal no podría ser "inferior a diez días hábiles desde su fecha de entrega". Se desestima tal impugnación porque el precepto madrileño establece que la oferta vinculante debe contener las "menciones previstas en la normativa vigente de aplicación", entre las que se encuentran el citado plazo de validez. Igualmente, afirma la Sentencia, se trata de un aspecto que afecta y modula al régimen de perfeccionamiento y eficacia de los contratos y pertenece a la "titularidad estatal ex artículo 149.1.6 y 8 CE", conforme a la doctrina de la STC 54/2018.

5.- El siguiente artículo impugnado era el art. 5, denominado "**Información contractual**", concretamente su apartado primero, donde se establece que, si el consumidor acepta la oferta vinculante "de forma expresa por cualquier medio por el que quede constancia de la recepción", tendrá derecho "a examinar el proyecto de documento contractual y obtener copia del mismo por parte de la entidad concedente, todo ello con una antelación mínima de tres días hábiles al otorgamiento de la escritura pública". Para el recurrente esta regulación deja lagunas si se contrasta con el art. 30.2 de la orden ministerial, que atribuye al cliente el derecho a examinar el "proyecto de escritura pública de formalización del préstamo hipotecario".

El TC desestima la impugnación porque la norma estatal se está refiriendo al examen del proyecto de escritura de formalización del préstamo hipotecario, que ha de tener lugar en el despacho del notario, mientras que la ley madrileña regula un supuesto diferente y no previsto en aquella, el derecho de examen de los documentos contractuales que hayan sido elaborados por la entidad concedente del crédito. Es decir, el precepto autonómico amplía la protección del consumidor en materia de

información en un doble sentido: extiende el derecho de examen previo al proyecto de documento o documentos contractuales y, por otra parte, asegura que ese derecho de examen se ejerza respecto de los proyectos elaborados no solo por las entidades de crédito (que son los concernidos por la orden ministerial) sino también por las demás empresas que participen o intermedien en el mercado hipotecario. Por este motivo, se desestima el reproche de inconstitucionalidad en este punto.

SENTENCIA 121/2018, de 31 de octubre

(BOE de 6 de diciembre de 2018)

en relación con el art. 18.2.a). 1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado.

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.
- **Artículo cuestionado:** El artículo 18.2.a). 1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El precepto cuestionado considera que es discriminatorio el requisito de disponer de "establecimiento físico dentro de su territorio" para el acceso a una actividad económica o a su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos.

- **Motivación:** posible vulneración de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de legislación laboral.
- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

B.- RESUMEN:

El artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, al considerar discriminatorio otorgar ventajas a actividades económicas por el solo hecho de llevarse a cabo en un determinado territorio, está garantizando la unidad de mercado, finalidad que se encuentra amparada en la competencia básica estatal del art. 149.1.13 CE, al ser una medida que tiene una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica. Por ello, aunque esta prohibición pueda incidir en el ejercicio de competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, la limitación que implica

está justificada en el ejercicio de la competencia del Estado para garantizar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Siendo esto así, con mayor razón podrá proyectarse una norma básica estatal dictada ex artículo 149.1.13 CE sobre sectores en los que la competencia autonómica sea puramente ejecutiva.

**B) SENTENCIAS DICTADAS
EN MATERIA DE
HACIENDA:**

SENTENCIA 40/2018, de 26 de abril

(BOE de 29 de mayo de 2018)

en relación con la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO:

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

- **Norma impugnada:** los arts. 15 y 16 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del patrimonio de Navarra, relativos al destino de los inmuebles vacantes situados en su territorio y a los saldos abandonados en entidades financieras sitas en esta Comunidad Foral y depósitos abandonados en la Caja General de Depósitos, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 15. Inmuebles vacantes.

Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los inmuebles situados en su territorio que carecieren de dueño. No obstante, no se derivarán obligaciones o responsabilidades para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por razón de la propiedad, en tanto no se produzca la incorporación de los mismos a su Patrimonio previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la presente Ley Foral.»

«Artículo 16. Saldos y depósitos abandonados.

1. Pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras sitas en Navarra, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos que se encuentren abandonados, previa instrucción de un expediente que se tramitará conforme a lo previsto en el artículo 55. A estos efectos, se presumirá que están abandonados cuando respecto de los mismos no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

2. Las entidades depositarias están obligadas a comunicar al Departamento competente en materia de patrimonio la existencia de tales depósitos y saldos en la forma que se determine por el Consejero titular de dicho Departamento

3. La gestión, administración y explotación de estos bienes corresponderá al Departamento competente en materia de patrimonio, el cual podrá enajenarlos de

conformidad con lo dispuesto en esta Ley Foral según la naturaleza de los bienes de que se trate.»

- **Motivación del recurso:** el Gobierno de la Nación impugna estos dos preceptos, por entender que la regulación contenida en los mismos excede de las competencias para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio atribuidas a Navarra en el artículo 48 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil ex artículo 149.1.8 CE.

- **Fallo:** desestimar el recurso.

B.- RESUMEN:

1.- Por tratarse de una controversia competencial, el Alto Tribunal procede, en primer lugar, a encuadrar la materia, afirmando que el ámbito de los preceptos cuestionados, en cuanto regulan la forma de adquirir la propiedad, es el relativo al derecho civil.

Los preceptos debatidos de la Ley Foral 14/2007 se inscriben dentro del título II titulado «adquisición», en el capítulo I «adquisición de bienes y derechos, y en la Sección Primera «formas y negocios jurídicos de adquisición», esto es, regulan la adquisición por la Comunidad Foral de la propiedad de los inmuebles vacantes y de los saldos y depósitos abandonados, siendo necesario observar que esta misma materia ha sido regulada por los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003, de 23 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas.

Afirma la Sentencia que si la regulación de los bienes mostrencos forma parte de la legislación civil, y la Comunidad Foral de Navarra ostenta, de acuerdo con el artículo 48 LORAFNA, la competencia exclusiva en materia de derecho civil, debiendo ser una Ley foral la que conserve, modifique y desarrolle la vigente Compilación del Derecho civil foral, la conclusión sobre la constitucionalidad de los preceptos cuestionados dependerá de si la competencia estatutariamente asumida permite a la Comunidad de Navarra regular los bienes inmuebles vacantes y los saldos en cuenta corriente y depósitos abandonados. Ello implica que, para la resolución de la presente controversia, es absolutamente irrelevante que la regulación autonómica contradiga o no los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003 (STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 6): si la Comunidad Foral careciera de competencia, no podría regular este tipo de bienes aunque el Estado tampoco lo hubiera hecho. Por el contrario, si en efecto la tuviera,

los preceptos impugnados serían constitucionales, por lo que los artículos 17 y 18 de la Ley 33/2003 no serían aplicables en la Comunidad Foral de Navarra.

2.- Antes de analizar la competencia que asiste a la Comunidad Foral de Navarra para regular los bienes vacantes, el TC pone de manifiesto una cuestión que, pese a calificarla de obvia, no resulta por ello menos trascendente. Cuando el artículo 15 de la Ley Foral 14/2007 regula los bienes inmuebles vacantes, los define como los «situados en su territorio que carecieren de dueño». Como quiera que el presupuesto de aplicación del que parte esta norma es que los inmuebles estén vacantes, ocurre que los que en su día carecían de dueño ya serían de propiedad del Estado por ministerio de la ley, tal y como lo han establecido las sucesivas normas estatales, y ello con independencia de que el Estado haya realizado o no la correspondiente declaración.

Por la misma razón, resulta que, en la medida en que el artículo 16 de la Ley impugnada contempla como condición para su aplicación que los saldos y depósitos cuya titularidad se atribuye a la Comunidad Foral de Navarra estén abandonados, este requisito no se cumplirá en el caso de los saldos y depósitos que, en aplicación del artículo 18 de la Ley 33/2003 hubieran sido abandonados antes de su entrada en vigor, pues ya serían de titularidad estatal.

3.- Por otra parte, y en relación con la existencia de un régimen foral, recuerda el TC que el hecho de que la competencia asumida estatutariamente tenga constatados antecedentes históricos no puede confundirse con el origen de su reconocimiento a la Comunidad Foral, que tiene lugar solo como consecuencia de la asunción estatutaria, mediante la aprobación de la LORAFNA.

Así, aunque el artículo 48 LORAFNA disponga que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva para conservar, modificar y desarrollar su derecho foral y el artículo 45.6 LORAFNA establezca que será la propia Comunidad Foral la que regulará el patrimonio de Navarra, su administración, defensa y conservación, ello no le otorga, desde la óptica de la legislación civil, aquí discutida, mayor competencia material que la de legislar sobre aquellas instituciones que aparezcan recogidas en su Fuero Nuevo o tengan conexión con ellas.

4.- Para determinar el alcance de la competencia que el art. 48.2 LORAFNA atribuye a la Comunidad foral, el TC recuerda su consolidada doctrina acerca del significado de la expresión “desarrollo” del derecho civil foral o especial a que se refiere el art. 149.1.8 CE.

Así, de acuerdo con la STC 88/1993, cabe que las CCAA dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta, según los principios informadores peculiares del Derecho foral.

La reciente STC 95/2017 subrayó que *«la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho, criterio de la conexión que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan»* [FJ 4 a)] y que *« la conexión necesaria para que esta regulación de la «propiedad temporal» se tenga por «desarrollo» del Derecho civil especial catalán preexistente al promulgarse la Constitución de 1978 puede extraerse del conjunto de ese ordenamiento, incluidos los principios que lo informan»*.

Analizando el contenido del Fuero Nuevo, el TC llega a la conclusión de que se observa la concurrencia de conexión suficiente entre las figuras de los inmuebles vacantes y depósitos y saldos abandonados con los vacantes abintestatos, que no dejan de pertenecer a una misma clase o institución, que es la de los bienes abandonados y sin dueño conocido, que, paralelamente, se proyectan sobre un instituto propio del derecho civil foral navarro como son los «bienes» y, en particular, la propiedad y la posesión de las cosas regulados en la Compilación del Derecho civil Foral de Navarra. Existe, por tanto, relación entre la atribución de los bienes mostrencos y el derecho propio de Navarra que legitima constitucionalmente su regulación por los preceptos impugnados, y que no puede considerarse ajena o desvinculada del Derecho civil foral, sino más bien como una norma que se incardina en su derecho patrimonial.

5.- Una vez reconocida la competencia del legislador autonómico para legislar en materia de atribución de los bienes vacantes, ya no es necesario –prosigue la Sentencia- entrar a analizar si se ha efectuado de manera adecuada. Aunque la parte recurrente alegue que la Ley autonómica se ha limitado a reiterar las normas recogidas en la Ley 33/2003 (arts. 21 y 22), la repetición de normas estatales es relevante cuando no existe competencia legislativa de la Comunidad Autónoma (STC 62/1991, de 22 de marzo), pero cuando el legislador autonómico la posee, la reduplicación normativa es un defecto de técnica legislativa y no un problema de

vulneración constitucional (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 8).

En consecuencia, teniendo en consideración la doctrina expuesta y no ser este Tribunal Constitucional «juez de la calidad técnica de las leyes» (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre; 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005), sino vigilante de su adecuación a la Constitución, no procede analizar la alegación realizada por el Abogado del Estado.

6.- Por otra parte, el Abogado del Estado también planteaba dudas sobre la constitucionalidad de la norma referente a la adquisición de los depósitos y saldos, contenidas en el artículo 16 de la Ley Foral 14/2007.

Afirma el TC que pueden utilizarse los mismos argumentos ya esgrimidos al enjuiciar su competencia legislativa en la de la adquisición de los inmuebles sin dueño conocido, respecto de la legitimidad del legislador autonómico para regular esta materia, es decir, su clara conexión con las normas sobre los modos de adquirir la propiedad y concretamente, con los llamados «abintestatos» (ley 304.7 del Fuero Nuevo).

Precisamente, porque se trata de una norma atributiva (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 8) o, lo que es lo mismo, de excepción al régimen general de adquisición de la propiedad contemplado en el Código civil, ha de aplicarse necesariamente el artículo 149.1.8 CE y, en consecuencia, declarar que la Comunidad Foral Navarra tiene competencia para desarrollar la regulación de otros tipos de bienes vacantes, además de los abintestatos que contempla el Fuero Nuevo (ley 304.7).

SENTENCIA 41/2018, DE 26 DE ABRIL

(BOE de 29 de mayo de 2018)

en relación con la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno.
-
- **Norma impugnada:** la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del patrimonio de Aragón, y la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre.
-
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración del orden competencial recogido en la Constitución, por entender que las disposiciones a que se hace referencia en el apartado anterior contienen una regulación que se refiere al destino de las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria cuando carezcan de dueño conocido, contraria a la que establece el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP)
- **Fallo:** Desestimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6868-2011 y 2037-2014.

B.- RESUMEN:

1. La controversia competencial se produce, en opinión del recurrente porque las normas contenidas en la regulación autonómica, y el artículo 17 de la LPAP atribuyen la titularidad de los bienes mostrencos (bienes vacantes derivados, en este caso, de una concentración parcelaria) a entidades territoriales distintas: por un lado, a la Comunidad Autónoma de Aragón y por otro a la Administración General del Estado, lo que supone una extralimitación de las competencias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio atribuidas a Aragón en el artículo 71.2 de nuestro Estatuto de

Autonomía, vulnerando la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil, prevista en el artículo 149.1.8 del Texto Constitucional. A mayor abundamiento, considera la Abogacía del Estado que, de acuerdo con el reparto competencial del Texto Constitucional, no es posible que la Comunidad Autónoma de Aragón regule la adquisición de los bienes mostrencos, ya que la determinación de la Administración en cuyo patrimonio deben integrarse estos bienes debe regularse por la normativa sobre el régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas prevista en el artículo 149.1.18 de la Carta Magna y no por la normativa civil.

Añade el Estado, que el artículo 71.2 del Estatuto de Autonomía no legitima a Aragón para dictar la Disposición Adicional Sexta impugnada, al no existir una institución conexas en el derecho civil aragonés que lo permita, puesto que la única regulación especial se encuentra en la normativa de sucesiones, en concreto en la sucesión intestada, y ello no habilita a Aragón para regular "ex novo" una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición de los bienes por una institución de derecho público.

Frente a esta interpretación estatal, desde el Gobierno de Aragón se justifica la legalidad y constitucionalidad de la Disposición Adicional Sexta del TRLPAR, precisamente en la aplicación del artículo 71.2º del Estatuto de Autonomía, al prever la competencia exclusiva de Aragón para el desarrollo de su Derecho Foral, ya que, a diferencia de lo expuesto, con esta institución de los bienes mostrencos carentes de dueño no nos encontramos en el marco de la competencia del Estado para dictar normas sobre el régimen jurídico del patrimonio de las Administración Pública (artículo 149.1.18 CE) sino ante una cuestión puramente civil al integrarse en los modos de adquirir la propiedad, siendo aplicable el último inciso del artículo 149.1.8 de la Constitución al señalar "...sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan".

2. En efecto, entiende el TC que la regulación prevista en el artículo 17 de la LPAP, bajo la rúbrica "inmuebles vacantes", supone un cambio sustancial respecto de la anterior legislación (Ley preconstitucional de 1964 que regulaba las Bases del Patrimonio del Estado) con base en la cual se emitieron las Sentencias del Tribunal Constitucional 58/1982 y 150/1998, de constante

referencia por el Abogado del Estado en sus recursos. Este artículo debe considerarse en relación con el contenido de la Disposición Final Segunda "Títulos competenciales" de dicha Ley estatal, cuando afirma, en su apartado segundo que, el artículo 17 se dicta bajo el amparo de la competencia estatal del artículo 149.1.8 de la Constitución. Con esta nueva regulación, la LPAP está reconociendo que lo dispuesto en el artículo 17 es materia civil, y que además, se ha dictado al bajo el prisma de la distribución competencial fijada en la Constitución, "...sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan". En este mismo sentido el artículo 17 en su apartado 4 remite al Estado a la jurisdicción civil para poder entablar acciones a efectos de recuperar esos bienes vacantes. Por lo tanto, si las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de derecho civil establecen una normativa propia, podrán excluir de su respectivo ámbito territorial la aplicación del artículo 17 de la LPAP.

Entiende el TC que: *"(STC 95/2017, de 6 de julio, FJ 3), las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial no ostentan competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan «en todo caso» al Estado por el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE. Podrán regular estas materias que no están siempre reservadas al Estado, incluso innovando el Derecho civil existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero será imprescindible que esa regulación innovadora presente una conexión con dicho derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE". (FJ.4)*

3. Todas las partes admiten que en virtud del *«desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, especiales o forales, allí donde existan»* (art. 149.1.8 CE), y de la expresa previsión estatutaria (art. 71.2 EAAr), la Comunidad Autónoma aragonesa está habilitada para disciplinar instituciones civiles no preexistentes en el derecho civil aragonés, siempre, claro está, que revistan alguna conexión con él. Discrepan, no obstante, en si la regulación de la atribución de la titularidad de determinados inmuebles vacantes, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, presenta esa conexión con el Derecho civil aragonés.

Para el TC sí que existe una conexión directa entre el derecho foral aragonés y la adquisición de los bienes vacantes; nos referimos a la sucesión

intestada que se ha venido regulando a lo largo del tiempo por Aragón, sin ninguna objeción por parte del Estado. Esta sucesión intestada afecta a los bienes inmuebles carentes de dueño, y su regulación se ha venido realizando de manera conjunta. Por lo tanto, si la sucesión intestada en Aragón es constitucional en desarrollo de nuestro derecho foral, debe ser constitucional la adquisición de los bienes mostrencos derivados de la concentración parcelaria, ya que ambas normas se dictan al amparo de la misma competencia exclusiva en materia civil, y ambas recaen sobre bienes vacantes. **(FJ.6 y 7)**

SENTENCIA 98/2018, DE 29 DE SEPTIEMBRE

(BOE de 12 de octubre de 2018)

En relación con la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que modifica respectivamente los apartados 5º y 6º del artículo 82, la disposición adicional 7ª y la disposición transitoria 6ª de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados.
- **Norma impugnada:** Los apartados 3º, 4º, 6º (salvo el título de la disposición adicional y su último párrafo, el 5º, que no se impugnan) y 8º del artículo 5 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que modifican respectivamente los apartados 5º y 6º del artículo 82, la disposición adicional 7ª y la disposición transitoria 6ª de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, todos ellos relacionados con el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (ICA).
- **Motivación del recurso:**
 - Vulneración de los principios de autonomía local (art.137) y de interdicción de la arbitrariedad, en relación con la potestad tributaria de las comunidades autónomas y los entes locales y con la protección del medio ambiente e integración de los tratados internacionales, (arts.45, 96 y 133CE): al establecer una nueva regulación del ICA que no tiene en cuenta el derecho de las entidades locales a participar en los asuntos de su interés, derogando el sistema paccionado que establecía la disposición adicional 7ª de la Ley 10/2014. El legislador aragonés ha infringido los principios básicos que rigen en materia medioambiental, así como la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, al regular un sistema de bonificaciones que no diferencia entre municipios con depuradora o sin, y que

únicamente tiene en cuenta el número de habitantes, y que además no reconoce el esfuerzo inversor de los que han sufragado las mismas.

- Vulneración del principio de suficiencia financiera (art.142 CE): ya que la eliminación del sistema convencional o paccionado del impuesto sobre contaminación de las aguas afecta a la suficiencia financiera de los municipios, pues impide compensar el esfuerzo inversor que hayan podido realizar en instalaciones de depuración de las aguas -con el reconocimiento de la situación específica de Zaragoza-, y establece en realidad un sistema forzoso de incorporación inmediata al sistema general y un régimen de "incompatibilidad" entre el impuesto y las tasas por la prestación del servicio de depuración. Se aduce, además que, como los impagos que se realicen a la entidad autonómica gestora por los contribuyentes pueden ser repercutidos a las corporaciones locales en su condición de suministradoras.

- Vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima (art.9.3 CE): al haberse producido un cambio radical del modelo de participación de los municipios con depuradoras construidas y mantenidas a su exclusiva costa por actos legislativos y ejecutivos en sentido contrario.

- **Fallo:** Desestimación del recurso: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen una nueva regulación del Impuesto sobre Contaminación de las Aguas de Aragón

B.- RESUMEN:

FJ.4.- No hay vulneración de la autonomía local, las Comunidades Autónomas tiene competencia para establecer tributos propios. La competencia autonómica para establecer tributos propios está reconocida en los arts. 103, 104.1 y 105.1 del EAAr. Además el art.156.1 CE permite a las CC.AA *"utilizar también el instrumento fiscal -como parte integrante de la autonomía financiera- en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía"*. De esta forma, el poder tributario autonómico, en lo que concierne al establecimiento de impuestos con fin extrafiscal, está restringido al ámbito de las competencias asumidas.

Respecto de la alegación de que se suprime el "derecho a intervenir" en las medidas que afectan a los entes locales, el Tribunal aprecia que corresponde también al legislador autonómico articular en su caso los mecanismos de participación o colaboración con los municipios que, en cada momento estime idóneos para alcanzar los objetivos que persigue la norma.

Con respecto a la vulneración del "principio de suficiencia financiera" el TC entiende que no puede ser estimada, ya que el principio de suficiencia financiera de los entes locales no impide que los municipios puedan ser sujetos pasivos de un impuesto que, adoptado de conformidad con el art. 133 CE, no puede ser considerado como un "condicionante indebido".

FJ.5.- En relación con "el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos" legítimamente", entiende el TC que: *"El legislador autonómico ha optado por atender a diversas consideraciones de orden económico, social y de población a la hora de establecer el sistema de bonificaciones, las cuales no pueden decirse que carezcan de toda justificación razonable"*.

FJ.6.- la vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima recogido en el artículo 9. 3 de la Constitución. La sentencia resalta que los recurrentes *"no precisan qué expectativas legítimas de los contribuyentes afectados podrían entenderse amparadas por la normativa ahora modificada"*. Además, para el Tribunal, *"no sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con la jurisprudencia constitucional considerar contrario al principio de seguridad jurídica el cambio normativo que impugnan los recurrentes"*. En definitiva, *"la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles dentro de la Constitución"*.

SENTENCIA 99/2018, de 19 de septiembre

(BOE de 12 de octubre de 2018)

en relación con la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears para el año 2017

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** la Defensora del Pueblo.

- **Norma impugnada:** la Disposición adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017. Regulación del régimen administrativo de exención de las guardias al personal sanitario estatutario de atención especializada mayor de 55 años, así como su participación en los denominados módulos de actividad a efectos del cobro del correspondiente complemento retributivo.

- **Motivación del recurso:**
 - Disposición de carácter organizativo que excede del contenido, tanto esencial como eventual, de una ley de presupuestos.
 - Vulneración del principio de seguridad jurídica que supone la inclusión en la norma presupuestaria de disposiciones varias que convierten a las leyes de presupuestos en normas de abigarrado contenido lo que dificulta su conocimiento y comprensión por parte de los ciudadanos.

- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimotercera de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017.

B.- RESUMEN:

1.- Necesaria conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno- o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto. La certeza del Derecho exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, ex art. 134

CE, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional.

No puede producirse una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico. **(FJ 4)**

2.- Aplicación de la extensión de las limitaciones del artículo 134 CE a las legislaciones autonómicas. Bloque de constitucionalidad. Aplicación del artículo 21 de la LO 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas. Existencia de una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma. **(FJ 5)**

3.- Disposición que contiene una cuestión más propia de la determinación de las condiciones de trabajo que de la política presupuestaria. Por ello, la disposición impugnada, al no incorporar un contenido esencial o eventual de la ley de presupuestos, vulnera el artículo 134 CE y, en consecuencia, debe declararse inconstitucional o nula. **(FJ 6)**

SENTENCIA 120/2018, de 04 de octubre

(BOE de 06 de diciembre de 2018)

en relación con los Artículos 13 a), 17 y 19.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.
- **Motivación:** Los artículos 13 a) («hecho imponible»), 17 («base imponible para la actividad de producción de energía eléctrica») y 19.2 («cuota tributaria para la actividad de producción de energía eléctrica») del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, podrían vulnerar los artículos 133.2, 156.1 y 157.3 de la Constitución (CE), en relación con el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en la medida en que el impuesto puede ser coincidente con el impuesto de actividades económicas (IAE), regulado en los artículos 78 a 91 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- **Fallo:** Desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

B.- RESUMEN:

1. Los preceptos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los Artículos 13 a), 17 y 19.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

Artículo 13 Hecho imponible

Constituye el hecho imponible de este Impuesto la realización por el sujeto pasivo, mediante los elementos patrimoniales afectos señalados en el artículo anterior, de cualesquiera de las siguientes actividades:

a) Las actividades de producción, almacenaje o transformación de energía eléctrica.

Artículo 17 Base imponible para actividades relacionadas con los procesos de producción de energía eléctrica.

La base imponible para el supuesto de la letra a) del artículo 13 de esta Ley estará constituida por la producción bruta media de los tres últimos ejercicios expresada en Kw./h.

Artículo 19 Cuota tributaria en las actividades de producción, almacenaje y transformación de energía eléctrica.

2. La cuota tributaria en las actividades de producción, almacenaje y transformación de energía eléctrica será el resultado de multiplicar la base imponible obtenida conforme a lo dispuesto en el artículo 17 por las siguientes cantidades:

a) 0'0050 euros, en el caso de energía eléctrica de origen termonuclear.

b) 0'0050 euros, en el caso de energía eléctrica que no tenga origen termonuclear, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra c).

c) 0'0010 euros en el caso de energía eléctrica producida en centrales hidroeléctricas cuya potencia instalada no supere los 10 MW

2. (FJ.3) El propósito de los límites del artículo 6 LOFCA no es evitar cualquier supuesto de doble imposición, algo que resulta imposible en los sistemas

tributarios modernos, integrados por una pluralidad de figuras que necesariamente coinciden o se solapan, al menos parcialmente, al recaer sobre distintas modalidades de renta, patrimonio o consumo. Se trata, en cambio, de garantizar que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de «*un sistema*» en los términos exigidos por el artículo 31.1 CE [SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3 b)]; objetivo que debe cohonestarse con el reconocimiento constitucional a las Comunidades Autónomas de la potestad de establecer tributos [arts. 133.2 y 157.1 b) CE], y que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene asumida en los artículos 80 y 81 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), de forma que «*ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria*».

3. (FJ.4) Con el canon vigente se deben comparar los hechos imposables del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y del IAE, en conexión con el resto de sus elementos configuradores. Solo una vez identificados los puntos comunes, y los criterios distintivos cabrá valorar si los impuestos contrastados son «*idénticos*» (STC 122/2012, FJ 7), «*coincidentes*» (STC 210/2012, FJ 6) o «*equivalentes*» (STC 53/2014, FJ 3).

4. (FJ.5) De lo expuesto en el fundamento jurídico anterior resulta que ambos impuestos, autonómico y local, recaen sobre la actividad económica de producción de energía eléctrica, coincidiendo por tanto la materia imponible gravada, tal y como apreciaron las Sentencias que han enjuiciado previamente el impuesto extremeño y el similar castellano-manchego (SSTC 196/2012, 60/2013 y 22/2015). Sin embargo, aplicando el nuevo parámetro del artículo 6.3 LOFCA, que exige un análisis más minucioso de los elementos configuradores de los tributos comparados, se pone de manifiesto que ambos divergen sustancialmente en la «*manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen*» [SSTC 210/2012, FJ 4, y 53/2014, FJ 3 a)]:

a) En primer lugar, difiere el ámbito objetivo de cada impuesto, pues el IAE recae sobre cualquier forma de generación de electricidad, en atención a su finalidad censal y de gravamen de toda renta potencial derivada del ejercicio de una actividad económica. Prueba de lo cual es que las tarifas prevén como residual el «*epígrafe 151.4. —Producción de energía no especificada en los epígrafes anteriores*», para que no quede excluida ninguna forma de producción—. Por el contrario, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio

ambiente se revela en realidad como un impuesto sobre la generación de electricidad que emplea tecnologías que podríamos denominar como convencionales (fundamentalmente, nuclear, térmica e hidroeléctrica), frente a las que llamamos nuevas tecnologías (solar, eólica, biomasa y biogás) que, por su menor «incidencia, alteración o riesgo de deterioro» para el medio ambiente, se declaran no sujetas al impuesto aquí examinado (art. 14 del texto refundido, en conexión con el art. 12.1)

b) La forma de cuantificación de uno y otro tributo confirma la distinta ratio que los inspira. Así, el IAE grava la renta presunta o potencial derivada del «mero» ejercicio de la actividad, en este caso, la capacidad teórica de generación de electricidad, con independencia de que se produzca efectivamente o no, esto es, sin atender al resultado real y efectivo de la actividad. En cambio, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente grava la realización efectiva de la actividad de producción de electricidad, no de forma presunta sino real.

c) El distinto enfoque del IAE y el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente se corrobora si se examinan pormenorizadamente los importes de las cuotas previstas para cada uno de ellos.

d) La recaudación del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente está afectada a programas de gasto en áreas medioambientales, lo que no sucede en el IAE. Pese a que este «no es más que uno de los varios indicios —y no precisamente el más importante— a tener en cuenta a la hora de calificar la verdadera naturaleza del tributo» (por todas, STC 94/2017, de 6 de julio, FJ 8) en este caso es un rasgo que abunda sobre los ya indicados.

e) Por último, en lo atinente al elemento temporal, también hay diferencias entre ambos impuestos, pues, si bien los dos tienen como período impositivo el del año natural, el devengo del IAE se produce al comienzo de este, prorrateándose por trimestres si la actividad se inicia o cesa a lo largo del año. Entiende además el TC que *"En el presente caso, hemos puesto de relieve las sustanciales diferencias que existen entre el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y el IAE, a lo que habría que añadir, además y como factor complementario para destacar aquella diferenciación, el de la finalidad extrafiscal de protección del medio ambiente a la que tiende el tributo autonómico, que incluye una afectación específica de la recaudación obtenida por la exacción de este impuesto a los fines que recoge el artículo 12.3 del texto refundido, amén de los supuestos de no sujeción que también especifica el artículo 13"*.

5. (F.J.6) Tanto el «hecho imponible» como los demás elementos esenciales de los tributos contrastados marcan diferencias sustanciales, tal y como han sido

puestas de relieve en el Fundamento Jurídico anterior. Además, a lo expuesto ha de añadirse, a mayor abundamiento de lo anterior, la constatada finalidad extrafiscal —protección del medioambiente— a la que hemos hecho referencia, también de modo pormenorizado, en esta sentencia. Así pues, con fundamento en lo hasta ahora razonado, hemos de concluir que los artículos 13 a), 17 y 19.2 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, en la redacción aplicable al proceso a quo, no vulneran el artículo 6.3 LOFCA, tras su modificación operada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.

SENTENCIA 122/2018, de 31 de octubre

(BOE de 06 de diciembre de 2018)

en relación con la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017:

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados.
- **Norma impugnada:** varios preceptos de la de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017:

Disposición adicional vigésima sexta. Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público.

Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8, ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad de derecho público:

a) A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.

b) Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o

fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.

Disposición adicional trigésima cuarta. Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral.

Dos. Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.

- **Motivación del recurso:** El recurso funda la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en la vulneración de los artículos 66.2 y 134.2 CE, al tratarse de una regulación ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos, en relación con el artículo 9.3 CE (principio de seguridad jurídica). En concreto:
 - La disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b), tiene como objetivo evitar que las administraciones públicas puedan considerar como empleados públicos a efectos del artículo 8 de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (LEEP), ni puedan incorporar en dicha condición a una Administración pública o entidad de derecho público, a los colectivos de trabajadores que se encuentren en determinadas circunstancias. Esta regulación tendría como finalidad impedir la eficacia jurídica, o aplicabilidad, del art. 8 LEEP en los supuestos de sucesión de empresas recogidos en la normativa laboral.
 - La disposición adicional trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso impugnado, limita la incorporación de personal laboral al

sector público en supuestos de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios y obras públicas; en definitiva, estaría regulando algunas circunstancias relativas a las llamadas «remunicipalizaciones» o internalizaciones de servicios. Tiene igualmente como finalidad impedir la eficacia jurídica o desincentivar la aplicabilidad del artículo 8 LEEP, en los supuestos en que sean de aplicación las previsiones legales sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral.

El recurso se refiere además, a la jurisprudencia constitucional (con cita, entre otras, de las SSTC 74/2011, de 19 de mayo; 9/2013, de 28 de enero; 206/2013, de 5 de diciembre, y 123/2016, de 23 de junio, y las allí citadas) sobre los límites materiales del contenido eventual o «materias conexas» de las leyes de presupuestos, para afirmar que esta regulación no guarda una relación económica directa con los ingresos o los gastos, al no suponer incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectados, ni tampoco determina una subida o disminución de los gastos en materia de personal. Tampoco existe una relación presupuestaria directa, pues las disposiciones impugnadas no ayudan a entender mejor el contenido propio de las leyes de presupuestos ni facilita su ejecución. Se consideran por ello vulnerados los artículos 66.2 y 134.2 CE.

-
- **Fallo:** Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales vigésima sexta, apartado primero a) y b); y trigésima cuarta, apartado segundo, en el inciso «*ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva*», de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017

B.- RESUMEN:

- FJ.3: El Alto Tribunal deja constancia de que ha examinado ya la cuestión de los límites a las leyes de presupuestos contenidos en el artículo 134 CE en numerosas ocasiones y desde perspectivas diversas.

En lo que constituye una doctrina ya consolidada, el tribunal ha reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado, a partir de su función como norma que ordena el gasto público (art. 134 CE). Esta doctrina se contiene, entre otras, en las siguientes sentencias: SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 9; 34/2005, de 17 de

febrero, FJ 4; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b); 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5; 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4 a), y 123/2016, de 23 de junio, FJ 3.

FJ.4: Ninguna de las disposiciones impugnadas integra el núcleo esencial de la norma presupuestaria, por lo que su constitucionalidad dependerá de si las mismas encuentran encaje en el denominado «contenido eventual» de dichas leyes. Procede examinar, en cada caso, la inmediatez de la conexión de la norma controvertida con el objeto del presupuesto, la habilitación de gastos y la estimación de ingresos, o en fin, con la política económica que se proyecta en dicha norma presupuestaria.

a) La disposición adicional vigésima sexta, apartado primero a) y b), *«Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público»*, tiene como finalidad limitar la incorporación, como personal al servicio de la administración pública, de los trabajadores allí referidos. En el preámbulo de la Ley 3/2017 se justifica la medida en estos términos: *«para regular situaciones de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios públicos y también de obras públicas de titularidad de la Administración se establecen limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público»*. El Abogado del Estado ha insistido en que su finalidad es la contención del gasto público, pues se trata de evitar la generación de un gasto de personal por «asunción» de dicho personal, al margen de las categorías del artículo 8 LEEP. Sin embargo, y como de hecho se desprende del escrito de alegaciones del Abogado del Estado, que expone el régimen jurídico de estas figuras, lo cierto es que tales trabajadores serán retribuidos por la Administración pública en cualquier caso, pues no a otra conclusión conduce la aplicación del régimen laboral (sucesión de empresas). Por ello, lo que hace estrictamente la norma es incorporar una precisión de lo dispuesto en el artículo 8 LEEP, lo que conduce a la conclusión de que se trata de una medida regulatoria, de carácter sustantivo, que de acuerdo con la doctrina consolidada de este Tribunal no puede encontrar acomodo en una ley de presupuestos.

No es descartable que tal regla pudiera eventualmente tener algún efecto sobre el gasto público, pero el mismo no es inmediato ni directo y, en todo caso, tal eventual efecto no puede implicar que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de presupuestos.

Tampoco es evidente que la medida constituya un complemento necesario de la política económica del Gobierno o para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto que son, aparte de la *«relación directa»*, los otros dos vínculos

con el contenido esencial de la Ley de presupuestos que la doctrina de este Tribunal ha admitido para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria. En efecto, ni de la lectura de los preceptos impugnados, ni del preámbulo, puede deducirse que su inclusión se deba precisamente a la incidencia en el gasto público.

Por último, tampoco es posible afirmar que se trate de medidas directamente vinculadas con la política económica, salvo que se adopte *«un concepto desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los criterios que definen la política económica del Gobierno»* (STC 195/1994, de 23 de junio, FJ 3), lo que igualmente desvirtuaría la propia existencia de límites al contenido eventual de las leyes de presupuestos, con lo que éstos perderían totalmente su sentido.

b) Disposición adicional trigésima cuarta, «Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral».

Las mismas conclusiones deben de alcanzarse con respecto de esta medida, por lo que debe también declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada, en el inciso «ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva».

Alcanzada la anterior conclusión, entiende el TC que no procede examinar la impugnación desde la perspectiva del artículo 9.3 CE, pues en todo caso es doctrina de este Tribunal que la extralimitación del contenido propio de una ley de presupuestos vulnera el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE (por todas, STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 5).

SENTENCIA 141/2018, de 20 de diciembre

(BOE de 25 de enero de 2019)

en relación con la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Defensora del Pueblo.

- **Norma impugnada:** la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. Esta disposición La disposición legal autonómica impugnada atribuye al Plan Serra Húnter la condición de instrumento prioritario de reposición de efectivos en las universidades públicas catalanas y establece la no afectación de sus convocatorias al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

- **Motivación del recurso:**
 - a) El contenido de la disposición adicional vigésima primera no cumpliría las condiciones exigibles para ser incluido en una norma de carácter presupuestario al no tener relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto ni ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, y en general de la política económica del Gobierno. Del tenor de la disposición resulta que el régimen de reposición de efectivos del personal docente universitario en Cataluña debe realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia previsto en el «Plan Serra Húnter». El precepto tendría carácter meramente organizativo respecto del personal docente de las universidades públicas de Cataluña, lo que en modo alguno guarda relación con el contenido propio –esencial o eventual– de una Ley presupuestaria.

b) Además el precepto vulneraría el contenido esencial de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 CE reconoce con remisión a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), que en su artículo 2.2 determina que el contenido esencial de la autonomía universitaria comprende, entre otras facultades y competencias, «la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades» apartado e) y «el establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo» apartado i). El mandato imperativo que se contiene en la disposición impugnada tendría un doble efecto atentatorio contra la autonomía de las universidades públicas de Cataluña. Por una parte, restringe severamente su potestad de selección de personal académico y, en consecuencia, la de establecer y modificar sus relaciones de puestos de trabajo; y, por otra parte, convierte en obligatoria la participación de las universidades públicas de Cataluña en el «Plan Serra Húnter» para proceder a la reposición de sus efectivos de personal docente e investigador, al menos para la mayoría de estos, a lo largo de 2017. Si, las plazas deben reponerse mayoritariamente mediante las previsiones del «Plan Serra Húnter» –lo que incluye sus mecanismos de selección– y este solo tiene por objeto plazas de profesores contratados –como establece la Ley catalana 3/2016, de 15 de diciembre, de prórroga del «Plan Serra Húnter»– entonces se impide, mayoritariamente, la provisión de plazas a través de las figuras funcionariales de profesor universitario (esencialmente profesor titular de universidad y catedrático de universidad), constriñendo así las opciones de las universidades catalanas en la configuración de sus plantillas.

- **Fallo:** Se desestima en su totalidad el recurso de inconstitucionalidad.

B.- RESUMEN:

- **F.J.5:** La sentencia concluye que la disposición impugnada forma parte del contenido eventual del presupuesto. Esta contribuye a la mejor inteligencia del presupuesto por cuanto la financiación de los contratos ofrecidos por el Plan Serra Húnter procede directamente del presupuesto de la Generalitat de Cataluña que incluye una dotación presupuestaria específica para ello. Además, la disposición controvertida no altera el régimen jurídico del Plan Serra Húnter, lo que confirma su carácter presupuestario. En consecuencia, se declara la disposición dentro de

los límites materiales de las leyes de presupuestos al existir una conexión directa con el presupuesto autonómico y su correspondiente ejecución.

- **F.J.6:** También se afirma la compatibilidad de la disposición impugnada con el derecho a la autonomía de las universidades. La imposición normativa de la utilización mayoritaria del Plan Serra Húnter para la contratación de docentes e investigadores en las universidades públicas catalanas constituye una limitación a la libertad de las universidades de seleccionar su personal. Ahora bien, la limitación es admisible dentro del margen constitucional de configuración legal del derecho a la autonomía universitaria puesto que cada comunidad autónoma puede optar por una política de personal docente universitario con mayor o menor presencia de personal contratado. La sentencia concluye que la disposición controvertida es constitucional siempre que no excluya otros métodos de contratación y no exceda el límite establecido por la Ley Orgánica de universidades: que el número de docentes contratados no sea mayor al de los funcionarios. Además, la disposición impugnada no es desproporcional ya que afecta solo a la mayoría de las vacantes de reposición de efectivos y se reconduce a los objetivos generales de política educativa basados en el fomento de la excelencia e internacionalización de la universidad catalana.

**C) SENTENCIAS REFERIDAS
AL ÁMBITO
DEL SECTOR PÚBLICO:**

SENTENCIA 33/2018, de 12 de abril

(BOE de 22 de mayo de 2018)

en relación con la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** varios preceptos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
 - o El art. 23, que modifica el art. 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, estableciendo una "licencia deportiva única".
 - o Los arts. 25 y 26, que modifican respectivamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para exigir en ambos casos que la notificación mediante anuncios, cuando proceda, y cualquiera que sea la Administración autora del acto, se haga en el "Boletín Oficial del Estado" como "tablón edictal único".
 - o Los apartados 3.8 a), 4 y 7 del artículo 30. Este artículo 30 modifica diversos preceptos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. En concreto, estos tres apartados del artículo 30 objeto principal del recurso son los que establecen que la base de datos nacional de subvenciones debe hacer un «extracto» de cada convocatoria de subvenciones anunciada por las Administraciones públicas, siendo ese «extracto» el que se remite «al diario oficial correspondiente... para su publicación», y previéndose además que el incumplimiento de esa obligación de suministrar información a la base de datos nacional de subvenciones puede acarrear la imposición de «una multa, previo apercibimiento, de 3000 euros, que podrá reiterarse mensualmente hasta que se cumpla la obligación» y que «[l]a convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria».

- **Motivación del recurso:** Los motivos principales esgrimidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña son, según los distintos supuestos, vulneración de las competencias de la Generalitat en materia de deporte, vulneración de las competencias estatutarias en materia de procedimiento administrativo, vulneración de las competencias autonómicas en materia de fomento y el establecimiento por parte del Estado de un control sobre la actividad subvencional de la Generalitat, incompatible con el principio constitucional de autonomía.

- **Fallo:**

1º: Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad de los siguientes incisos del artículo 30 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa:

a) El inciso «por conducto de la base de datos nacional de subvenciones» del artículo 30.1 [art. 17.3 b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones].

b) El inciso «La base de datos nacional de subvenciones dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito» del artículo 30.3 [art. 20.8 a) de la Ley general de subvenciones]

2.º Declarar que el artículo 23, que da nueva redacción al artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 3 f), en el sentido de que se refiere exclusivamente a las competiciones oficiales de ámbito estatal.

3.º Declarar que el artículo 30, apartados séptimo y noveno, de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (arts. 62.3 y 66.4 de la Ley general de subvenciones) no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 12 b), en el sentido de que las multas coercitivas a que los mismos se refieren no pueden imponerse a las Comunidades Autónomas.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- En primer lugar, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra el art. 23 de la Ley 15/2014, que modifica el art. 32.4 de la Ley 10/1990, del Deporte, que establece la "licencia única deportiva", que será necesaria para la participación en cualquier competición deportiva oficial y con "efectos en los ámbitos estatal y autonómico". Esta licencia "será expedida por las federaciones deportivas de ámbito autonómico que estén integradas en la correspondiente federación estatal", salvo en algunos supuestos excepcionales.

Para el Gobierno de la Generalitat de Cataluña esto supone una vulneración de sus competencias en materia de deporte (art. 134 EAC), además de entrañar un ejercicio extraterritorial de sus competencias por otras CCAA que resulta incompatible con el art.115 EAC.

Recuerda el TC que *"la atribución estatutaria de la competencia exclusiva en materia de deporte debe necesariamente ponerse en conexión, de un lado, con el carácter territorialmente limitado de las competencias autonómicas y, de otro, con la posible afectación de intereses generales –supraautonómicos- del deporte español en su conjunto cuya defensa y promoción corresponderán, entonces, al Estado"* (STC 80/2012).

La Sentencia reconoce el carácter de tipo asociativo y piramidal que define la organización deportiva española y señala que el denominado efecto "vertical" de una licencia deportiva autonómica, esto es, la habilitación que ésta otorga a su titular para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal, pueda encontrar su cobertura competencial en la gestión por el Estado de "sus" intereses (art. 137 CE), incluyendo entre éstos los del "deporte español en su conjunto" (STC 80/2012, FJ 8), y por tanto, los de las competiciones oficiales de ámbito estatal. Por el contrario, con el efecto "transversal" u "horizontal" de esa misma licencia, que habilita a su titular para participar en competiciones oficiales "de ámbito territorial inferior", el Estado está penetrando e incidiendo en intereses estrictamente autonómicos y, en consecuencia, perturbando el ejercicio de sus competencias por las CCAA, en concreto, sus intereses (y competencia) para organizar de forma autónoma sus competiciones deportivas oficiales de ámbito autonómico.

En cuanto a los efectos de la extralimitación competencial apreciada, el TC siguiendo la doctrina que reconoce que *"es necesario apurar todas las posibilidades*

de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” opta por hacer una declaración interpretativa del precepto, trasladando la misma al fallo. En efecto, el TC aclara que cuando la norma dice que *“para la participación en cualquier competición deportiva oficial, además del cumplimiento de los requisitos específicos que se exijan en cada caso, de acuerdo con el marco competencial vigente, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva autonómica (...)”*, debe entenderse que este artículo se refiere exclusivamente a las competiciones oficiales de ámbito estatal. Solamente entendido en estos términos, el nuevo art. 32.4 de la Ley del Deporte se acomoda al orden constitucional de distribución de competencias.

2.- Los siguientes artículos impugnados son los arts. 25 y 26, que modifican, respectivamente, la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) y la Ley 58/2003 (LGT), para exigir en ambos casos que la notificación mediante anuncios, cuando proceda, y cualquiera que sea la Administración autora del acto, se haga en el “Boletín Oficial del Estado” como “tablón edictal único”.

En primer lugar, recuerda la Sentencia que la derogación de la Ley 30/1992 no ha supuesto la desaparición del objeto del recurso en este punto, por cuanto la controversia subsiste porque el contenido recurrido de la Ley 30/1992 ha pasado al art. 44 y la Disposición adicional tercera de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En primer lugar, la Sentencia procede en este punto al encuadramiento competencial de la controversia en el art. 149.1.18 CE y, más concretamente, afirma que debe considerarse prevalente el título competencial de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” frente al de “procedimiento administrativo común”, porque prevalece la perspectiva de garantía de “tratamiento común” de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas a la de la pura tramitación procedimental.

La representación del Gobierno de la Generalitat sostenía que la regulación del citado “tablón edictal único” vulneraba las especialidades de la organización de la Comunidad Autónoma, en particular por referencia al “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” como instrumento de publicidad oficial de la Generalitat (ex art. 68.5 EAC). Sin embargo, el TC considera que no es posible apreciar la vulneración competencial denunciada.

En primer lugar, como ya se ha expuesto, «la intensidad y extensión» de las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas es mayor cuanto mayor sea la «posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas» y la «afecta[ci]ón a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 50/1999, FJ 3), como ocurre en este caso.

En segundo lugar, continúa el TC, la fijación por el Estado de un concreto medio de publicidad puede ampararse en la garantía de un tratamiento común de los ciudadanos ante las diferentes Administraciones públicas, interés que el constituyente mencionó expresamente al atribuirle al Estado la competencia para establecer las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (así, STC 233/1999, FJ 8).

Y, finalmente, los preceptos impugnados tienen un ámbito diferente al de la publicidad de los actos a que se refiere el artículo 68.5 EAC. Este precepto estatutario alude a unos actos que necesariamente han de ser objeto de publicación, como condición para que comience su eficacia. Por el contrario, la publicación que imponen los artículos 59.5 de la Ley 30/1992 y 112 LGT no es más que un medio no necesario sino contingente para obtener ese efecto, pues depende de que el previsto por la ley para producirlo, que es la notificación personal a sus destinatarios, no se haya podido llevar a cabo y deba acudir a su publicación como un último recurso ante la frustración del considerado por la ley como deseable.

En definitiva, los destinatarios de la publicación prevista en el artículo 68.5 EAC, en cuanto a los actos de la Generalidad se refiere, son una pluralidad de personas imposibles de determinar en el momento en que se procede a la publicación, mientras que los destinatarios de la publicación a que se refieren los artículos impugnados en este proceso constitucional son unos interesados perfectamente identificados a los que no ha sido posible notificar personalmente un acto o resolución que les afecta.

La normativa de procedimiento administrativo común impone en determinados casos la publicación de actos administrativos como condición para su eficacia, en lugar de su notificación. Así ocurre cuando se trata de actos que tengan por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas o de actos integrantes de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva (art. 59.6 de la derogada Ley 30/1992 y equivalente al art.45 de la Ley 39/2015). En estos casos, la publicación del acto en un diario oficial sustituye a la notificación y produce efectos desde esta y se lleva a cabo "en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración

de la que proceda el acto a notificar". Es, por tanto, a esta publicidad como medio normal de expresión y actuación del poder público que representa la Generalitat a la que debe entenderse referido el art 68.5 EAC cuando regula el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya". Por el contrario, el ámbito propio de la reforma es el de la "notificación edictal", que se produce cuando los interesados en un procedimiento a quienes debe notificarse personalmente un acto dictado en su seno son "desconocidos, se ignore el lugar de la notificación ... o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar," en cuyo caso los preceptos impugnados ordenan que esa notificación se haga precisamente por medio de un anuncio publicado en el "Boletín Oficial del Estado". Esta diferenciación trascendental hace que la potestad de autoorganización vindicada por el Gobierno de la Generalitat no pueda considerarse menoscabada en términos inconstitucionales, pues la Comunidad Autónoma puede organizar el servicio de publicidad de sus actos y normas como considere oportuno, en particular a través del «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

En consecuencia, el recurso es desestimado en este punto.

3.- El tercer y último grupo de preceptos impugnados comprende diversos apartados, subapartados e incisos del artículo 30, que contiene las modificaciones de la Ley General de Subvenciones.

Una de las cuestiones recurridas se refiere al "control" que para la Comunidad Autónoma representa la potestad de la base de datos nacional de subvenciones (BDNS), dependiente de la Intervención general de la Administración del Estado, de elaborar un "extracto de la convocatoria" (arts. 17.3.b y 20.8.a de la Ley general de subvenciones) siendo ese extracto el objeto de publicación en el diario oficial que corresponda (en el DOGC, en este caso).

El TC considera que el establecimiento de la obligación a las CCAA (y resto de administraciones u organismos sujetos a la Ley general de subvenciones de comunicar al Estado las convocatorias de subvenciones y demás datos mencionados en el artículo 20, apartados segundo y octavo, de la Ley general de subvenciones, así como la potestad de un órgano del Estado de elaborar un "extracto" de estos datos encaja supone instituir un "sistema nacional de publicidad de las subvenciones ... para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia", algo para lo que el Estado tiene competencia en virtud del art. 149.1.18 CE.

4.- Por otra parte, se cuestionaba también la necesaria intermediación de la BDNS como órgano “por conducto” del cual se debe “dar traslado” de un extracto de la convocatoria al diario oficial correspondiente para su publicación, de modo que no pueda producirse ésta sin aquélla.

Argumenta la Sentencia que si el interés del Estado en la publicidad y transparencia de las subvenciones justifica el deber de comunicación a la BDNS, lo que ese interés no precisa ni demanda es la necesaria intermediación del órgano estatal (la BDNS) de modo que sea éste el que deba remitir al boletín oficial correspondiente el extracto de la convocatoria para su publicación, o dicho en otros términos, que no pueda la Administración de la Comunidad Autónoma publicar la convocatoria sin la intermediación de ese órgano del Estado.

Aunque el término “extracto”, continúa el TC, excluye cualquier posibilidad de control, revisión o corrección de lo actuado por la Comunidad Autónoma, la perturbación que esa intermediación de la BDNS puede producir en la actuación de la Administración autonómica debe conducir a declarar su inconstitucionalidad.

En definitiva, de lo razonado se colige que la queja de la Generalitat debe producir únicamente la inconstitucionalidad de los términos «por conducto de la base de datos nacional de subvenciones» del artículo 30.1 de la Ley 15/2014 [art. 17.3 b) Ley general de subvenciones] y del inciso «La base de datos nacional de subvenciones dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito» del artículo 30.3 de la misma ley [artículo 20.8 a) de la Ley general de subvenciones], que no serán de aplicación a las Comunidades Autónoma, sin perjuicio de su aplicación a las demás Administraciones sujetas a la Ley general de subvenciones.

5.- Por último, se aborda el examen de las consecuencias del incumplimiento de la obligación impuesta a las CCAA de comunicar ciertos datos de las subvenciones gestionadas por ellas a la BDNS, en concreto: a) la anulabilidad de la convocatoria; y b) la posibilidad de que el Estado pueda imponer “multas” coercitivas a los órganos autonómicos que incumplan esa obligación.

a) Por lo que se refiere a la primera de esas consecuencias, el artículo 20.8 a) *in fine* de la Ley general de subvenciones establece efectivamente que “[l]a convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria”. A su vez, el “procedimiento indicado”, una vez depurado el precepto de la preceptiva e inconstitucional intermediación de la base de

datos nacional de subvenciones, se limita a exigir que “en todas las convocatorias sujetas a esta Ley, las administraciones concedentes comunicarán a la Base de datos Nacional de Subvenciones el texto de la convocatoria y la información requerida por la Base de Datos”. Habiéndose reconocido ya en esta misma Sentencia la competencia del Estado para exigir esa comunicación, no puede negársele ahora esa misma competencia para regular esta consecuencia de su incumplimiento.

b) Diferente es el caso de la “multa” de 3.000 € que el Estado, por medio del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 66.4 Ley general de subvenciones) puede imponer a las administraciones, organismos o entidades contemplados en el apartado 20.4 cuando “no cumplan con la obligación de suministro de información” a la base de datos nacional de subvenciones establecido en ese artículo 20.4 y “reiterar mensualmente hasta que se cumpla la obligación” (art. 62.3 de la Ley general de subvenciones).

Afirma la Sentencia que la potestad para imponer multas coercitivas a autoridades autonómicas sitúa a las CCAA en una situación de subordinación incompatible con su autonomía constitucionalmente garantizada y con sus competencias (autónomas, no delegadas) en las materias subvencionadas.

Recuerda que la STC 32/1983 estableció que “la imposición de la sanción que proceda [por incumplimiento de la normativa estatal] corresponderá efectuarla a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma y no a las autoridades del Estado”. Así, reconoce que una medida de esa clase, impuesta por un Ministro del Gobierno de la Nación (art. 66.4) a un órgano de una Comunidad Autónoma, rebasa el límite de supervisión permitido por la jurisprudencia constitucional antes resumida y por el artículo 3 de la Ley de proceso autonómico, alterando el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas diseñado por la Constitución y el bloque de la constitucionalidad. Y por lo tanto, debe ser declarado inconstitucional.

No obstante, dado que el sistema de multas coercitivas se proyecta también en general sobre todas las administraciones, organismos o entidades, y no solo sobre los de las CCAA, el TC realiza una interpretación de conformidad reconociendo que los citados apartados 7 y 9 de la Ley 15/2014 “no son inconstitucionales en el sentido de que las multas coercitivas a que los mismos se refieren no pueden imponerse a las Comunidades Autónomas”.

SENTENCIA 55/2018, de 24 de mayo

(BOE de 22 de junio 2018)

en relación con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo
Común de las Administraciones Públicas

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** diversos artículos de la Ley 39/2015.

- **Motivación del recurso:** Supuesta vulneración del art. 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y desbordamiento de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.18 CE, con invasión de las autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones Públicas (arts. 159 y 159 EAC).

- **Fallo:**

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

- 1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: el párrafo segundo del artículo 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del artículo 129.4 y el apartado segundo de la disposición final primera.
- 2.º Declarar que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.
- 3.º Declarar que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su

apartado cuarto, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

- 4.º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia.
- 5.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- El primer artículo recurrido es el **129.4, párrafo tercero**, que establece lo siguiente: **"Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados a ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante"**.

El TC recuerda que el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) "regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional" [art. 147.2.c) CE], que "comprende, entre otros aspectos, las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes", incluidas también las potestades normativas, con citas a las SSTC 247/2007, 31/2010 y 93/2015.

Por ello, la Sentencia considera que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las CCAA, en particular. Al reservarse al Estatuto de Autonomía las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las CCAA, el art. 147.2.c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria.

Por ello, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías del Gobierno". Expulsados estos incisos del ordenamiento jurídico, el párrafo impugnado se refiere ya exclusivamente a la potestad reglamentaria en el ámbito estatal.

2.- En segundo lugar, se impugnan los **arts. 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015**. Según el art. 1.2 "**Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse**

especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar". Por su parte, el art. 129.4, párrafo segundo establece que: *"Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta"*.

Lo que hacen tales preceptos, argumenta la Sentencia, es prever que tanto las CCAA como el propio Estado, cuando regulen procedimientos administrativos especiales, en el marco de sus respectivos títulos competenciales, deberán utilizar instrumentos de rango legal con carácter general. Por tanto, dichos artículos se limitan a desarrollar una reserva de ley que ya opera por virtud de la propia Constitución. Así, de acuerdo con el art. 105.c) CE, la ley regulará *"el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos"*.

En este sentido, el TC considera que ambos preceptos persiguen que las Administraciones Públicas ejerzan sus potestades con arreglo a procedimientos esencialmente determinados por normas con rango de ley y así dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional.

3.- A continuación, la Sentencia analiza con detenimiento la impugnación de varios preceptos del **Título VI (arts. 127 a 133) "De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"**.

Los artículos recurridos son los siguientes: art. 129, salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero ("Principios de buena regulación"); art. 130 ("Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de nueva regulación"); art. 132 ("Planificación normativa") y art. 133 ("Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos"), que se refieren al ejercicio, por parte de los Gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa.

La Sentencia parte de la premisa de que el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las CCAA, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" como al "procedimiento administrativo común". Los artículos impugnados, en la medida en que se aplican también a las iniciativas de rango legal de las CCAA, están invadiendo las competencias que estas tienen atribuidas en sus Estatutos de Autonomía para

organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Por ello, se declara que todos los preceptos citados -arts. 129 (salvo los párrafos no recurridos), 130, 132 y 133- son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las CCAA. No se declara, sin embargo, su nulidad porque sí que resulta de aplicación al Estado. **(FJ 7b).**

No obstante, por lo que respecta a las normas de elaboración de reglamentos por parte de las CCAA, el TC afirma que sí que puede operar el título competencial relativo a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" ex art. 149.1.18 CE.

Así la Sentencia considera que los arts. 129 y 130.2 de la Ley, que recogen directrices relativas a los principios de buena regulación, son bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas relativas a la elaboración de los reglamentos y, por tanto, no invaden las competencias estatutarias de las CCAA. Sin embargo, conviene recordar que la Sentencia ya había advertido que dichos artículos no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las CCAA.

Sí que se declara que es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, el régimen de planificación normativa (art. 132). El motivo es que dicho artículo contiene una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo), que no puede entenderse amparada en el título estatal del art. 149.1.18 CE.

Por ese mismo motivo, se considera que también vulnera las competencias estatutarias de las CCAA, en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas, la regulación contenida en el art. 133, relativo a la participación ciudadana (a excepción de sus apartados 1, primer inciso y 4, primer párrafo, que sí cabría reputarlos incluidos dentro del título competencial del art. 149.1.18 CE).

Tampoco en estos casos, la declaración de invasión competencial de los arts. 132 y 133 conlleva su nulidad, habida cuenta que los preceptos sí que resultan aplicables en el ámbito estatal **(FJ 7 c).**

4.- Posteriormente, la Sentencia determina la inconstitucionalidad y nulidad del **art.6.4. párrafo segundo, relativo a los Registros electrónicos de apoderamientos**. El párrafo declarado inconstitucional atribuía al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la aprobación de los modelos de poderes inscribibles en el registro, algo que tal y como afirma el TC forma parte del ámbito de las competencias ejecutivas. "*No habiendo ofrecido la Abogacía del Estado las*

razones que pudieran llegar a justificar que las competencias legislativas que habilita el art. 149.1.18 CE abarquen, por excepción, tareas de gestión o administración, procede estimar la impugnación”.

5.- Sí que se declara constitucional, sin embargo, la impugnación del **apartado 3 del art. 9, relativo a los Sistemas de identificación de los interesados**, según el cual *“la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo”*. El TC afirma con rotundidad que tal previsión cumple una función típica de las normas de *“procedimiento administrativo común”*, la de garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas.

6.- Por otra parte, se desestiman las impugnaciones de los **arts. 13.a) y 53.2.a)** que se refieren al derecho a comunicarse con la Administración y a consultar determinada información en el **Punto de Acceso General electrónico de la Administración**. En este sentido, el TC constata que la Ley 39/2015 no lo define ni lo regula con precisión, limitándose a configurarlo como un *“portal de entrada”* obligatorio, que permite al interesado conocer el órgano competente para la instrucción y resolución de su procedimiento, el sentido del silencio administrativo, el estado de la tramitación y los actos de trámite dictados; también a acceder a las notificaciones y documentos del procedimiento. En principio, la regulación no parece ser excluyente de otros puntos de acceso *“autonómicos”* que pudieran crearse, por lo que no cabe efectuar declaración de inconstitucionalidad con carácter preventivo, siendo necesario esperar al correspondiente desarrollo de la norma.

7.- Se recurría también la **Disposición adicional segunda “Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado”**. Esta disposición promueve, en primer término, la adhesión de las CCAA y los entes locales a las plataformas y registros electrónicos centrales, si bien dicha adhesión es voluntaria porque *“podrán adherirse voluntariamente”* u optar *“por mantener su propio registro o plataforma”*.

La no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Se trata de una obligación formal que, para el TC, supone una base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, la disposición establece que la autoridad ante la que las CCAA y los entes locales deben acreditar el cumplimiento de las obligaciones referidas a la eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, es un órgano del Estado, el Ministro de

Hacienda y Administraciones Públicas. En este punto, la Sentencia salva la constitucionalidad de esta regla a través de una interpretación de la misma: *"La previsión impugnada no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la Administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas, aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada. El único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas"*.

Una interpretación que supusiera una intervención de la Administración central sobre decisiones organizativas fundamentales de las CCAA no podría calificarse de medida de coordinación e implicaría una situación inadmisibles de dependencia jerárquica de las instancias políticas autonómicas y locales respecto al Estado.

8.- Por último, se desestiman las impugnaciones efectuadas al **art. 44 sobre la "notificación infructuosa" y la disposición adicional tercera relativa a la "notificación por medio de anuncio publicado en el BOE"**. En este punto el TC se remite a lo dispuesto en la reciente STC 33/2018 que determinó que la fijación por el Estado de un concreto medio de publicidad puede ampararse en la garantía de un tratamiento común de los ciudadanos ante las diferentes Administraciones públicas, y que se incluye dentro de las "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas".

SENTENCIA 104/2018, de 4 de octubre

(BOE de 1 de noviembre de 2018)

en relación con el art. 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. Competencias sobre procedimiento administrativo

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.
- **Motivación:** posible vulneración de las competencias en materia de «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE).
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, así como la expresión «y sentido del silencio» contenida en su rúbrica son inconstitucionales y nulos.

B.- RESUMEN:

1.- El órgano judicial entendía que el citado artículo incurría en inconstitucionalidad indirecta o mediata, por su posible contradicción con lo establecido en el art. 20.4 de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Ambos preceptos se refieren al derecho de acceso a la información pública, regulando de forma diferente los efectos del silencio administrativo. Así, el art. 31.2 de la norma aragonesa establece que “si en el plazo máximo establecido no se hubiera notificado resolución expresa, el interesado o la interesada podrá entender estimada la solicitud”, mientras que el art. 20.4 de la legislación estatal prevé que “transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada”.

La Sentencia recuerda que para que pueda hablarse de inconstitucionalidad indirecta o mediata se requiere la concurrencia de dos condiciones. En primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

2.- Respecto al primero de ellos, el TC afirma que, efectivamente, el art. 20.4 LTAIBG ha sido dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado relativa al “procedimiento administrativo común” (ex art. 149.1.18 CE). Así se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional al señalar que “forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en el ejercicio de su competencia (...) el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (...), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación” (STC 166/2014), en este caso el establecimiento del silencio negativo frente a la falta de respuesta de la Administración. En tal sentido, recientemente se ha indicado que “tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo, tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos (...) como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto (...) se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento a un tipo de actividad administrativa” (STC 70/2018, con cita de la STC 143/2017).

Continúa la Sentencia afirmando que el derecho de acceso a la información pública puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o interés protegidos que pueden limitar el mismo (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesión, incluso la seguridad y defensa del Estado). Ante esta eventual colisión, el legislador estatal – continúa el TC- ha tomado la cautela de proteger estos derechos o intereses frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes, justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el art. 20.4 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por lo que la norma estatal “cumple una función típica de las normas de procedimiento administrativo común: “garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas”.

3.- En relación al segundo de los requisitos de la inconstitucionalidad indirecta o mediata, afirma el TC que también se cumple, dado que la contradicción entre el precepto estatal y el precepto cuestionado es efectiva e insalvable, pues uno y otro

establecen regímenes de silencio administrativo incompatibles. Por todo ello, se estima la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, se declara la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

SENTENCIA 132/2018, de 13 de diciembre

(BOE de 15 de enero de 2019)

en relación con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** Artículos 39; 49 h), párrafo segundo, en conexión con la disposición adicional octava, apartado 1; 52.2, desde «teniendo en cuenta» hasta el final; 81.3; 83.2, letra c), en conexión con la disposición adicional octava, apartado 2; 120.2; 121; 122; 126; 129.2; 157.3, último párrafo, y, por conexión, la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

- **Motivación del recurso:** en la demanda se formulan los siguientes motivos:

- Se impugnan los artículos 39 y 157.3, último párrafo: vulneración de la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales (artículo 39) y no amparo competencial en los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera (art. 157.3).

Respecto de los convenios administrativos, el recurso razona que la regulación, tanto la básica estatal, ex artículo 149.1.18 CE, como la autonómica de desarrollo, no pueden ser completas ni pormenorizadas. Sobre esta base, el recurso impugna el artículo 49 h) 2 y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 1, así como el artículo 52.2 a partir del inciso «teniendo en cuenta las siguientes reglas» hasta el final de dicho apartado.

- Respecto del sector público institucional, los consorcios y las fundaciones del sector público, se impugnan el artículo 83.2, letra c), y, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2; los

artículos 120.2, 121, 122, 126 y 129.2; y, por conexión con todos los anteriores, el artículo 81.3.

Se recurren los artículos 83.2, letra c), y la disposición adicional octava, apartado 2, de la Ley 40/2015. Controvierte únicamente que la Ley condicione la obtención del número de identificación fiscal (NIF) a la presentación de la certificación de inscripción en el indicado registro [art. 83.2, letra c)]. La inscripción, así regulada, tendría de facto efectos constitutivos, encubriendo un control jerárquico de la Administración General del Estado sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales que no responde a la finalidad de ofrecer información y publicidad de modo centralizado. Al instaurar un mecanismo de tutela imprevisto en el artículo 153 CE, vulneraría la autonomía constitucionalmente garantizada a las entidades territoriales (art. 137 CE). En estas vulneraciones incurriría igualmente, por conexión, la disposición adicional octava, apartado 2, al obligar a inscribir en el inventario a todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración pública existentes en el momento de entrada en vigor de la Ley 40/2015 y hacerlo en el plazo de tres meses a contar desde el comienzo de dicha vigencia.

El artículo 120.2 de la Ley 40/2015 invade las competencias de la Generalitat en materia de autoorganización, que incluye las distintas modalidades organizativas e instrumentales de gestión administrativa, así como de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen local, que comprende las relaciones con los entes locales y las técnicas organizativas y de colaboración y cooperación.

La nueva regulación «rompe la rigidez absoluta del régimen del personal del consorcio» que resultaba de la redacción originaria de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992. No obstante, la posibilidad, configurada como excepcional, de autorizar la contratación directa de personal no sería suficiente para eliminar la inconstitucionalidad, por exceso competencial, que vicia el párrafo primero del artículo 121.

El artículo 122 regula el régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial de los consorcios. Incluiría una regulación excesivamente detallada, completa e inmodificable que no podría ampararse en el artículo 149.1.14 CE; no fijaría criterios de ingreso o de gasto, sino un régimen para los consorcios que se subsume en la materia régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Respecto del artículo 126.1 lo discutido es el automatismo ex lege de la disolución. El precepto no se remite a la legislación autonómica ni permite que esta pueda modular temporalmente el efecto de disolver el consorcio, derivado de la separación de un miembro mismo.

El artículo 129 establece unas reglas de adscripción de las fundaciones del sector público muy similares a las previstas para los consorcios. Sus apartados 2 y 3 incurrirían, por tanto, en la misma invasión competencial al incluir una regulación completa y excesivamente detallada que agota toda la regulación normativa, sin dejar espacio para el desarrollo autonómico.

Conforme al artículo 81.3, *«los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se regirán por las disposiciones básicas de esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los capítulos I y VI y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban»*. Esta previsión se remite a los impugnados artículos 83.2, letra c), 120.2, 121, 122, 126 y 129. Según la Letrada autonómica, como quiera que estos preceptos los impugna por reputarlos inconstitucionales, lo sería también, por conexión, el artículo 81.3.

- **Fallo:** Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad: son contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 8 b) de esta Sentencia, los siguientes incisos del artículo 52.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público: «en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación», «Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior,» y «también en el plazo de un mes a contar desde ese momento,», en la letra a) y «en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación,» en la letra b).

Se desestima el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

FJ 4º: título competencial del Estado que debe regir para el enjuiciamiento de la controversia del Estado es el del art. 149.1.18 CE: "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas".

FJ 5º: el artículo 39 de la Ley 40/2015, en primer lugar, se limita a establecer una mera definición de lo que ha de entenderse como **portal de internet** y, en segundo término, no concibe este «portal de internet» como el punto único de acceso electrónico para todas las Administraciones públicas. Antes bien, señala que es el portal de cada «Administración pública, organismo público o entidad de Derecho público». La interpretación de este precepto en conexión con la Ley 39/2015 no solo no altera, sino que confirma esta conclusión.

En lo que atañe al régimen de las comunicaciones y actos de notificación electrónicos la Ley 39/2015 configura el «punto de acceso general electrónico de la Administración» como «portal de acceso», que permite al interesado conocer el órgano competente para la instrucción y resolución de su procedimiento, el sentido del silencio administrativo, el estado de la tramitación y los actos de trámite dictados; también acceder a (y obtener copia de) las notificaciones y documentos del procedimiento [arts. 43.4 y 53.1 a)]. Tal como ha puesto de relieve la STC 55/2018, FJ 10 b); el artículo 53.1 a), párrafo segundo, último inciso, así como la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 permiten descartar la interpretación de que el «punto de acceso general electrónico de la Administración» sea único para todas las Administraciones españolas. El primero se refiere al «punto de acceso general electrónico de la Administración competente»; da así a entender que ha de haber tantos puntos de acceso general electrónico como Administraciones públicas. La segunda señala que «las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración general del Estado», incluido el «punto de acceso general electrónico de la Administración» (párrafo primero).

Si esas instancias territoriales pueden optar «por mantener su propio registro o plataforma» (párrafo segundo de la disposición adicional segunda), parece claro que el «punto de acceso general electrónico» es, no un directorio nacional con enlaces a los servicios electrónicos de todas las administraciones españolas, sino el «portal de entrada» de cada una de esas Administraciones, que aglutina (o conduce a) las sedes electrónicas de sus órganos.

En realidad, la invasión competencial denunciada no sería achacable al artículo 39 de la Ley 40/2015, sino a las normas infralegales y actuaciones administrativas que aprovecharan la indefinición normativa para configurar el «portal de internet» como punto de acceso electrónico único para todas las Administraciones públicas. Sin embargo, nuestro enjuiciamiento debe

limitarse a la previsión legal impugnada. Esta no produce por sí las consecuencias temidas por la demandante, por lo que el recurso reviste en este punto un «carácter preventivo» [por todas, STC 101/2017, FJ 6 b)]. Este Tribunal exige «la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa vindicatio potestatis por el ente invadido que se ve despojado de su competencia»; no admite los planteamientos meramente «cautelares», «virtuales» o «hipotéticos» (STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2, citando las SSTC 67/1983, de 22 de julio, y 95/1984, de 18 de octubre).

En todo caso, respecto de las normas y actuaciones administrativas que definan, regulen o establezcan el llamado «portal de internet», cabrá plantear los recursos o conflictos correspondientes dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa o ante este Tribunal [en el mismo sentido, STC 55/2018, FJ 10 b), refiriéndose a los artículos 13 a) y 53.1 a), párrafo segundo, de la Ley 39/2015].

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del artículo 39 de la Ley 40/2015.

FJ 6º: el artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 no infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE) por obligar a decidir eficientemente en torno a la **adquisición, desarrollo o mantenimiento de aplicaciones**. Tal como ha razonado la STC 55/2018, FJ 11 b), los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son «obligaciones ya establecidas por la Constitución (arts. 31.2 y 135) y la Ley Orgánica 2/2012, a cuyo artículo 7 se remite expresamente la disposición controvertida». Estos textos son, en última instancia, los que condicionan la decisión contraria a la reutilización de aplicaciones del directorio general a que, dentro de un marco de planificación plurianual, los gastos resultantes no desequilibren las balanzas (principio de estabilidad presupuestaria) ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad (principio de sostenibilidad financiera) y a que los beneficios consecuentes (en términos no solo económicos, sino también de calidad del servicio o de otro tipo) compensen los costes que ahorraría la reutilización (principio de eficiencia). Se trata, pues, de restricciones a la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y los entes locales derivadas de la propia Constitución o de previsiones legales perfectamente legítimas (STC 215/2014, de 18 de diciembre, con relación a la Ley Orgánica 2/2012), sin que la Ley 40/2015 pueda vulnerar los artículos 2 y 137 CE por el solo hecho de recordar

que limitan también la decisión pública contraria a la reutilización de aplicaciones de otras Administraciones públicas.

El artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 tampoco infringe el principio de autonomía (arts. 2 y 137 CE), por obligar a justificar que la no reutilización cumple aquellas obligaciones preestablecidas de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Partiendo de la STC 55/2018, FJ 11 b), cabe apreciar que la previsión controvertida establece «un requerimiento de carácter formal que, en cuanto tal, tampoco puede vulnerar la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales». Consiste en acreditar y razonar en el expediente administrativo que los gastos necesarios para la adquisición, desarrollo o mantenimiento de soluciones propias no desestabilizan las cuentas públicas ni superan los límites de déficit, deuda pública y morosidad y que los beneficios netos (no solo económicos) resultantes superan los derivados de emplear alguna de las aplicaciones presentes en el directorio general.

El artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 describe la reutilización de aplicaciones como una exigencia u obligación de la que la entidad territorial puede liberarse justificando en términos de eficiencia la decisión favorable a adquirir, desarrollar o mantener soluciones propias: «las Administraciones públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia». En cambio, la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 describe la adhesión a las plataformas estatales como una opción o derecho de la entidad territorial cuyo ejercicio conlleva la carga de justificar en términos de eficiencia la decisión favorable a crear o mantener recursos propios: «las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrán adherirse voluntariamente», si bien la «no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia».

Por encima de las diferencias terminológicas expuestas, ambos preceptos se refieren a una misma situación jurídico-subjetiva compleja, que se descompone en una posición activa o de poder (autoorganización) y en una posición pasiva o de deber (justificación «en términos de eficiencia»). A fin de resolver sobre si el artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 vulnera el principio de autonomía lo relevante no es la expresión, más o menos afortunada, que ha elegido el legislador para describir esa situación jurídico-subjetiva, sino que el precepto impugnado, al igual que la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, no impide que las Comunidades Autónomas y los entes locales ejerzan su potestad de autoorganización con sujeción a los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,

esto es, que decidan autónomamente en torno a la reutilización de soluciones presentes en el directorio general de aplicaciones, pero garantizando que los gastos derivados de la decisión tomada no desequilibren las balanzas ni desborden los límites de déficit, deuda pública y morosidad y que los beneficios resultantes superen los que produciría la alternativa descartada.

En fin, el artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015, a diferencia de la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, no dispone que la justificación en términos de eficiencia haya de realizarse «ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas». Los organismos de intervención de las administraciones públicas y, en última instancia, los jueces y tribunales son quienes habrán de controlar el cumplimiento de las exigencias de eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y justificación vinculadas a la opción contraria a reutilizar soluciones presentes en el directorio general de aplicaciones. En consecuencia, no es preciso desarrollar respecto del artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015 una interpretación de conformidad como la realizada a la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 [STC 55/2018, FJ 11 f)].

A la vista del razonamiento expuesto, procede desestimar la impugnación del artículo 157.3, párrafo tercero, de la Ley 40/2015.

FJ 7º: el artículo 49 h) y la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, no impiden la **adaptación del periodo de vigencia de los convenios** a las concretas necesidades de las Administraciones involucradas. El punto 1 dispone que la duración del convenio «no podrá ser superior a los cuatro años», pero precisa de inmediato que podrá preverse «normativamente un plazo superior». El tope temporal es pues subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa. Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. Más aun, a la vista del tenor y finalidad del precepto, la legislación autonómica y las ordenanzas locales pueden incluso fijar un plazo menor, esto es, obligar a las partes del convenio administrativo a acordar una duración inferior a los cuatro años. Para el legislador básico lo relevante es que la duración del convenio esté siempre determinada y que la acuerden las partes sin superar un plazo normativamente establecido.

Ciertamente, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo de cuatro años a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley cuya duración no estuviera determinada. Se trata, no obstante, de una norma de Derecho transitorio vinculada a la competencia estatal para regular «el ámbito temporal de aplicación» del nuevo régimen básico [STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 b)]. A su vez, conforme a la disposición final decimoctava, el nuevo régimen de los convenios administrativos «entrará en vigor al año» de la publicación de la Ley en el «Boletín Oficial del Estado». De modo que las Comunidades Autónomas y los entes locales han contado con un año para establecer normativamente plazos de vigencia superiores o inferiores al cuatrienal establecido por el Estado, así como para ajustar a los mismos la duración de los convenios administrativos previamente suscritos.

En fin, para el caso de que los firmantes prevean la prórroga del convenio, el punto 2 del artículo 49 h) establece igualmente el tope de los cuatro años. La restricción se aplica directamente, sin que las Comunidades Autónomas puedan aumentar el plazo máximo mediante norma legal o reglamentaria. En consonancia con esta regla, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo cuatrienal a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley que «tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido». El legislador estatal ha previsto de este modo, respecto de la prórroga de los convenios administrativos, la regla tradicional del Derecho presupuestario español, igualmente recogida en el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, según hemos visto.

Esta previsión cristaliza una opción político-legislativa que imposibilita las prórrogas superiores. Sin embargo, hay que tener en cuenta, de una parte, que se trata de una previsión estrechamente vinculada al ciclo político y al acervo presupuestario español que racionaliza el gasto público y facilita el control económico-financiero, sin imposibilitar la regulación y la utilización del convenio como instrumento para atender necesidades duraderas o permanentes. Y de otro lado, no ha de olvidarse que, mediante una norma legal o reglamentaria, las Comunidades Autónomas pueden regular plazos de duración de los convenios tan largos como quieran [art. 49 h).1]. La prohibición de prórrogas por tiempo superior a los cuatro años se configura, pues, como una norma encaminada a completar el ciclo temporal del convenio suscrito sin que, en realidad, llegue a impedir el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, desde el momento mismo en que la duración de los convenios puede ser la que estas estimen conveniente y, en

consecuencia, dispondrán de discrecionalidad para adaptar el período inicial de vigencia a la consecución de los fines que hayan establecido en la suscripción de los convenios, alargando o reduciendo su marco temporal de duración.

El legislador estatal, a la vez que permite a la normativa autonómica o local fijar discrecionalmente la duración del convenio administrativo, le impide hacer lo propio respecto de la duración de la eventual prórroga. Ello es plenamente coherente con el sentido mismo de la prórroga convencional. Esta, por su propia naturaleza, carece de vocación de generalidad. Resulta aplicable únicamente en los concretos supuestos en que no haya sido posible la ejecución definitiva del convenio. Por eso, desde la perspectiva de la autonomía organizativa y las competencias de las Comunidades Autónomas, lo más relevante es que el legislador autonómico pueda regular libremente la duración de los convenios administrativos sin más límite que la exigencia de determinación.

Por ello, el régimen de duración temporal de los convenios, así como el del período de adaptación de los suscritos con anterioridad a las prescripciones de la nueva ley, previstos, respectivamente, en el artículo 49 h).2 y en la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 cumplen con el mandato constitucional de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), sin invadir las competencias de la Generalitat de Cataluña, ni vulnerar su Estatuto de Autonomía. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación.

FJ 8º: El artículo 52.2 de la Ley 40/2015 obliga a las partes del convenio administrativo a corregir el desequilibrio producido cuando el importe de las actuaciones ejecutadas por una de ellas es distinto al de los fondos aportados por las demás para financiar esas actuaciones. También, conmina a abonar intereses moratorios si hay incumplimiento de la obligación anterior, singularmente si no hay devolución del exceso que resulta de actuaciones ejecutadas por importe inferior a los fondos recibidos. Se trata de un régimen de ejecución del convenio ajustado a la igualdad de las partes y a la justicia conmutativa. El precepto establece como directrices básicas las consecuencias naturales del principio *pacta sunt servanda*, que es fundamental en el régimen de todo contrato o convenio bilateral. En consecuencia, cabe declarar que el artículo 52.2 halla cobertura en el título «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), en lo que se refiere al procedimiento de liquidación y a los reintegros

compensatorios que el precepto impugnado así establece. Por lo que atañe a la impugnación relativa a los plazos de realización de tales operaciones de liquidación, nos referiremos a continuación, de modo específico.

El Estado está autorizado a promover la rápida liquidación de los convenios administrativos con compromisos financieros e, incluso, a encuadrar la regulación autonómica del plazo para la liquidación y abono de los intereses moratorios dentro de topes temporales mínimos y máximos. Sin embargo, el artículo 52.2 no se ha limitado a establecer el marco normativo dentro del cual las Comunidades Autónomas han de regular la **liquidación de los convenios administrativos**, de acuerdo con sus competencias estatutarias en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas. El precepto concede a las partes del convenio el plazo máximo de un mes para corregir el desequilibrio. Regula, asimismo, un plazo de igual duración para abonar los intereses moratorios.

Al fijar plazos máximos concretos y de tal perentoriedad (un mes), el artículo 52.2 ha impedido que las Comunidades Autónomas regulen otros distintos, con mayor duración, para todos los convenios o para algunos de ellos. En este caso, no se vislumbran las razones por las que la realización de directrices básicas exigiría la imposición máxima de términos mensuales, cuando, en el ejercicio de sus competencias sectoriales o en el desarrollo de las básicas, las Comunidades Autónomas pudieran verse en la tesitura de tener que establecer otros plazos de mayor duración a la fijada por la norma estatal, en función de la complejidad o naturaleza de algunos de los convenios suscritos. La fijación de este plazo para devolver los excesos, así como para abonar los intereses moratorios no puede, pues, ampararse en la competencia estatal para aprobar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Ha desbordado, por ello, el ámbito de lo básico, invadiendo las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, en general, y sobre el régimen local, en particular [arts. 159.1 y 160.1 a) EAC].

En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad de los incisos siguientes del artículo 52.2, letras a) y b), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. En la letra a): «en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación», «transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior,» y «también en el plazo de un mes a contar desde ese momento,». En la letra b): «en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación».

Esta declaración de inconstitucionalidad no conlleva nulidad. Los incisos señalados se aplican también a los convenios administrativos de los que son parte la Administración General del Estado, las entidades vinculadas a ella o las Universidades públicas (art. 47.1 de la Ley 40/2015), sin que ello haya suscitado controversia alguna en el presente proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial denunciada, basta declarar que aquellos incisos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a los convenios suscritos por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)].

FJ 9º: La Ley 40/2015, tras regular el **inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local** como «registro público administrativo» (art. 82.1), se refiere al NIF de las entidades instrumentales, condicionando su asignación a la aportación de la certificación de la inscripción en el indicado inventario [art. 83.2, letra c)]. Al establecer este requisito para entablar «relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria», la previsión controvertida facilita las tareas de acreditación y comprobación que la legislación tributaria atribuye a las entidades públicas interesadas y a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. A la vista de su objeto y finalidad, el precepto se relaciona con la materia «hacienda general», cuya regulación corresponde al Estado (art. 149.1.14 CE). Ahora bien, el precepto cumple, igualmente, una función de ordenación del sector público institucional, por cuanto que está claramente destinado a impulsar la inscripción de todas las entidades instrumentales en el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local. A la vista de esta finalidad y del contexto sistemático, el artículo 83.2, letra c) conecta también con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuyas bases corresponden, asimismo, al Estado (art. 149.1.18 CE).

A los efectos del presente proceso, lo relevante no es si la previsión impugnada debe encuadrarse en uno u otro título competencial o en los dos, sino de lo que se trata es de determinar si el Estado, al ejercer su indubitable competencia para regular el NIF y adoptar normas de ordenación del sector público institucional, ha instaurado un control jerárquico contrario a la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas (arts. 2, 137 y 156.1 CE y Estatutos de Autonomía) y a las corporaciones

locales (art. 137 CE), tal como denuncia la Abogada de la Generalitat de Cataluña.

La inscripción registral del acto de creación, transformación, fusión o extinción de la entidad instrumental correspondiente está regulada como una potestad de mera comprobación de carácter estrictamente reglado. La Ley 40/2015 se limita a exigir al titular del máximo órgano de dirección de la entidad una comunicación electrónica, acompañada de «la copia o enlace a la publicación electrónica del «Boletín Oficial» en el que se publicó la norma, o copia del acto jurídico de creación, así como el resto de documentación justificativa que proceda, como los Estatutos o el plan de actuación» [art. 83, apartados 1 y 2, letra a)]. Efectuada la comunicación, la Intervención general de la Administración del Estado «practicará» la inscripción dentro del plazo de quince días hábiles [art. 83.2, letra b)].

En consecuencia, la creación, transformación, fusión o extinción de entidades públicas sigue dependiendo de las opciones organizativas que desarrollen las Comunidades Autónomas y los entes locales. El inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local se limita a reflejar estas decisiones. No es ni puede ser un instrumento que permita a la Administración general del Estado interferir en la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Consecuentemente, la exigencia de certificación de la inscripción para librar el NIF a una entidad instrumental no supone una tutela estatal de las opciones organizativas de las Comunidades Autónomas y los entes locales. El precepto controvertido no vulnera la autonomía de unas y otros ni pone en cuestión «el criterio general conforme al cual la Administración general del Estado no controla la actividad de las Comunidades Autónomas, salvo en las formas y con las condiciones específicamente previstas en la Constitución» [STC 55/2018, FJ 11 e)].

Por tanto, el artículo 83.2, letra c), de la Ley 40/2015 no incurre en la inconstitucionalidad denunciada. La impugnación de la disposición adicional octava, apartado 2, se funda en el mismo motivo, por lo que ha de correr la misma suerte. Procede, pues, desestimar la impugnación de los artículos 83.2, letra c), y la disposición adicional octava, apartado 2, de la Ley 40/2015.

FJ 10º: Respecto de los **consorcios y fundaciones del sector público:** artículos 120.2 y 129, apartados 2 y 3, de la Ley 40/2015. Se asume la doctrina de la STC 93/2017 (FJ 7º, al ser reproducción de la disposición adicional vigésima, apartados 1 y 2, de la derogada Ley 30/1992, casi sin variaciones: (ii) El **régimen de adscripción** sirve al principio de seguridad

jurídica (art. 9.3 CE). Pretende «superar las incertidumbres que subsistían en torno al régimen jurídico aplicable a los consorcios; incertidumbres que derivaban, en parte, de la confluencia en una única personificación de varias Administraciones, habitualmente de distintos niveles territoriales y sometidas a legislación diversa». La consecuencia jurídica de la adscripción es la identificación precisa de la regulación aplicable en materia de presupuestos, contabilidad, control y personal. De acuerdo con la nueva regulación, «el régimen jurídico de estos aspectos de la organización consorcial es el correspondiente al nivel territorial al que pertenece la Administración de adscripción (estatal, autonómica o local)».

(iii) La nueva obligación de adscripción sirve, igualmente, al principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), «en conexión con los principios de legalidad (arts. 103.1 y 133.4 CE) y control del gasto público (art. 136 CE)». Trata de «superar la dificultad de exigir responsabilidades públicas a las Administraciones que operan a través de instrumentos de Administración "mixta"». Estas «fórmulas de actuación conjunta son fundamentales para la efectividad del principio de colaboración, consubstancial al Estado autonómico», pero «no pueden servir para eludir responsabilidades propias ni para ejercer las competencias que el sistema constitucional ha atribuido a otras Administraciones». La obligación de adscripción pretende, de este modo, «evitar que la confusión de varias Administraciones en el seno de una única personificación consorcial suponga, a la postre, que parte de las finanzas de aquellas dejen de controlarse y consolidarse en un presupuesto público». Las finanzas del consorcio «deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción». A su vez, es «responsabilidad del órgano de control de la Administración de adscripción» llevar a cabo «una auditoria de las cuentas anuales».

(iv) Ciertamente, las Administraciones que participan en el consorcio, al decidir sobre la adscripción, deben aplicar aquella serie cerrada y jerarquizada de criterios. Sin embargo, «los términos en que se regula esta obligación de adscripción y sus consecuencias jurídicas son menos detallados de lo que da a entender el Gobierno autonómico recurrente». Los diversos «criterios de prioridad» enunciados se reducen esencialmente a dos: la Administración de adscripción ha de ser la «dominante», esto es, la que ejerza efectivamente el control del consorcio o aporte la mayor parte de sus fondos [letras a), b), c), d), e), f) y g)] o, en supuestos de participación igualitaria, la de mayor tamaño en términos poblacionales o territoriales [letra h)]. En

cualquier caso, este «grado de densidad normativa no conlleva en este punto la invasión competencial denunciada, pues solo de ese modo la norma puede cumplir la finalidad uniformadora que la justifica».

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación de los artículos 120, apartados 1 y 2, y 129.2 de la Ley 40/2015.

FJ 11º: Consorcios, régimen de personal. El artículo 149.1.18 CE autoriza al Estado a establecer como régimen básico de los consorcios «los criterios de racionalidad económica que exige la realización de mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1, 135, 137, 140 CE)» [STC 41/2016, FJ 8 b)]. Por ejemplo, puede prohibir que los consorcios constituidos demanden más recursos de los inicialmente previstos o atribuir preferencia a la «fórmula convencional en detrimento de la consorcial» a fin de promover una «política de contención de personificaciones públicas» situada «dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución y amparan los apartados 14 y 18 del artículo 149.1 CE» [STC 41/2016, FJ 8 b)]. Previsiones como estas pueden discutirse políticamente. Con independencia de su eficacia real, lo relevante bajo la óptica del orden constitucional de competencias es que «se sitúa[n] dentro de los amplios márgenes de configuración legislativa que abre la Constitución» [STC 41/2016, FJ 8 b)].

El artículo 121 de la Ley 40/2015 responde también a finalidades de eficiencia y estabilidad presupuestaria. Quiere evitar en lo posible que la creación de consorcios suponga contrataciones innecesarias de personal que aumenten el gasto público, con riesgo de desequilibrio de las balanzas públicas. No establece ya «un régimen rígido o cerrado» que prohíba la contratación de personal externo a las Administraciones participantes [STC 93/2017, FJ 7 b)]. Exige solo que tal contratación tenga lugar «cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar». Se trata de una directriz básica que enmarca, sin llegar a lesionarla, la autonomía organizativa de las Comunidades Autónomas y los entes locales.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación del artículo 121 de la Ley 40/2015.

FJ 12º: Consorcios; Régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial. Se impugna el artículo 122

de la Ley 40/2015, relativo al «régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial».

La regulación controvertida «no establece por sí un concreto régimen sobre presupuestos, contabilidad, control y personal que pudiera llegar a invadir las competencias de las Comunidades Autónomas respecto de la organización de sus servicios». Se limita esencialmente a «indicar que a esas cuestiones resultará aplicable el régimen jurídico del nivel correspondiente a la Administración de adscripción». Consecuentemente, «si la Administración de adscripción es autonómica, la legislación aplicable será la de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio que pueda serlo también la básica o general dictada por el Estado para el conjunto de las Administraciones públicas».

Tales consideraciones son trasladables al artículo 122 de la Ley 40/2015, que recoge las previsiones de la disposición adicional vigésima, apartado 4, de la Ley 30/1992. El precepto impugnado incluye dos previsiones nuevas: el régimen patrimonial del consorcio es el aplicable a la Administración de adscripción (apartado 5); y, a fin de determinar la financiación, debe tenerse en cuenta la «financiación real», computando los «desembolsos efectivos de todas las aportaciones realizadas» (apartado 2). Estas normas pueden reputarse igualmente básicas ex artículo 149.1.18 CE partiendo de la doctrina de la STC 93/2017. La primera extiende al consorcio un régimen jurídico aplicable a la Administración de adscripción, en consonancia con otras previsiones básicas a la que hemos hecho ya referencia. La segunda establece un criterio elemental de contabilidad y control económico-financiero.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del artículo 122 de la Ley 40/2015.

FJ 13º: Consorcios. Efectos de la separación. Se impugna el artículo 126 de la Ley 40/2015, que lleva por rúbrica «Efecto del ejercicio del derecho de separación de un consorcio».

Tal como reconoce la Letrada autonómica, la permanencia de, al menos dos entidades públicas como condición para la subsistencia del consorcio, es indudablemente una previsión básica. La disolución ope legis del consorcio que no satisfaga el requisito, después de que uno de los miembros haya ejercido su derecho a la separación, puede afectar a la capacidad organizativa de las Administraciones públicas, por cuanto que, en efecto, estas pudieran preferir otra solución, como por ejemplo la que ofreciera un plazo destinado a promover la incorporación de otras entidades. Sin embargo, la doctrina constitucional ha admitido como bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas

previsiones que imponen la desaparición ope legis de estructuras de diverso tipo [SSTC 41/2016, FJ, 11 c); 44/2017, de 27 de abril, FJ 3; 54/2017, FJ 6]. A su vez, el precepto controvertido en modo alguno impide la creación de un nuevo consorcio, que suceda al previamente constituido, si finalmente hay dos o más entidades públicas interesadas en convenir su constitución y se cumplen las restantes condiciones derivadas de la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo.

Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del artículo 126 de la Ley 40/2015.

FJ 14º: se impugnan el artículo 81.3 y la disposición final decimocuarta, apartado 1, de la Ley 40/2015.

Hemos desestimado todas las impugnaciones relativas al régimen básico del sector público institucional y las fundaciones del sector público [arts. 83.2, letra c), 120.2, 121, 122, 126 y 129.2]. En consecuencia, el artículo 81.3 de la Ley 40/2015 no puede incurrir en exceso competencial por declarar el carácter básico de tales preceptos. Tampoco la disposición final decimocuarta, apartado 1, una vez que hemos declarado que los incisos del artículo 52.2, relativos a plazos son contrarios al orden constitucional de competencias y, por tanto, inaplicables a los convenios que suscriban las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación del artículo 81.3 y la disposición final decimocuarta, apartado 1, de la Ley 40/2015.

SENTENCIA 137/2018, DE 13 DE DICIEMBRE

(BOE de 15 de enero de 2019)

en relación con el artículo 14.1 u) de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el artículo 14.1 u) de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón:
*"Artículo 14. Atribuciones. 1. Corresponden al Gobierno de Zaragoza las siguientes atribuciones:
u) La formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de Junta General."*

- **Motivación del recurso:** El citado precepto, al atribuir al Gobierno de Zaragoza «*la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de la junta general*», vulnera las normas que componen el marco general diseñado por la Constitución y la legislación básica del Estado de régimen local, dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE, en conexión con las normas sobre formación de la voluntad de los órganos colegiados de sociedades mercantiles locales unipersonales.

- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4449-2018 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

B.- RESUMEN:

F.J.3º En el modelo organizativo básico aplicable a los municipios de gran población, según el artículo 123.1 k) LBRL corresponde al pleno, entre otras atribuciones, adoptar el acuerdo de creación de sociedades mercantiles para la gestión de los servicios de competencia municipal, así como la aprobación de los expedientes de municipalización. Son atribuciones que, con distinta dicción, recoge el artículo 22.2 f) LBRL para el conjunto de los municipios.

Las sociedades mercantiles locales se rigen por el ordenamiento jurídico privado, (texto refundido de la Ley de sociedades de capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, en adelante LSC), salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación (art. 85 ter.1 LBRL). El artículo 85 ter.3 LBRL remite a los estatutos societarios la determinación de «la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas». La determinación de cuál sea el órgano que expresa la voluntad del socio único a la hora de ejercer las competencias propias de la junta general no viene dispuesta por el ordenamiento mercantil, que (al margen de las especialidades del régimen jurídico de las sociedades unipersonales públicas contempladas en el artículo 17 LSC, que no vienen al caso), únicamente predetermina que, en las sociedades unipersonales, es el socio único el que ejerce las competencias de la junta general (art. 15.1 LSC). La normativa estatal citada deja así abierta la configuración de los órganos societarios: no impone que el pleno se haya de constituir necesariamente en junta general, ni prohíbe en consecuencia que las funciones propias de la junta general de la sociedad mercantil sean ejercidas por la junta de gobierno local.

Lo que sí hace el artículo 85 ter.3 LBRL, inequívocamente, es reservar a los estatutos societarios esta decisión, fijando una regla básica cuya interpretación requiere tener en cuenta el ordenamiento jurídico privado por el que se rigen, con las especialidades indicadas, las sociedades mercantiles locales.

El acuerdo de creación que corresponde al pleno municipal [art. 123.1 k) LBRL] equivale al acto unilateral de constitución de las sociedades unipersonales (art. 19.1 LSC), primera fase del proceso formativo de una sociedad mercantil. En la siguiente fase de la sociedad en formación, la escritura de constitución de las sociedades de capital, que perfecciona el proceso fundacional, forzosamente deberá ser otorgada por el socio fundador, por medio de representante cuando se trate de una persona jurídica (art. 21 LSC). La escritura pública debe incluir, entre otros contenidos mínimos, los estatutos sociales [art. 22.1 d) LSC]. Constituye un negocio jurídico unilateral, en el que la voluntad del único socio fundador se manifiesta en la escritura pública de constitución, cuyo contenido mínimo, por exigencia legal, incluye los estatutos sociales.

En las sociedades mercantiles locales unipersonales, el fundador de la sociedad es el Ayuntamiento, socio único que expresa su voluntad a través del pleno, constituyendo los estatutos societarios la manifestación más acabada de la voluntad del fundador. La voluntad fundacional no puede entenderse constreñida a la aprobación de un acuerdo de creación de la sociedad abstracto o vacío de contenido. La escritura pública formaliza el acto de constitución, incorporando como parte necesaria de su contenido los estatutos; es inherente a la voluntad fundacional el otorgamiento de escritura pública comprensiva de los estatutos sociales, con el contenido mínimo fijado legalmente: la denominación de la sociedad; el objeto social, determinando las actividades que lo integran; el domicilio social; el capital social; el modo o modos de organizar la administración de la sociedad; y el modo de deliberar y adoptar sus acuerdos los órganos colegiados de la sociedad (art. 23 LSC).

Al remitir la decisión sobre los órganos societarios a los estatutos, el art 85.ter.3 LBRL es plenamente congruente con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico privado, que también remite a los estatutos el modo o modos de organizar la administración de la sociedad [art. 23 e) LSC]. Debe concluirse que el ordenamiento jurídico estatal, tanto público (y básico) como privado, encomienda esta decisión a la voluntad del socio fundador, que en las sociedades mercantiles locales de carácter unipersonal no es otro que el pleno del ayuntamiento, a través del acuerdo de creación que le atribuye el artículo 123.1 k) LBRL.

El artículo 14.1 u) de la Ley de Aragón 10/2017, al atribuir al Gobierno de Zaragoza «la formación de la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza, asumiendo las funciones de junta general», no se opone formal o literalmente, al artículo 123.1 k) LBRL, que recoge una atribución del pleno recogida por lo demás, en los mismos términos literales, en el artículo 11.1 k) de la Ley autonómica. Pero materialmente sí entra en contradicción efectiva e insalvable con la normativa básica de repetida cita, al reducir el acuerdo de creación de la sociedad mercantil local a un acto vacío de una parte del contenido fundacional que le es propio.

En particular, contradice lo dispuesto por el artículo 85 ter.3 LBRL, al impedir que el pleno decida, al aprobar los estatutos de la sociedad, cuál es «la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas».

El legislador básico estatal ha reservado al pleno municipal la facultad de optar por una u otra fórmula organizativa en las sociedades mercantiles locales, dentro naturalmente del margen de configuración dispuesto por el ordenamiento jurídico. La ley autonómica, al desapoderar al pleno de este ámbito de decisión, invade el espacio de autoorganización local garantizado por la normativa básica estatal, e incurre con ello en vulneración del artículo 149.1.18 CE.

SENTENCIA 142/2018, de 20 de diciembre

(BOE de 25 de enero de 2019)

en relación con la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.
- **Motivación del recurso:** La Ley 15/2017 establece una completa regulación de la ciberseguridad en todos sus ámbitos y en todo el territorio de Cataluña. El precepto central de la norma es el artículo 2 que define el objeto y funciones de la Agencia de Ciberseguridad, siendo el resto meramente instrumentales para la creación de esa Agencia o para adaptar su creación a la actual organización administrativa de la Generalitat. La inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto deriva, no solo de constituir una «estructura de estado», sino también de tener un objeto y asumir unas funciones que inciden, al interpretarlas conjuntamente, en la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública conforme al artículo 149.1.29 CE, en conexión con las atribuciones estatales en materia de defensa, telecomunicaciones y régimen general de comunicaciones. El artículo 2, después de definir como objeto de la Agencia «garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña» (art. 2.1), fija como su finalidad «la ejecución de las políticas en materia de ciberseguridad» (art. 2.2) para desglosar en cuatro apartados lo que se entiende por ejecución. A su vez, el apartado 3 del artículo 2 dispone que la Agencia «para la ejecución de los objetivos» puede ejercer sus funciones en relación con las personas físicas y jurídicas situadas en Cataluña y establecer la colaboración necesaria con los prestadores de servicios de la sociedad de la información y de comunicaciones electrónicas que actúen o tengan infraestructuras en Cataluña. El artículo 2.4 desglosa las funciones que asume la Agencia para el cumplimiento de sus objetivos, entre las que se destaca por

su relevancia, el apartado f). El artículo 2.5 desarrolla las funciones de la Agencia en el ámbito de la Generalitat, aludiendo específicamente la demanda al apartado b) que atribuye competencia a la Generalitat para «informar preceptivamente» de las disposiciones normativas estatales sobre ciberseguridad, sin que ninguna competencia autonómica pueda sustentar esta atribución.

- **Fallo:**

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos el apartado 1; el inciso «con relación a las personas físicas o jurídicas situadas en Cataluña» del apartado 3; el inciso «planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de ciberseguridad y continuidad» de la letra b) del apartado 4, todos ellos del artículo 2 de la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

2.º Declarar que el artículo 2.2 de la Ley 15/2017 no es contrario a la Constitución interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 b) apartado i) de la presente Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

- **F.J.7.** a) El artículo 2.1 prescribe que «*la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña tiene por objeto garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas y de los sistemas de información*». El Abogado del Estado ha planteado que, dada su redacción genérica, es susceptible de afectar a infraestructuras situadas fuera del territorio catalán. Entiende el TC que la definición del objeto que efectúa el precepto es muy extensa en su concepción, pues si hemos apreciado que la ciberseguridad se integra en las competencias estatales en materia de seguridad pública y de telecomunicaciones, es claro que esa atribución incondicionada a la Agencia en el territorio de Cataluña desborda en su enunciación los márgenes en los que la ciberseguridad se incluye en las competencias autonómicas, tal como antes han quedado definidos. Esas competencias autonómicas no permiten

amparar una pretensión de configurar una garantía general y omnicompreensiva de la ciberseguridad como la que contiene el precepto que examinamos.

b) Respecto a los apartados 2 y 3, lo único que se alega es que su tenor literal reforzaría la conclusión de inconstitucionalidad que se le imputa al apartado 1.

i) La impugnación del apartado 2 no puede ser estimada, ya que se circunscribe a las actuaciones en relación con la Administración de la Generalitat y de su sector público.

ii) El tenor literal del artículo 2.3 permite diferenciar dos ámbitos en este precepto. El primero establece que, en la ejecución de los objetivos fijados en el apartado 2, la Agencia *«puede ejercer sus funciones»* con relación a las personas físicas y jurídicas situadas en Cataluña. Nuevamente la referencia incondicionada a las personas físicas y jurídicas evidencia una pretensión de Generalitat en la actuación de la Agencia que supera las atribuciones autonómicas en esta materia. Es, así, contraria al orden competencial por cuanto no se limita a objetivos relacionados con la necesidad de proteger las redes y sistemas de información propios y los de los particulares y de otras administraciones que se relacionan por medios electrónicos con la Administración. El segundo prevé que, para la ejecución de esos mismos objetivos, también puede *«establecer la colaboración necesaria»* con los prestadores de servicios de la sociedad de la información que actúen o tengan su infraestructura en Cataluña. En este punto, la norma no atribuye a la Agencia potestades de intervención o regulación sobre el sector privado, sino funciones de tipo prestacional o de puesta a disposición de servicios en beneficio de los administrados. Por tanto, el inciso *«con relación a las personas físicas o jurídicas situadas en Cataluña»* del artículo 2.3 de la Ley 15/2017 es inconstitucional y nulo.

c) En el apartado 4 se deben examinar las letras b), e) y f).

i) La letra b) dispone que una de las funciones de la Agencia de Ciberseguridad es la siguiente: *«b) Planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de ciberseguridad y continuidad. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y su sector público, la Agencia debe ejercer estas funciones mediante la prestación de sus servicios, coordinando las actuaciones que requieran su apoyo con el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información»*. Entiende el TC que en este caso es posible apreciar que la función de este apartado b) trasciende, en su primer inciso, el ámbito estricto de la administración y su protección frente a ciberataques, ya que proyecta su ejercicio a la tarea de

planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña y no exclusivamente en relación a la Administración de la Generalitat y su sector público. Presupone así el diseño de un marco estratégico e institucional en esta materia que supera las competencias de la Generalitat en este ámbito, ya que no se refiere a la actuación de la administración y tampoco puede relacionarse con las competencias autonómicas derivadas de la creación de la policía de seguridad propia. Por el contrario, interfiere o menoscaba las competencias estatales en materia de seguridad pública, así como las del artículo 149.1.21 CE en cuya virtud corresponde al Estado adoptar las previsiones necesarias para garantizar un tratamiento unitario de esta cuestión. En consecuencia, el inciso «planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de ciberseguridad y continuidad» de la letra b) del apartado 4 del artículo 2 de la Ley 15/2017 es inconstitucional y nulo.

El resto del precepto no infringe el orden constitucional de distribución de competencias. Por un lado, refiere dichas funciones al «ámbito de la Administración de la Generalitat y su sector público». Por otro, la mención del precepto «al territorio de Cataluña» es una aplicación de lo previsto en el artículo 115.1 EAC, que circunscribe al ámbito de Cataluña el ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente, competencias esta vez dirigidas a proteger y mejorar la seguridad de las redes y alertar ante la existencia de ciberamenazas relacionadas con la Administración de la Generalitat y sus sistemas de información y comunicaciones.

Por tanto, en el entendimiento de que las funciones de la Agencia a las que se alude en el primer inciso del precepto deben ser referidas exclusivamente a las actuaciones de la Administración de la Generalitat y su sector público en relación con la protección de sus sistemas de información y comunicación, este segundo inciso del artículo 2.4 b) no es contrario al orden constitucional de delimitación de competencias.

ii) La función atribuida a la Agencia de Ciberseguridad por la letra e) tiene el siguiente tenor literal: *«Actuar como apoyo, en materia de ciberseguridad, de cualquier autoridad competente para el ejercicio de sus funciones públicas y, en particular, en las tareas de lucha contra las conductas ilícitas, incluidas la intervención directa y la obtención de pruebas electrónicas. En la investigación y represión de ilícitos penales, la Agencia debe colaborar con los cuerpos policiales y las autoridades judiciales de acuerdo con lo establecido por la normativa vigente, previo requerimiento, actuando de forma coordinada, y preservando y*

poniendo a su disposición los elementos relevantes para la investigación y los que puedan constituir una prueba».

La norma contiene un mandato de colaboración con el resto de autoridades con competencias en materia de ciberseguridad que no es sino concreción del principio general de cooperación que informa el Estado autonómico, así como del deber de colaborar con Jueces y Tribunales y con el Ministerio Fiscal que resulta del ordenamiento jurídico vigente. Más específicamente, acerca de la investigación y represión de ilícitos penales, que, evidentemente, no corresponden a la Agencia, el precepto no le atribuye una función directa en esas materias vinculadas a la seguridad pública. Su participación en las funciones propias de los cuerpos policiales y las autoridades judiciales, en particular en lo relativo a la «intervención directa y la obtención de pruebas electrónicas», no se produce por iniciativa de la propia Agencia, sino que se condiciona a que haya sido requerida para hacerlo, así como que se actué de acuerdo con la normativa vigente. Su actuación en este ámbito es meramente auxiliar y requiere la solicitud expresa, bien de los cuerpos policiales, entre los que se encuentra la policía de la Generalitat (art. 164.5 EAC), bien de las autoridades judiciales competentes, en los términos previstos en la legislación procesal. Por tanto, el recurso debe desestimarse.

iii) La letra f) atribuye a la Agencia la función de *«investigar y analizar tecnológicamente los ciberincidentes y ciberataques sobre infraestructuras tecnológicas, sistemas de información, servicios de tecnologías de la información y la comunicación o la propia información en los que la Agencia intervenga por razón de su competencia»*. La impugnación no puede ser estimada. Por un lado, el tenor literal del precepto circunscribe las labores de investigación y análisis de la Agencia a los aspectos tecnológicos de los ciberincidentes y ciberataques, lo que permite excluir cualquier interferencia en el plano de la detección, persecución e investigación de conductas ilícitas, funciones que corresponden a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y también a la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Se trata de funciones dirigidas a prevenir y mitigar los efectos de los ciberataques, pues corresponde a la Generalitat la autoprotección de los servicios de su administración y de su sector público, para lo que ha de ejercer las funciones de análisis, investigación y respuesta necesarios para restablecer sus propios servicios y garantizar su seguridad. Por otro lado, esta función de investigación y análisis tecnológico que se encomienda a la Agencia solo se lleva a cabo respecto de los sistemas de información, servicios de tecnologías de la información y la comunicación *«en los que la Agencia intervenga por razón de su competencia»*, esto es, los que acaban de mencionarse. En

conclusión, la función atribuida a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña por la letra f) del apartado 4 del artículo 2 de la Ley 15/2017 no es inconstitucional.

d) Restan por enjuiciar las letras a), b) y d) del apartado 5, según las cuales son funciones de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, específicamente referidas al ámbito del Gobierno y de la Administración de la Generalitat y su sector público dependiente las siguientes:

«a) Impulsar y aprobar un marco de directrices y normas técnicas de seguridad de cumplimiento obligatorio para la Administración de la Generalidad y para los organismos y entidades vinculados o dependientes, para garantizar una protección eficaz, en particular ante el cibercrimen y los ciberataques. En el marco de las directrices y normas técnicas para la protección de los sistemas de información policiales, la Agencia debe coordinarse con el departamento competente en materia de policía y seguridad pública.

b) Informar preceptivamente en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas tramitadas por la Administración de la Generalidad en materia de ciberseguridad y gobernanza de las tecnologías de la información y la comunicación.

d) Garantizar la ciberseguridad en la prestación de los servicios de identificación electrónica y de identidad y confianza digitales por parte de los prestadores establecidos en Cataluña o que, en otro caso, ofrezcan servicios a la Administración de la Generalidad y a los organismos y entidades vinculados o dependientes.»

Los tres apartados impugnados se refieren a funciones circunscritas al «ámbito del Gobierno y de la Administración de la Generalitat y su sector público dependiente». La demanda se refiere expresamente al apartado b) ya que considera contrario al orden competencial que se atribuya a la Agencia la función de informar preceptivamente las disposiciones normativas estatales sobre ciberseguridad. Sin embargo, el tenor literal del precepto desmiente dicha vulneración, ya que alude a «disposiciones normativas tramitadas por la Administración de la Generalitat», lo que se concreta en disposiciones meramente organizativas en relación a sus propias funciones en materia de ciberseguridad (al respecto, STC 31/2010, FJ 61)

**D) SENTENCIAS RELACIONADAS
CON
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

SENTENCIA 72/2018, de 21 de junio

(BOE de 25 de julio de 2018)

en relación con la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

(Cuestión de inconstitucionalidad)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** sala 2ª del Tribunal Constitucional.
- **Motivación:** el artículo 188 apartado 1º de la ley 36/2011, de 10 de octubre al excluir del recurso jurisdiccional al decreto definitivo del Letrado de la Administración de Justicia, impide al justiciable ejercer su derecho a la revisión por el Juez o Tribunal del citado decreto, vulnerando claramente el derecho fundamental contemplado por el artículo 24 de la CE: “el derecho a la tutela judicial efectiva” y en definitiva al derecho de acceso a los recursos. Se alega además una posible vulneración del artículo 117.3 CE ya que este artículo contravendría claramente el principio de exclusividad jurisdiccional.
- **Fallo:** Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del primer párrafo del artículo 188.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

B.- RESUMEN:

1.- El precepto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es el artículo 188 apartado 1º de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

«Contra el decreto resolutivo de la reposición no se dará recurso alguno, sin perjuicio de reproducir la cuestión al recurrir, si fuere procedente, la resolución definitiva.

Cabrá recurso directo de revisión contra los decretos por los que se ponga fin al procedimiento o impidan su continuación. Dicho

recurso carecerá de efectos suspensivos sin que, en ningún caso, proceda actuar en sentido contrario a lo que se hubiese resuelto.

Cabrá interponer igualmente recurso directo de revisión contra los decretos en aquellos casos en que expresamente se prevea.»

2.- La presente cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un recurso de amparo contra el decreto de la Secretaría de Justicia de la Sección Segunda de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 7 de febrero de 2017, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la diligencia de ordenación dictada por la misma Secretaría de Justicia, el 1 de septiembre de 2016, que tuvo por no formalizado por dicha parte procesal, el escrito de impugnación del recurso de casación para la unificación de doctrina promovido en su contra por la entidad Bankia, S.A. Los hechos de los que trae causa el recurso de amparo (tramitado ante la Sala Segunda de este Tribunal con el núm. 1656-2017) son, en síntesis, los siguientes:

a) Con fecha 1 de septiembre de 2016, el Letrado de la Administración de Justicia de la Sección Segunda de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dictó diligencia de ordenación en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 8/623/2016, del siguiente tenor:

«Habiendo transcurrido el plazo concedido a la parte recurrida para la impugnación del recurso formalizado de contrario sin haberlo verificado, pasen los autos con el rollo al Ministerio Fiscal a fin de que informe por el plazo de diez días sobre la procedencia e improcedencia del recurso interpuesto, de conformidad con lo prevenido en el artículo 226.3 de la LJS. Contra esta resolución cabe recurso de reposición, ante el/la Letrado/a de la Administración de Justicia, en el plazo de cinco días, que no tendrá efectos suspensivos respecto a lo acordado.»

b) Contra dicha resolución se interpuso recurso de reposición por la representación procesal de la aquí recurrente en amparo, mediante escrito que tuvo entrada el 23 de septiembre de 2016 en el registro general del Tribunal Supremo, en el que se alegó que el escrito de impugnación del recurso de casación se había presentado dentro de plazo en el sistema *Lexnet*, recibiendo oportuno mensaje de acuse de recibo y conformidad de ello, y que la utilización de medios electrónicos para las comunicaciones procesales no puede traducirse en «*un elemento distorsionador del principio de la tutela judicial efectiva, contenida en el art. 24.1 de la CE*».

En su respuesta, el Letrado de la Administración de Justicia ya indicado dictó un decreto el 7 de febrero de 2017, desestimando el recurso. En apoyo a su decisión, la resolución expresa en su fundamento de Derecho primero:

«Un mero análisis del justificante telemático aportado por la recurrente nos permite concluir que, si bien el escrito de impugnación fue presentado a través de Lexnet con fecha 22-07-2016 y, por tanto, dentro del plazo que al efecto le fue conferido, referido escrito se presentó para surtir efectos en el recurso de casación ordinaria n.º 1/623/2016 (distinto al presente RCUD, que es el 8/623/2016), pues así se refleja en el propio justificante telemático, donde figura en el campo "Tipo de procedimiento": Casación laboral (001), lo que implica a priori que el escrito de impugnación pudiera no haberse presentado "en forma"...»

A renglón seguido, en el fundamento de Derecho segundo, tras recordar que «todos los escritos procesales deben presentarse, no solo en tiempo, sino también en forma, y que el cómputo de los plazos procesales es preclusivo», y mencionar que la normativa reguladora de las comunicaciones y notificaciones efectuadas por vía telemática se contiene en el Real Decreto 1065/2015, cuyo anexo III indica los campos a cumplimentar en el sistema *Lexnet*, figurando entre ellos y de manera obligatoria el del tipo de procedimiento, excepto en los escritos iniciadores, «circunstancia que no concurre en nuestro caso», el decreto razona lo siguiente:

La demanda de amparo alega la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a los recursos, por resultar falta de motivación e incongruente la respuesta dada por el Letrado de la Administración de Justicia de la Secretaría de la Sección Segunda de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que acuerda tener por no formalizado el escrito de la recurrente, de impugnación al recurso de casación para la unificación de doctrina deducido en su contra. Sin negar la existencia de un error en la confección del formulario electrónico para la presentación del escrito citado, en concreto al seleccionar el código del tipo de procedimiento correspondiente al recurso de casación ordinario, en vez —como se debía— del código asignado a los recursos de casación para la unificación de doctrina, la demanda alega que el problema a debate no es la obligación legal de cumplimentar el escrito electrónico, la cual es clara, sino la obligación que incumbe a la propia Administración «a la hora de trasladar este requisito a la plataforma digital y cómo queda el campo a rellenar. Si es claro y preciso, si además indica su obligatoriedad bajo la forma de información que aparece junto al amparo, o bien, bajo la forma de bloqueo en la continuación del formulario

on-line, advirtiéndole de la falta o el error». Reprocha así a las resoluciones del Letrado de la Administración de Justicia el no haber tenido en cuenta «si el instrumento técnico, plataforma digital, alerta o no del error», y limitarse a aplicar el Real Decreto 1065/2015 al caso, sin mayor argumento, lo que «no resulta una interpretación lógica y coherente».

c) Admitido el recurso de amparo por providencia de 17 de julio de 2017 de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, se siguió la tramitación del recurso (núm. 1656-2017) conforme al cauce legalmente previsto hasta la conclusión del mismo, dictándose la providencia de 22 de enero de 2018, en cuya virtud, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55.2 y 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de diez días pudieran alegar lo que desearan sobre la pertinencia de plantear cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el artículo 188 apartado primero, párrafo primero de la Ley reguladora de la jurisdicción social. Este precepto excluye del recurso directo de revisión el decreto del Letrado de la Administración de Justicia que resuelve un recurso de reposición y no pone fin al procedimiento ni impide su continuación, pero conlleva la pérdida de un trámite procesal para la parte recurrida (impugnación del recurso de casación para unificación de doctrina deducido en su contra), teniendo en cuenta además que la STC 58/2016, de 17 de marzo, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del primer párrafo del artículo 102 bis 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada al mismo por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, que resultaba de igual tenor que la norma por la cual se abre este trámite de audiencia.

c) Abierto el plazo de alegaciones, la Fiscal jefe ante este Tribunal Constitucional presentó escrito registrado el 6 de febrero de 2018, por el que consideró que «procede elevar al Pleno cuestión interna de inconstitucionalidad respecto del artículo 188, apartado primero, párrafo primero de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, por oposición al artículo 24 CE». A su criterio, y tras hacer referencia al ATC 163/2013, de 9 de septiembre, que acordó elevar al Pleno cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el artículo 102 bis, apartado segundo, de la Ley 29/1998, arriba mencionado, constata que el precepto que da lugar a la apertura del presente trámite de audiencia, como señala la propia providencia de esta Sala de 22 de enero de 2018, «es de igual tenor» que aquél, lo que justifica su conocimiento por el Pleno.

Por su parte, la representación procesal de la recurrente en amparo formalizó escrito registrado con fecha 12 de febrero de 2018, donde formuló sus alegaciones apoyando la «pertinencia» de plantear la referida cuestión interna de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta lo declarado por la STC 58/2016.

3.- Como señala la STC 58/2016, FJ 7, *«el derecho fundamental garantizado por el artículo 24.1 CE comporta que la tutela de los derechos e intereses legítimos de los justiciables sea dispensada por los Jueces y Tribunales, a quienes está constitucionalmente reservada en exclusividad el ejercicio de la potestad jurisdiccional»* (art. 117.3 CE). *Este axioma veda que el legislador excluya de manera absoluta e incondicionada la posibilidad de recurso judicial contra los decretos de los Letrados de la Administración de Justicia resolutorios de la reposición»,* como acontece en el cuestionado apartado primero del artículo 188.1 LJS. *«Entenderlo de otro modo supondría admitir la existencia de un sector de inmunidad jurisdiccional, lo que no se compadece con el derecho a la tutela judicial efectiva (así, STC 149/2000, de 1 de junio, FJ 3, para otro supuesto de exclusión de recurso judicial) y conduce a privar al justiciable de su derecho a que la decisión procesal del Letrado de la Administración de Justicia sea examinada y revisada por quien está investido de jurisdicción (esto es, por el Juez o Tribunal), lo que constituiría una patente violación del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 115/1999, de 14 de junio, FJ 4, y 208/2015, de 5 de octubre, FJ 5)».*

En suma, el párrafo primero del artículo 188.1 LJS (*«Contra el decreto resolutivo de la reposición no se dará recurso alguno, sin perjuicio de reproducir la cuestión al recurrir, si fuere procedente, la resolución definitiva»*) incurre en insalvable inconstitucionalidad *«al crear un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la reserva de jurisdicción a los Jueces y Tribunales integrantes del poder judicial».* El precepto cuestionado, *«en cuanto excluye del recurso judicial a determinados decretos definitivos del Letrado de la Administración de Justicia (aquellos que resuelven la reposición), cercena... el derecho del justiciable a someter a la decisión última del Juez o Tribunal, a quien compete de modo exclusivo la potestad jurisdiccional, la resolución de una cuestión que atañe a sus derechos e intereses y legítimos»* (STC 58/2016, FJ 7).

SENTENCIA 128/2018, de 29 de noviembre

(BOE de 24 de diciembre de 2018)

en relación con el art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

(Cuestión de inconstitucionalidad)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.
- **Motivación:** , vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

a) Carencia del rango de ley orgánica exigido por el art. 122.1 CE. El recurso de casación autonómico que prevé el artículo 86.3 LJCA *«debe regularse en norma con rango legal de Ley Orgánica y no de Ley ordinaria, tal y como prevé el artículo 74.5 y 6 LOPJ»* y que *«la reserva de Ley Orgánica debe comprender, como mínimo además de la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales, la configuración definitiva de los Tribunales de Justicia y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso»*. La institución creada aparece desnuda, sin el ropaje necesario, y parece que nadie lo quiere ver; los diferentes tribunales superiores de justicia que admiten su existencia aplicando criterios en la forma que luego veremos, lo visten aplicando criterios meramente voluntaristas y/o analógicos, olvidando que se trata de normas procesales, de orden público, en los que la aplicación de la analogía no debe tener cabida, a diferencia de las normas sustantivas»; *«tal regulación –afirma– no llena de contenido la idea del ámbito de conocimiento litigioso a que se refiere el Tribunal Constitucional en las sentencias aludidas, como propio de reserva de Ley Orgánica»*.

b) Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Se pone el acento en que no se hace mención directa a las resoluciones judiciales que pueden ser objeto del recurso de casación autonómica, lo que ha llevado a criterios dispares en diferentes Tribunales Superiores de Justicia, entre los cuales, cuyos criterios se explicitan, se encuentran los de Valencia, Galicia,

Navarra, Extremadura, Cataluña, Madrid y País Vasco. Su conclusión es la siguiente: «Así las cosas, es clara la disparidad de criterios acerca del objeto del recurso de casación autonómica y los supuestos de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, admisibles en esta modalidad casacional, siendo así, que lo que ha convertido esta cuestión en controvertida, ha sido, sin lugar a dudas, la deficiente regulación, que resulta inadecuada y dificulta su puesta en práctica».

d) Infracción del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE), se argumenta la desigual configuración del recurso de casación autonómica, toda vez que *«el ciudadano recibirá un distinto trato ante supuestos de hecho esencialmente iguales, en función del criterio que adopte el Tribunal en su territorio, diferencias que tienen su origen en la deficiente regulación, que, por un lado, prescinde de los motivos de impugnación y ha construido el sistema sobre la base de una exigencia ineludible (el interés casacional objetivo)... y, por otro lado,... la configuración en Sección... es imposible en aquellas Salas de los Tribunales Superiores de Justicia con pocos magistrados, algunas incluso en número inferior a cinco».*

e) En cuarto lugar, se afirma que la afectación del artículo 24 CE, que recoge el derecho a la tutela judicial efectiva: la norma cuestionada «enuncia el recurso de casación autonómica, pero en tanto únicamente lo enuncia y no lo desarrolla, se afecta de forma directa el ejercicio del derecho de tutela, tanto respecto al Juez predeterminado por la Ley como por el procedimiento considerado».

- **Fallo:**

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

- **B.- RESUMEN:**

1.- El precepto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es El art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), párrafos segundo y tercero, si bien para la correcta comprensión de la impugnación, se transcribe el art. 86.3 íntegro:

"Las sentencias que, siendo susceptibles de casación, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles ante la Sala de lo

Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo que tenga su sede en el Tribunal Superior de Justicia compuesta por el Presidente de dicha Sala, que la presidirá, por el Presidente o Presidentes de las demás Salas de lo Contencioso-administrativo y, en su caso, de las Secciones de las mismas, en número no superior a dos, y por los Magistrados de la referida Sala o Salas que fueran necesarios para completar un total de cinco miembros.

Si la Sala o Salas de lo Contencioso-administrativo tuviesen más de una Sección, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia establecerá para cada año judicial el turno con arreglo al cual los Presidentes de Sección ocuparán los puestos de la regulada en este apartado. También lo establecerá entre todos los Magistrados que presten servicio en la Sala o Salas”.

2.- (FJ 4). De acuerdo con el art. 122.1 CE: *“La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia”.*

En ese mínimo indispensable que debe contener la ley orgánica, la jurisprudencia constitucional nunca ha incluido aspectos tales como las modalidades de recurso disponibles, las resoluciones en su caso recurribles, los órganos competentes para su resolución o los procedimientos que a tal fin deban seguirse, con independencia de que las disposiciones de la LOPJ hayan procedido en ocasiones a precisar, en mayor o menor medida, algunos de estos aspectos, pues el contenido mínimo indispensable no es un límite para el legislador orgánico y sí para el ordinario.

Fuera de ese contenido mínimo indispensable reservado a una concreta ley orgánica, la jurisprudencia constitucional (STC 121/2011, entre otras) siempre ha admitido la posibilidad de que el legislador ordinario (procesal) concrete ese diseño básico de la organización judicial y esa definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso de los diversos órdenes jurisdiccionales y, con ello, complete la delimitación competencial que efectúa la LOPJ.

3. (FJ 5). No existe quiebra de la seguridad jurídica, pese a la indeterminación del precepto legal cuestionado, pues una interpretación sistemática del mismo permite acotar su sentido y determinar las resoluciones que pueden ser objeto de este recurso y el órgano que ha de resolverlo.

Las incertidumbres que, *prima facie*, pueda suscitar la disposición cuestionada pueden ser salvadas mediante una interpretación perfectamente razonable, aplicando los criterios ordinarios de interpretación de la ley y atendiendo, especialmente, a la configuración más objetivada del recurso de casación estatal, a cuyas normas se remite implícitamente el recurso de casación autonómico y que debe considerarse que integran también su regulación.

4. (FJ 6). Se desestima la pretendida vulneración del principio de igualdad que, según el órgano promotor, derivaría del hecho de que existieran criterios aplicativos dispares en los distintos Tribunales Superiores de Justicia.

Sin embargo, el TC recuerda que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la desigualdad o la discriminación que prohíbe el art. 14 CE es la que se origina en la función jurisdiccional de un mismo órgano judicial, al interpretar o aplicar de forma diversa una misma norma ante supuestos de hecho similares, no la que se produce por el hecho de que distintos órganos judiciales realicen una interpretación o aplicación distintas de la misma norma jurídica, pues la independencia judicial ampara la capacidad de cada Juez y Tribunal de seleccionar, interpretar y aplicar las normas que consideran relevantes para resolver el asunto de que conocen, siendo la razonabilidad el único parámetro de constitucionalidad que podría proyectarse sobre tales operaciones.

5. (FJ 7). No existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva porque la regulación contenida en los preceptos cuestionados, como ya se indicó, no impide una interpretación lógica y coherente que proporcione un sentido útil a la casación autonómica, ya que la unificación del Derecho autonómico corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia mediante un recurso de casación paralelo al establecido en el Tribunal Supremo para el Derecho estatal o de la Unión Europea, a cuya regulación se remite implícitamente el recurso de casación autonómico.

SENTENCIA 135/2018, de 13 de diciembre

(BOE de 15 de enero de 2019)

en relación con el art. 367.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
- **Artículo cuestionado:** El artículo 367.1 LOPJ, según el cual:
"El reingreso en el servicio activo de los suspensos exigirá la previa declaración de aptitud por el Consejo General del Poder Judicial, quien recabará los informes y practicará las actuaciones necesarias para su comprobación".
- **Motivación:** El órgano judicial cuestiona el apartado primero del artículo 367 LOPJ al entender que es contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en relación con la reserva de ley orgánica (arts. 117.2 y 122.2 CE) y la garantía de inamovilidad judicial (art. 117.1 y 2 CE), como consecuencia de la ausencia de regulación del precepto, tanto en relación con el contenido o significado de la expresión «declaración de aptitud» que se exige para la reincorporación del juez o magistrado sancionado con suspensión definitiva de funciones, como en lo relativo a las consecuencias que se producen en el caso de que el Consejo General del Poder Judicial deniegue la declaración de aptitud del sancionado.
- **Fallo:** Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y, en consecuencia, declarar que el apartado primero del artículo 367 LOPJ y los incisos «tras la declaración de aptitud» y «quedando sin efecto la declaración de aptitud» contenidos en su apartado segundo, son inconstitucionales y nulos.

B.- RESUMEN:

En relación al principio de seguridad jurídica afirma que: "(...) sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas en sus destinatarios que generan una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15)» (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3). (FJ 5)

De la literalidad de la norma, se deriva una ausencia de precisión del precepto que afecta no solo a quien debe aplicar la norma, sino también y fundamentalmente al destinatario de la misma que no puede confiar, ni calcular, el resultado de su aplicación. Quien pretende reingresar tras la sanción de suspensión no tiene elementos con los que efectuar un pronóstico sobre las posibilidades de reincorporación al servicio activo, la norma no los facilita. Tampoco es posible obtenerlos de los informes y actuaciones que pueden ser recabados por CGPJ, pues nada se dice en el precepto sobre su contenido o naturaleza. La intensidad de la laguna o carencia produce confusión o dudas no solo en los aplicadores, sino también en los destinatarios a quienes les afecta una incertidumbre razonablemente insuperable, tanto en relación con la conducta exigible para que se produzca la declaración de aptitud, como acerca de la previsibilidad de sus efectos. (FJ 7 i).

Tampoco es posible efectuar una interpretación no reconstructiva de la norma porque el precepto permite optar entre una pluralidad de posibilidades razonables, lo que genera una incertidumbre insuperable que solo el legislador debe y puede resolver. (FJ 7 ii).

Y, finalmente, el precepto no responde a la situación en que queda el afectado, a cuándo puede volver a solicitar el reingreso, o, a cómo podrá justificar la aptitud una vez le hubiera sido denegada. Esto es, la norma no permite prever con un mínimo grado de determinación las consecuencias que la falta de declaración de aptitud conlleva o las facultades que conforman la nueva situación en la que queda el magistrado. (FJ 7 iii).

SENTENCIA 140/2018, de 20 DE DICIEMBRE

(BOE de 25 de enero de 2019)

en relación con la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la jurisdicción universal

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso.
- **Norma impugnada:** La Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la jurisdicción universal.
- **Motivación del recurso:** Los recurrentes impugnan formalmente la totalidad de la Ley Orgánica 1/2014, considerando que, en la medida en que restringe el ámbito de la jurisdicción universal previamente previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, provoca un efecto de regresividad atentatorio de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y lesiva de los derechos al acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) y a que ese acceso se garantice, en condiciones de igualdad, a todos los ciudadanos españoles (art. 14 CE).

Se entiende asimismo que la Ley Orgánica impugnada vulnera el artículo 10.2 CE, por afectar al contenido de la jurisdicción universal que determinados tratados firmados y ratificados por España otorgan a esa noción. Adicionalmente, se estima que la ley violaría el artículo 96 CE por cuanto modifica, sin seguir el procedimiento previsto en tal precepto, algunos tratados internacionales firmados por España que prevén la persecución universal de determinados delitos. La demanda identifica en los nuevos artículos 23.2 b) y 23.6 LOPJ la lesión de los artículos 24.1, 124 y 125 CE, en la medida en que se suprimen la denuncia y la acción popular como instrumentos de inicio de un procedimiento penal en los casos de extensión extraterritorial de la jurisdicción.

- **Fallo:** desestimación del recurso.

B.- RESUMEN:

1.- La ley orgánica impugnada desarrolla en nuestro ordenamiento jurídico los principios que justifican la extensión de la jurisdicción penal española más allá de nuestro territorio. La definición de la jurisdicción universal en el ordenamiento jurídico español no viene dada en la Constitución; es el legislador quien determinará las normas relativas a la competencia jurisdicción. El alcance de la jurisdicción universal exige una formulación legal, que se concreta a través de las previsiones de la LOPJ y de los tratados internacionales ratificados por España relativos a la persecución internacional de determinados crímenes. El legislador español ha modificado hasta en seis ocasiones, con alcance desigual, el modelo de atribución extraterritorial de las competencias de la jurisdicción española que siempre se han contenido en el art. 23 LOPJ. **(FJ 3º)**

2.- La Ley Orgánica 1/2014 restringe, tal como alegan los recurrentes, el alcance del principio de jurisdicción universal previamente regulado, porque introduce puntos de conexión diversos en relación con cada delito perseguible extraterritorialmente donde la regulación previa no siempre los enunciaba. Así, lo hace en particular, respecto de determinados delitos, al introducir criterios de conexión que no tienen en cuenta el principio de personalidad pasiva que, no obstante, sí se contemplaban en la versión del art. 23.4 LOPJ de 2009, de modo que la nacionalidad de la víctima o el lugar de su residencia habitual no tiene relevancia en relación con la persecución de los delitos de genocidio, lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, del delito de apoderamiento ilícito de aeronaves, de tráfico ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y de los delitos de constitución, financiación o integración en un grupo u organización criminal así como respecto de los delitos cometidos en el seno de dichos grupos. Además, se excluye la denuncia como instrumento de activación del procedimiento penal en la jurisdicción española y se excluye también la acción popular antes prevista para estos supuestos. **(FJ 4º)**

3.- La demanda imputa a la totalidad de la ley la vulneración del art. 10.2 CE en relación con el art. 24.1 CE. Sin embargo, la Sentencia concluye, en este sentido, que no puede deducirse de los múltiples pronunciamientos examinados de la Asamblea General de Naciones Unidas, e la Corte Internacional de Justicia o del

Tribunal Europeo de Derechos Humanos la configuración de un principio absoluto y general de jurisdicción universal que sea de obligatoria aplicación por los Estados firmantes de los tratados incluidos en dichos sistemas. Por este lado, no puede afirmarse que el artículo 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, interpretado a la luz de los tratados de derechos humanos ratificados por España en la lectura que de esos tratados hacen sus órganos de control, enuncie un principio de jurisdicción universal absoluto como el que definía el artículo 23.4 LOPJ, en su versión originaria, que no pueda ser alterado por el legislador. Por tanto, debe entenderse que el derecho de acceso a la jurisdicción, en particular tal y como resulta interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al no tener un carácter absoluto, puede quedar sujeto, en su vigencia aplicativa, a unas limitaciones implícitamente admitidas, especialmente en lo que respecta a los requisitos de admisibilidad de un recurso. Entre estas limitaciones, puede apreciarse la introducción de requisitos de procedibilidad en los supuestos de extensión de jurisdicción.

Por tanto, la Ley Orgánica 1/2014 no es, considerada en su conjunto, contraria al artículo 10.2 CE en relación con el artículo 24.1 CE por definir el principio de jurisdicción universal de forma restrictiva. Y ello por cuanto no puede deducirse del derecho internacional de los derechos humanos, que es parámetro de interpretación obligatorio, un concepto absoluto y obligatorio de universalidad de la jurisdicción como el que defienden los recurrentes. **(FJ 5º)**

4.- El otro vicio de inconstitucionalidad que la demanda atribuye a la totalidad de la norma, se refiere a la vulneración del artículo 96 CE, al entender los recurrentes que la Ley Orgánica 1/2014 altera las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales ratificados por España, que se ven materialmente modificados por la misma.

Sin embargo, el recurso también es desestimado en este punto, por cuanto cualquier análisis de compatibilidad entre los tratados y la Ley Orgánica 1/2014 debe dirimirse en término de legalidad ordinaria y selección del derecho aplicable en un primer término, y no en clave de contradicción con el artículo 96 CE de la norma interna eventualmente contraria a un tratado. Por tanto, se trata de un análisis extramuros de las competencias del TC. **(FJ 6º)**

5.- La demanda también denunciaba que el art. 23.4.a) LOPJ vulneraba el principio de interdicción de la arbitrariedad (9.3 CE) y el principio de igualdad ante la

ley (14 CE), en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (24.1 CE). En particular considera que incurre en la discriminación reveladora de la arbitrariedad que prohíbe el artículo 9.3 CE, al establecer diferentes exigencias para atribuir la competencia extraterritorial de los tribunales españoles en virtud del delito perseguido, siendo el resultante una regulación carente de razonabilidad y de proporcionalidad, y discriminatoria para las víctimas españolas de determinados crímenes, en particular los contemplados en el artículo 23.4 a) LOPJ, según el cual:

"4. Igualmente, será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley española, como alguno de los siguientes delitos cuando se cumplan las condiciones expresadas:

a) Genocidio, lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, siempre que el procedimiento se dirija contra un español o contra un ciudadano extranjero que resida habitualmente en España, o contra un extranjero que se encontrara en España y cuya extradición hubiera sido denegada por las autoridades españolas".

Sobre esta cuestión, recuerda el TC que, a diferencia de lo que sucedía con la regulación anterior, la Ley Orgánica 1/2014 introduce en el artículo 23.4 LOPJ un elenco abierto de delitos cuyo conocimiento compete a la jurisdicción española, aunque se cometieran fuera de España y por no nacionales. El precepto identifica hasta un total de quince puntos de conexión diversos que justifican la extensión de jurisdicción, con lo cual puede decirse que se establecen casi tantos regímenes distintos como delitos se contemplan en la norma. Esa diferenciación puede justificarse, precisamente, en la diversidad de supuestos de hecho regulados, alegando la ausencia de identificación entre supuestos como causa excluyente de la imputación a la norma de carácter discriminatorio.

Por tanto, lo que se está sometiendo a juicio es que la nueva dicción del art. 23.4 LOPJ no contemple la posibilidad de que una víctima española pueda iniciar un procedimiento si el mismo no se dirige contra un español o un residente en España, forzando que dichas víctimas deban acudir a una jurisdicción foránea o internacional. Ambas posibilidades, reconoce el TC, son evidentemente más gravosas para una víctima y la colocan en una situación de mayor vulnerabilidad que la que se hubiera dado de continuar vigente la regulación anterior. Pero de ello no se colige la ausencia de seguridad jurídica, ni la introducción de un criterio de extensión de la jurisdicción

extravagante, imprevisible o discriminatorio. Ciertamente es que los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (resolución AGNU 60/147 aprobada el 16 de diciembre de 2005), exigen a los Estados garantizar «un acceso equitativo y efectivo a la justicia... con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación». Sin embargo, no se puede afirmar que el modelo de extensión extraterritorial de la jurisdicción que prevé la nueva dicción del artículo 23.4 LOPJ sea contrario a esa garantía. Pudieran existir sistemas que garantizaran mejor el acceso de las víctimas al sistema judicial; pero ello no significa que el previsto no respete el derecho de acceso a la jurisdicción, ni que la regulación impugnada en este proceso ignore el principio de seguridad jurídica ex artículo 9.3 CE. **(FJ 7º)**

6.- Los artículos 23.2 b) y 23.6 LOPJ, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2014, requieren que el agraviado o el Ministerio Fiscal interpongan querrela ante los tribunales españoles, eliminando así la denuncia y la acción popular en la persecución de este tipo de delitos. Los recurrentes entienden que esta regulación incorpora una restricción constitucionalmente injustificada en el derecho fundamental de las víctimas al acceso al proceso justo con todas las garantías (art. 24.1 CE) y en el derecho constitucional a la participación en la administración de justicia (art. 125 CE), además de resultar, tal restricción, contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) en relación con el artículo 14 CE. La demanda entiende asimismo que la reforma impide al Ministerio Fiscal cumplir con su misión constitucional de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, contrariando de este modo el artículo 124 CE.

Tales motivos son desestimados también. Afirma el TC que “si no hay consagración explícita de la acción popular en la ley, directa o por remisión, tal acción no existe en el ámbito de que se trate, y esa inexistencia en modo alguno suscita problema alguno de inconstitucionalidad” (STC 64/1999, FJ 3). Así, considera que la falta de previsión de la acción popular en el supuesto que nos ocupa no vulnera ni el art. 24 CE, ni el 125 CE, ni el 9.3 CE, por exigir a las víctimas, de forma implícita, acudir a la jurisdicción a través de una querrela impidiendo su defensa por terceros mediante una acción popular.

Y la misma consideración formula la Sentencia en relación con la exclusión de la denuncia. Afirma el TC que todos los denunciados y querellantes tienen el *ius ut*

procedatur, pero que lo que no asiste a la víctima es el derecho a activar el procedimiento bien mediante denuncia, bien mediante querrela. Las dos fórmulas de solicitud de iniciación del procedimiento satisfacen su derecho de acceder al proceso igualmente, y será la ley procesal la que determine, en cada caso, la posibilidad de optar por una u otra, o por las dos, sin que una eventual definición excluyente de una de las dos opciones pueda ser considerada lesiva del derecho de acceso a la jurisdicción en la medida en que la otra opción quede abierta, como es aquí el caso. Y por lo que hace a quienes no son víctimas nada impide que denuncien ante la Fiscalía, poniendo en conocimiento del Ministerio Fiscal la comisión de un hecho presuntamente delictivo cometido en el extranjero, de modo que sea aquel quien, en su caso, interponga la oportuna querrela para dar inicio al procedimiento. **(FJ 8º)**

**E) SENTENCIAS
EN MATERIA DE VIVIENDA**

SENTENCIA 16/2018, de 22 de febrero

(BOE de 23 de marzo de 2018)

en relación con la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los artículos **1** (por cuanto añade los arts. 42 *bis* apartados segundo, cuarto, quinto y sexto, 42 *ter*, 42 *quater*, 42 *quinquies* y 42 *sexies* a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra); **2** [por cuanto modifica el art. 52.2 a) de la Ley Foral 10/2010], **5** (por cuanto modifica el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010), **6** (por cuanto modifica el art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010) y **7** (por cuanto añade la disposición adicional décima, apartados primero y segundo, a la Ley Foral 10/2010) de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

- **Motivación del recurso:** en la demanda se formulan los siguientes motivos:
 - 1º) Que según el Abogado del Estado dado que la norma objeto del recurso afecta esencialmente a la regulación del derecho de propiedad, concretamente a su función social, atribuyendo una serie de consecuencias sancionadoras y expropiatorias al hecho de no ser destinada al uso habitacional la vivienda libre (este recurso no plantea objeción respecto de la vivienda protegida), se están vulnerando las competencias estatales para ello recogidas en los artículos 149.1.1 y 8 CE en relación con el art 33 CE.

 - 2º) El segundo motivo impugnatorio se dirige contra los artículos 42 *bis* – apartados 2º, 4º, 5º y 6º y 42 *ter*, en la medida que el concepto «*vivienda deshabitada*», que tiene transcendencia en el régimen sancionador de la ley (el art. 66.1 tipifica como infracción muy grave «*no dar efectiva habitación a la vivienda*» en determinados supuestos), se define en tales preceptos con arreglo a presunciones y meros indicios, además de al margen del principio de culpabilidad, con lo que, a juicio del Abogado del Estado, vulneran el artículo 25 CE e incurrir en inconstitucionalidad

mediata por incumplimiento del artículo 130 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC). El Abogado del Estado entiende también vulnerado el artículo 9.3 CE porque *«el tipo que establece la Ley Foral incurre en arbitrariedad, en la medida en que es notorio que las personas jurídicas no tienen poder de disposición absoluto sobre que una vivienda de su titularidad esté efectivamente ocupada»*.

3º) La demanda sostiene, en tercer lugar, que: los artículos impugnados, concretamente los preceptos destinatarios del deber de ocupación de la vivienda y sus correspondientes consecuencias sancionadoras, así como, especialmente, la disposición adicional décima incurren en inconstitucionalidad por infracción del art. 14 CE porque discrimina arbitrariamente a las personas jurídicas, de forma que hace depender la existencia del tipo infractor de que el propietario de la vivienda sea una persona física o jurídica...Se vulneran en consecuencia los arts. 14 y 9.3 CE, en cuanto establecen la garantía de la igualdad y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad. Este motivo de inconstitucionalidad es particularmente evidente en el caso de la disposición adicional décima que tiene como único sujeto pasivo *"las viviendas incursas en procedimiento de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos"*. Esta restricción del ámbito subjetivo de aplicación de la norma discrimina, sin fundamento constitucional legítimo a las entidades de crédito y de gestión de activos, frente a otras personas jurídicas que pueden actuar en el mercado (inmobiliarias, promotores, fondos de inversión, etc.)».

4º) La cuarta impugnación se articula por infracción, por todas las normas recurridas, y en especial por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, de las competencias estatales en materia de *«bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»* (art. 149.1.13 CE) y de ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 CE). Argumenta el Abogado del Estado que: *«las medidas autonómicas aquí impugnadas tienen la virtualidad de poner en verdadero peligro una de las líneas más esenciales de actuación en materia de política económica abordadas por el Estado, a saber: la reestructuración del sistema financiero y la consecución de la*

estabilidad de las entidades de crédito como herramienta fundamental para conseguir una reducción de la prima de riesgo de nuestro país y de comenzar una senda de crecimiento económico».

- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013 y, en consecuencia:
 - a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, añadida por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.
 - b) Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1. Respecto del primer motivo que se alega en la demanda por el Abogado del Estado el Tribunal entiende que estamos ante una impugnación estrictamente competencial.

El Tribunal analiza en primer lugar la posible vulneración por parte de esta Ley del artículo 33 CE y explica que aunque el demandante cita el artículo 33 CE y usa la expresión «*contenido esencial*», no mantiene en ningún momento que imponer un deber de ocupación efectiva al propietario de la vivienda desvirtúe el derecho de propiedad hasta hacerlo irreconocible como tal institución. La alusión al artículo 33 CE, por el contrario, tiene por objeto, en la argumentación de la demanda, destacar que las normas recurridas afectan, a su juicio, a una institución civil que se reconoce en el artículo 33 CE como derecho constitucional, lo que se recuerda por el efecto que esta circunstancia pudiera tener en la determinación del alcance de los títulos competenciales invocados y en su aplicación al caso.

La sentencia aclara a este respecto que la Ley Foral 24/2013 introduce en la Ley Foral 10/2010 un título V *bis* rubricado «*De los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas*», que contiene los artículos 42 *bis* a 42 *septies*, de este modo, los conceptos e instituciones regulados en los artículos 42 *bis* a 42 *sexies* han de entenderse en función de la política de fomento en materia de vivienda que disciplina el artículo 42 *septies*. Esta interpretación guiada por la ubicación sistemática de estos preceptos se confirma por el hecho

de que el artículo 42 *bis*.1 se encabece señalando que la definición de vivienda que realiza es «a los efectos del presente título. Ello supone que el destino efectivo de la vivienda al uso residencial, al que se refiere expresamente el artículo 42 *bis*.2 y al que sirven el resto de previsiones impugnadas de los artículos 42 *bis* a 42 *sexies*, no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda (en parecidos términos, la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13).

Por todo lo anterior el Tribunal concluye que los artículos 42 *bis* –apartados segundo, cuarto, quinto y sexto– y 42 *ter* a 42 *sexies* de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no vulneran el artículo 33 de la CE ya que no prevén, ni siquiera de un modo tácito, que el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad como manifestación de su función social.

Con respecto de la posible vulneración del artículo 149.1.1, en concreto se alega por el Abogado del Estado que la Ley Foral al imponer como una manifestación de la función social de la propiedad el deber de destinar la vivienda efectivamente a uso habitacional, introduce diferencias en el ejercicio del derecho constitucional a la igualdad, dando lugar así a una desigualdad esencial en dicho ejercicio, que desconocería el mandato contenido en el artículo 149.1.1 CE. Entiende el Tribunal Constitucional que el Abogado del Estado no precisa en sus alegaciones que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas. No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional y, consecuentemente, se procede a desestimar esta impugnación respecto de los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013.

El Abogado del Estado sostiene también que el legislador foral ha invadido el espacio competencial atribuido al Estado ex artículo 149.1.8 CE. Afirma que, al señalar como manifestación de su función social el deber de destinar la vivienda efectivamente a uso habitacional, está regulando uno de los elementos nucleares del derecho de propiedad privada sobre vivienda, ámbito que al tratarse de una institución civil se reserva al Estado por el artículo 149.1.8 CE. Sin embargo, el

tribunal considera que la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 CE. En conclusión, al no encuadrarse en la materia «legislación civil» la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, procede declarar que el legislador foral, al regular como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda un deber de ocupación efectiva en los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no invade las atribuciones estatales ex artículo 149.1.8 CE.

2. El segundo motivo de impugnación se deduce contra el artículo 42 *bis* – apartados segundo, cuarto, quinto y sexto– y el artículo 42 *ter* Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por el artículo 1 Ley Foral 24/2013. Aduce el Abogado del Estado que estos preceptos, en tanto que definen mediante presunciones y meros indicios la situación de vivienda no efectivamente ocupada y correlativamente el tipo infractor regulado en el artículo 66.1, vulneran los principios de presunción de inocencia y culpabilidad (arts. 25 CE y 130 Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999) y el de prohibición de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE, este último porque las personas jurídicas afectadas por el tipo infractor del artículo 66.1 no tendrían «poder de disposición absoluto sobre que una vivienda de su titularidad esté efectivamente ocupada».

El TC rechaza esta impugnación porque, los artículos 42 *bis* y 42 *ter* objeto de la misma han de entenderse en función de la política de fomento en materia de vivienda que disciplina el artículo 42 *septies* y, por tanto, no relacionados con las medidas de gravamen que se regulan en otros preceptos de la ley. Al no revestir estos preceptos ninguna eficacia en el régimen sancionador previsto en esta ley foral no es posible anudar a ellos la vulneración de los principios invocados en esta alegación.

3. La tercera impugnación del Abogado del Estado comprende dos planteamientos distintos. Sostiene, de un lado, que incurren en discriminación arbitraria (art. 14 y 9.3 CE) los preceptos recurridos que asocian consecuencias sancionadoras al incumplimiento del deber de ocupación efectiva de la vivienda solo respecto de las personas jurídicas. El Abogado del Estado reprocha a la ley foral un segundo trato discriminatorio, esta vez imputado al apartado segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, añadida por el artículo 7

de la Ley Foral 24/2013, en la medida que la expropiación de uso que regula solo se prevé para un tipo de personas jurídicas con exclusión de cualesquiera otras.

La demanda no contiene ninguna argumentación relativa a las notas constitutivas del canon de igualdad ex artículo 14 CE, ni precisa la condición peyorativa histórica o socialmente arraigada que concurra en el sujeto discriminado, por lo que el Tribunal ceñirá su análisis a determinar si las diferencias normativas recurridas «carece[n] de toda explicación racional ... sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 8, y las allí citadas).

El Tribunal considera que no solo cabría formular ciertas explicaciones para dicho distinto régimen, sino que incluso alguna de ellas es expuesta en el preámbulo de la norma. En efecto, la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión predicable en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diversas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica. Por otro lado, al delimitar en qué casos la cobertura de necesidad de vivienda en caso de desahucio de personas en situación de emergencia pudiera ser de interés social al efecto de justificar su expropiación forzosa no sería irrazonable tomar en cuenta aquellos supuestos de importancia cuantitativa, como es el caso de las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, sujetos estos que *a priori* serán quienes (por ser titulares del préstamo cuyo colateral es la vivienda) insten en la gran mayoría de los casos los procedimientos de desahucio que afecten a personas en situación de emergencia. Constatado que no se puede afirmar que el distinto trato definido en los preceptos legales recurridos carezca de toda explicación racional, no cabe acoger este motivo impugnatorio.

4. La cuarta impugnación invoca el desconocimiento por todos los preceptos recurridos de las competencias atribuidas al Estado por los artículos 149.1.11 y 149.1.13 CE. En la demanda se alega, de un lado, que una línea esencial de la política económica del Estado es reorganizar el sistema financiero como medio para superar la crisis económica internacional, en pos de lo cual se han adoptado una serie de acciones singulares orientadas a fortalecer la solvencia de las entidades de crédito. Y se argumenta, de otro, que, según los documentos adjuntos a la demanda, las previsiones legales recurridas merman el valor de

mercado de los activos inmobiliarios en manos de las entidades financieras y dificultan que los transmitidos por estas a las sociedades de gestión de activos se realicen en las mejores condiciones posibles, con lo que se compromete gravemente la pretendida reorganización del sector financiero. Al respecto de las argumentaciones del Abogado del Estado, el Alto Tribunal afirma que:

a) Los artículos 42 *bis* a 42 *sexies*, por las razones detalladas en el fundamento jurídico 5, son previsiones accesorias respecto de la política autonómica en materia de vivienda regulada en el artículo 42 *septies*, que lleva por título «políticas y actuaciones de fomento para promover el uso social de las viviendas». No incorporan, por tanto, un deber del propietario de vivienda de darle habitación efectiva, ni se conectan con las consecuencias gravosas previstas en los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2, por lo que no suponen de ninguna manera una interferencia significativa en el logro del objetivo de política económica que persigue el Estado con tales medidas.

Cabe apreciar, por otra parte, que el artículo 42 *quater*, aun no relacionándose con el régimen de deberes del derecho de propiedad de la vivienda previsto en los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2, impone al propietario ciertas obligaciones de información y colaboración orientadas a la mejor realización de las actuaciones públicas de fomento dispuestas en el artículo 42 *septies*. No obstante, dichas obligaciones no revisten entidad suficiente para interferir sustancialmente en el logro efectivo de los objetivos estatales de política económica que estamos considerando.

b) Los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 hacen necesario un análisis más pormenorizado. Para empezar, resulta claro que el deber de todo propietario de vivienda de destinarla efectivamente a uso habitacional, que es uno de los contenidos normativos presente en estos tres preceptos, no tiene virtualidad por sí solo para producir el menoscabo que nos ocupa. Serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo, lo que requiere un examen específico de cada caso.

c) El artículo 66.1 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley Foral 24/2013, dispone que las personas jurídicas, y en tanto que incluidas en esa categoría genérica las entidades de crédito y también las sociedades de gestión de activos aludidas en el artículo 3 de la Ley 8/2012 y en el artículo 35 de la Ley 9/2012 (sustituido ahora por el artículo 28 de la Ley 11/2015), cuando tengan en su patrimonio viviendas y las mantengan deshabitadas durante dos años incurrirán en una infracción muy grave, que podrá ser sancionada con multa de 30.000 a 300.000 € [67.1 c)].

Cabe afirmar que el régimen agravado a que sujeta el artículo 66.1 la propiedad de la vivienda de las personas jurídicas, consistente en anudar una cuantiosa reacción sancionadora al incumplimiento por el propietario de su deber de destinar el bien a habitación de un modo efectivo, disminuye necesariamente las cantidades que el mercado, así el de arrendamiento como el de compraventa, está dispuesto a ofrecer por tales viviendas. Además, debido a que el mercado inmobiliario es único e interconectado, el gravamen que devalúe las viviendas propiedad de las personas jurídicas en general produce reflejamente un detrimento de idéntica importancia en las viviendas obrantes en el patrimonio de las entidades de crédito y de las sociedades de gestión de activos, entre las que destaca la SAREB.

Debe reconocerse, por tanto, que la reacción sancionadora prevista en el artículo 66.1 es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios, ya se trate de préstamos cuyo colateral sean bienes vinculados a una iniciativa inmobiliaria, ya se trate directamente de suelo o construcciones adjudicadas como consecuencia de una deuda impagada. La medida recogida en el artículo 66.1 con seguridad también generará algún efecto peyorativo en el proceso de desinversión de la SAREB, dando lugar a que la realización de los activos inmobiliarios que esta sociedad de gestión tiene encargada se materialice en condiciones inferiores a que dicho precepto legal no existiera.

Teniendo en cuenta estos elementos de juicio, y dado que los documentos aportados con la demanda, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará esta medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB, procede concluir que no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 66.1, dictada por la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando, por lo que procede desestimar esta impugnación respecto de ese precepto foral.

d) Según el escrito de demanda los artículos 52.2 a) y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción dada por los artículos 2 y 6 de la Ley Foral 24/2013, serían un obstáculo para la efectividad de las medidas aprobadas por el Estado ex artículo 149.1.13 CE porque prevén supuestos adicionales de expropiación forzosa, cuyas características fueron precisadas al transcribir dichos preceptos.

Sin que quepa negar que la previsión legal de una causa de expropiación constituye siempre un sacrificio de la posición del propietario, lo relevante en este contexto competencial es que al expropiado le asiste, como garantía

constitucional, el derecho a recibir necesariamente una indemnización y a que esta represente un proporcional equilibrio respecto del valor económico del bien de cuya propiedad se le priva (por todas, STC 218/2015, de 22 de octubre, FJ 4). De este modo, las expropiaciones que pudieran traer causa de los artículos 52.2 a) y 72.2, mientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB. En caso de que la propia ley foral impidiera, mediante alguno de los preceptos que no han sido recurridos, que las citadas previsiones expropiatorias no fuesen seguidas de una indemnización proporcional al valor real de la vivienda serían los preceptos que negasen o configurasen de otro modo el derecho a indemnización los que producirían el obstáculo relevante en la competencia estatal.

Procede concluir que estas dos normas forales, que son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda (art. 44 LORAFNA), pues la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex artículo 149.1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad. Consecuentemente, procede declarar su constitucionalidad y desestimar esta impugnación en la medida que se refiere a ellas.

SENTENCIA 51/2018, de 10 de mayo

(BOE de 11 de junio de 2018)

en relación con la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

(Cuestión de inconstitucionalidad)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** sección 1ª de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

- **Motivación:** el recurrente atribuye al precepto legal cuestionado los siguientes vicios potenciales de inconstitucionalidad:

- Vulneración del principio de irretroactividad de disposición restrictiva (art. 9.3 CE) de un derecho ya consolidado, si bien que no efectivo. Considera que, a diferencia de lo que sucede con la subsidiación de préstamos convenidos [letra a) de la disposición cuestionada], la ayuda estatal directa a la entrada se adquiere desde el momento del reconocimiento, por lo que la introducción de un nuevo requisito, no previsto previamente, podría determinar la aplicación retroactiva de una disposición desfavorable y restrictiva del mismo.

- Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de confianza legítima. Al respecto señala que el beneficiario cumplió todos los requisitos exigidos por la normativa reguladora, afrontó una inversión y actuación económica prolongada en el tiempo, no siendo razonablemente previsible que, tras la supresión de las ayudas con la excepción favorable a la solicitante introducida en el Real Decreto 1713/2010, se introdujera un presupuesto que determinaría, por la propia dinámica del régimen jurídico aplicable al caso, la imposibilidad de percepción de una ayuda que ya tenía reconocida. Además, la Ley 4/2013 no ofrece razón alguna, en su exposición de motivos, para la modificación introducida, que supone una reforma adicional a la de 2010. Por último, la modificación no es proporcionada a la finalidad de la reforma de 2013, que sería, según su preámbulo, «flexibilizar el mercado de alquiler para lograr la necesaria dinamización del mismo». Pues bien, la dinamización

del mercado del alquiler no exigía la supresión del régimen transitorio de concesión de ayudas a la adquisición de vivienda protegida, más cuando quienes se acogieron al mismo ya tenían resolución administrativa que les reconocía el derecho. El Auto concluye que, así las cosas, el beneficiario había ganado el derecho a la continuación del procedimiento y a la efectividad de las ayudas ya concedidas, conforme al régimen transitorio contenido en el Real Decreto 1713/2010. Con la reforma cuya constitucionalidad se cuestiona, afirma el órgano judicial, el legislador «quiebra la previsibilidad de las consecuencias de la propia conducta» (STC 122/2016, de 23 de junio). A este respecto se reproduce un fragmento del voto particular formulado a la STC 216/2015.

- Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Se afirma que, examinado el preámbulo de la Ley 4/2013, no se percibe concreto objetivo justificador de la medida adoptada en el concreto punto cuya constitucionalidad se cuestiona.

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

B.- RESUMEN:

1.- La norma objeto de la presente cuestión es la disposición adicional 2ª de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

2.- El Tribunal Constitucional desestima en su totalidad la cuestión planteada rebatiendo cada una de las vulneraciones de los principios constitucionales contenidos en el artículo 9.3 de la CE, alegadas por el TSJAR, y que son las siguientes:

a) Vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales: para el órgano judicial las AEDE se adquieren desde el momento mismo del reconocimiento, en este caso por parte del Gobierno de Aragón, y añadir por esta disposición adicional 2ª un nuevo requisito para su obtención, la conformidad expresa del Ministerio de Fomento, podría determinar la aplicación retroactiva de una disposición desfavorable y restrictiva.

Para el Alto Tribunal la citada vulneración no se produce porque no concurren las circunstancias necesarias para considerar que estamos ante un caso "de irretroactividad de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no

favorables o restrictivas de derechos individuales". Por un lado, no hay, según la sentencia, aplicación retroactiva de la norma porque del propio régimen jurídico aplicable a las AEDE con anterioridad a la entrada en vigor del citado precepto ya se desprende que: *"la resolución del órgano competente de la Administración Aragonesa que reconocía que el solicitante cumplía con los requisitos legales de obtención de la ayuda era condición necesaria pero no suficiente para generar el derecho a su percepción"*. La sentencia considera que la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, no impone, sino que reitera un requisito existente antes de su entrada en vigor (la conformidad expresa del Ministerio de Fomento), carece por tanto, dicha norma, de carácter retroactiva. El segundo de los requisitos que debe concurrir para considerar que se produce la vulneración citada es que estemos ante una disposición sancionadora desfavorable o restrictiva de derechos individuales, es decir para el Tribunal Constitucional la expresión: *"restricción de los derechos individuales"* debe equipararse a la idea de sanción y en el caso que nos ocupa no estamos evidentemente ante una sanción

b) Vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, en este caso el TSJAR considera que la retroactividad de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona vulnera la confianza de quienes, en cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa, obtuvieron el reconocimiento de una ayuda para la adquisición de una vivienda protegida, y en consecuencia afrontaron una inversión y desarrollaron una actividad económica prolongada en el tiempo.

Según consta en los fundamentos jurídicos de la sentencia y, a diferencia de lo que opina el recurrente, no se ha producido con esta norma, la vulneración del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima. Especifica la sentencia que para determinar en este caso si ha habido tal vulneración debe valorarse *"la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma"*. Para el alto tribunal la medida adoptada por esta norma era claramente previsible, por cuanto los interesados en obtener las ayudas directas a la entrada debían de conocer que estas correspondían al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 y que dicho plan tenía en todo caso una vigencia temporal acotada desde el principio. Según esta sentencia cuando se dicta la norma objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad quienes contaban ya con una Resolución autonómica de reconocimiento de la ayuda *"ya no podían legítimamente confiar en el mantenimiento del programa de ayudas"*. Añade la sentencia que el interesado debería de haber actuado prudente y diligentemente recabando si fuera preciso las precisiones necesarias de los organismos y entidades concernidos (Departamento de

Obras Públicas del Gobierno de Aragón y Ministerio de Fomento). En definitiva entiende el tribunal que no queda acreditada por el recurrente una situación de confianza legítima que pueda fundamentar ciertas limitaciones a la acción del legislador con el fin de respetar el principio de seguridad jurídica.

c) Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos por carecer, a juicio del TSJAR, la medida impugnada de un objetivo justificador. En este caso el tribunal constitucional considera que no existe tal vulneración por cuanto la norma cuestionada se limita a suprimir una línea de ayudas que venía contemplada en un plan estatal de vivienda que ya había agotado su vigencia. Se especifica en la sentencia que el Estado tenía competencia para ordenar la actividad de fomento de las instituciones centrales del Estado y que consideró oportuno poner fin formalmente, con la norma impugnada, a una posible ultractividad del Real Decreto que regulaba el Plan Estatal de vivienda 2009-2012.

SENTENCIA 97/2018, de 19 de septiembre

(BOE de 12 de octubre de 2018)

en relación con la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno en funciones.

- **Norma impugnada:** Los siguientes artículos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco:
 - Artículo 3, letras t) y x); 4, apartados 1º y 2º b).
 - Artículo 6.1.
 - Artículo 9.4.
 - Artículo 56, apartados 1º, 2º y 3º.
 - Artículo 59.
 - Artículo 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h).
 - Artículo 64.
 - Artículo 72, apartados primero y tercero c)
 - Artículo 74.
 - Artículo 75.
 - Artículo 83, letra d).
 - Artículo 84, letra d).
 - Disposición adicional 1ª, apartado 3º.

- **Motivación del recurso:**
 - Los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 6.1; 9.4; 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero —en lo que atañe al incumplimiento de la función social de la vivienda—, y 3 c); 83, letra d), y 84, letra d), invadirían las competencias del Estado para adoptar la “legislación civil” (art. 149.1.8 CE) y regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE).
 - Los artículos 64, 83 d) y 84 d) vulnerarían los artículos 24.2 y 25 CE, en relación con el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).
 - Las medidas de intervención previstas en los artículos 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72, apartados 1 y 3 c), vulnerarían el principio

de proporcionalidad e invadirían la competencia estatal de "*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*" (art. 149.1.13 CE).

▪ Arts. 9.4, 74 y 75 se considera vulneran las competencias estatales previstas en los números 6 (legislación civil), 8 (legislación procesal), 11 (bases y ordenación del crédito y los seguros), 13 (bases y coordinación de la planificación económica) y 18 (legislación sobre expropiación forzosa) del artículo 149.1 CE.

▪ El artículo 6.1 invadiría la competencia estatal para aprobar condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), legislación procesal y civil (art. 149.1, números 6 y 8, CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

▪ La disposición adicional primera, apartado 3, invadiría las competencias estatales (art. 149.1.1, 13 y 18, CE) al infringir las Leyes 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

- **Fallo:** Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9.4, 74 y 75.3, así como el inciso "*y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente*" del artículo 6.1 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco.

2º Declarar que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 7 c).

3º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- En relación a los artículos 3, letras t) y x), 4, apartados primero y segundo b), 56, apartados primero, segundo y tercero, 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72, apartados 1º, y 3 c), 83, letra d) y 84, letra d), de la Ley vasca 3/2015, el TC advierte que el contenido de los preceptos controvertidos es muy similar al de otras previsiones aprobadas por Navarra, Andalucía, Canarias y Comunidad

Valenciana. Estos artículos delimitan la función social de la propiedad de una vivienda y establecen las consecuencias del incumplimiento de la misma. El TC entiende que *«la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes, (...) esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses –o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad– establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad»*. **(FJ 4)**

2.- Respecto de los artículos 9.4, 74 y 75 de la Ley vasca 3/2015, que regulan la posible expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria son considerados por el TC inconstitucionales y nulos. Lo que determina que la regulación autonómica menoscabe la competencia estatal es que una intervención pública adicional quiebra la respuesta coherente que ha diseñado el Estado. **(FJ 5)**

3.- El controvertido artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 no establece un régimen aplicable a la generalidad de los procedimientos administrativos, sino que reconoce la acción pública administrativa dentro de un ámbito específico, vivienda, respecto del que las Comunidades Autónomas tienen competencia de acuerdo con sus Estatutos. No se suplantán, ni contradicen las reglas sobre iniciación del procedimiento, participación ciudadana, recursos y revisión de actos que ha diseñado el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (Ley 39/2015, de 1 de octubre). **(FJ 6)**

4.- En relación con la disposición adicional 1ª que en su párrafo 1º define qué es un agente o agencia inmobiliaria y en los párrafos siguientes recoge tres mandatos de desarrollo reglamentario, que tienen por objeto: la regulación de *"los requisitos para el ejercicio de la actividad de agente inmobiliario,"* (párrafo 2º); la instauración de un *"distintivo,"* que *"deberá figurar en el papel comercial y en la publicidad de los agentes,"* y de una *"placa de formato,"* (párrafo 4º); así como la creación de un *"registro administrativo que tendrá por objeto la inscripción de los agentes inmobiliarios o agencias"* (párrafo 3º). Según el TC esta regulación incumpliría las Leyes 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, e invadiría las competencias que dan cobertura a esa legislación básica (art. 149.1.1,

13 y 18 CE). Para el TC efectivamente se produce esta invasión salvo en el caso del apartado 3º, párrafo 3º que prevé: "*la inscripción de los agentes inmobiliarios o agencias en un registro administrativo*", esta previsión puede considerarse constitucional, siempre que se interprete del siguiente modo: siendo la inscripción registral, interpretada como voluntaria, serviría así, no como título habilitante, sino como instrumento de publicidad a disposición de los agentes de la propiedad inmobiliaria que estén interesados en él, en consonancia con la legislación de otras Comunidades Autónomas. **(FJ 7)**

SENTENCIA 102/2018, de 4 de octubre

(BOE de 1 de noviembre de 2018)

en relación con la Ley de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia y de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los arts. 59 bis y ter de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, en la redacción dada por el art. 1.10 y 11 de la Ley 10/2016, de 7 de junio y el art. 19 bis de la Ley 4/1996, de 14 de junio, en la redacción dada por el art. 2.2 de la Ley 10/2016, de 7 de junio.

- **Motivación del recurso:** La razón de la impugnación se centra en la inconstitucionalidad de dichos mecanismos orientados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento mediante un procedimiento de mediación extrajudicial cuya introducción que se entiende contraria a las competencias estatales en materia de legislación procesal y civil de los artículos 149.1.6 CE y 149.1.8 CE. Adicionalmente, el Abogado del Estado alega que esta regulación afecta a las competencias estatales en materia de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) y de planificación económica (art. 149.1.13 CE).

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

B.- RESUMEN:

1.- Los nuevos artículos 59 bis y ter regulan mecanismos orientados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento de los consumidores a través de lo que califican como procedimientos de mediación extrajudicial, si bien uno de ellos se aplica únicamente a los casos en los que ese sobreendeudamiento traiga causa de la adquisición de la vivienda habitual.

Analizando el contenido de los preceptos impugnados, el TC determina que la norma no fija expresamente que el acreedor esté obligado a aceptar el procedimiento. Al contrario, el carácter voluntario del procedimiento para ambas partes de la relación puede deducirse de lo dispuesto en el art. 59 ter.1, según el cual, tanto los consumidores como cualquiera de sus acreedores podrán solicitar el inicio del procedimiento de mediación establecido en el art. 59 bis, pues en ningún caso los preceptos prescriben que la decisión de una de las partes sea de obligado cumplimiento para la otra. Se trata, entonces, de un medio que permite a las partes acercar sus posiciones con el objeto de alcanzar un acuerdo que logre, por una parte, satisfacer los intereses económicos del acreedor, y por otra, mantener la continuidad de pago de la hipoteca por el deudor.

La voluntariedad del mecanismo previsto, que no impone su aplicación por la sola voluntad de las partes, ni, por lo mismo, les impide el acceso a jurisdicción, constituye un supuesto diferente al examinado en la STC 54/2018 en relación con el apartado tercero del nuevo art. 132-4 del Código de consumo de Cataluña, precepto que fue declarado inconstitucional y nulo por cuanto "instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible" e invadiendo la competencia del Estado en materia de legislación procesal ex art. 149.1.6 CE.

2.- El Abogado del Estado alegaba que la atribución a las comisiones de sobreendeudamiento encargadas de gestionar el procedimiento, de lo que la norma denomina "amplias facultades de decisión" (art. 59 ter.2) excede de los límites inherentes a la mediación y que, por ello, vulnera las competencias del Estado de los arts. 149.1.6 y 8 CE.

Sin embargo, entiende el TC que la capacidad de establecer un plan de pagos o un plan de reestructuración de la deuda a las que alude expresamente el precepto impugnado dependen de la previa aceptación, por ambas partes, de la aplicación de este procedimiento, pues sin ella no es posible acuerdo alguno en relación con la situación de sobreendeudamiento a la que trata de hacerse frente. Lo propio sucede con la solución que finalmente se proponga, pues no se atribuye a las comisiones de sobreendeudamiento la capacidad de decidir en defecto de acuerdo entre las partes y sin ulterior revisión judicial.

No existe, por tanto, la obligación de someterse a dicho procedimiento, ni se ven afectadas las competencias estatales, en particular, la regulación del concurso de acreedores. El procedimiento en cuestión se excluye expresamente en los casos

en los que el deudor se encuentre en un procedimiento judicial concursal, de modo que se sitúa en un momento anterior a la aplicación de la Ley Concursal.

3.- Por otra parte, en relación con la argumentación del Abogado del estado acerca de que los preceptos impugnados exceden de los límites inherentes a la configuración institucional propia de la mediación, advierte la Sentencia que el que no se trate de una mediación propiamente dicha no provoca, solo por esa razón, vulneración competencial. Se trata, pese a su denominación, de un procedimiento administrativo al que se someten dos interesados que tienen intereses contrapuestos y a cuyo remedio debe contribuir la Administración Pública facilitando soluciones conciliatorias o de mediación.

La gestión de dicho procedimiento se encomienda a las denominadas comisiones de sobreendeudamiento, entre cuyas funciones se encuentran las de ofrecer orientación, información y asesoramiento en relación con las consecuencias derivadas del impago del crédito hipotecario; apoyar y acompañar a las personas o familias en su interlocución con las entidades financieras y acreedoras tratando de lograr acuerdos negociados que satisfagan las necesidades de todas las partes implicadas; abordar el diseño de planes de economía familiar así como de planes de reestructuración de la deuda y buscar alternativas a la ejecución hipotecaria a través de la negociación y la mediación.

Atendiendo al carácter que las normas mencionadas atribuyen a la citada comisión, hemos de concluir que la normativa impugnada no se ha adentrado así a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por los artículos 149.1.6 y 8 CE, que sería lo determinante para declarar en su inconstitucionalidad. Entendiendo que está regulando un procedimiento extrajudicial de resolución de situaciones de sobreendeudamiento, al que las partes pueden someterse de manera voluntaria y que solo puede ser aplicado en tanto no se haya producido la declaración judicial de concurso de acreedores, cabe afirmar que la regulación contenida en los artículos 59 *bis* y 59 *ter* de la Ley de vivienda, introducida por los apartados décimo y undécimo del artículo 1 de la Ley 10/2016, se adecua al orden de distribución de competencias y no es inconstitucional.

4.- Por otra parte, el nuevo artículo 19 bis de la Ley del estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia, añadido por la Ley 10/2016, que se refiere también al establecimiento de mecanismos voluntarios de resolución de controversias entre consumidores y empresarios en situaciones de sobreendeudamiento.

El Abogado del Estado reprocha que el precepto no excluye explícitamente la aplicación del procedimiento extrajudicial en los supuestos en que el deudor se encuentre inmerso en un procedimiento judicial concursal. A ello añade que la previsión del art. 19 bis relativa a que "si las comisiones de sobreendeudamiento no alcanzan un acuerdo entre el consumidor y los acreedores, queda abierta la correspondiente vía judicial", crea un requisito de procedibilidad contrario a la competencia estatal en materia de legislación procesal.

El primer motivo de impugnación es desestimado porque el procedimiento que prevé el art. 19 bis "se sustanciará ante las comisiones de sobreendeudamiento reguladas por su legislación específica". Y dicha legislación específica no es otra que el ya examinado art. 59 ter de la Ley de Vivienda, que excluye en dos ocasiones que dicho procedimiento pueda ser aplicado a deudores o consumidores inmersos en un procedimiento judicial concursal.

Tampoco puede ser acogido el segundo motivo de impugnación. Conforme a su tenor, el procedimiento, que ha de ser desarrollado reglamentariamente, es voluntario para el consumidor y también para los acreedores, pues, en ese caso, el precepto exige la previa adhesión a un convenio «redactado según lo establecido en el desarrollo reglamentario de esta ley». Se consagra así la libertad de las partes de acogerse a este procedimiento y también de desistir del mismo en cualquier momento. Voluntariedad es la que garantiza que el derecho a acceder al sistema judicial no se vea afectado por la regulación del procedimiento de mediación, en la medida en que la limitación que el precepto supone ha sido previamente asumida por las dos partes de la relación de consumo. Es, por tanto, una opción para las partes y no un requisito de obligado cumplimiento y de naturaleza previa a la vía judicial, impuesto por la norma autonómica, que es lo que sería inconstitucional en los términos de nuestra doctrina.

5.- El mismo carácter voluntario de los procedimientos previstos en las normas impugnadas permite descartar la tacha que el Abogado del Estado ha imputado genéricamente a todos los preceptos impugnados en este proceso, la relativa a la interferencia en los mecanismos diseñados por el Estado, en orden a dar solución al problema del sobreendeudamiento en relación con la vivienda habitual.

Estos procedimientos de búsqueda de acuerdo entre deudor y acreedor son de una naturaleza completamente distinta a las expropiaciones de uso y, además, no son de obligado cumplimiento, a diferencia de aquellas. Dado su carácter de procedimiento voluntario, no puede menoscabar el ejercicio legítimo que el Estado hace de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.13 CE en relación con la

protección de los deudores hipotecarios, en la medida en que la aplicación del mecanismo tiene como premisa la confluencia de voluntades del acreedor y del deudor para la búsqueda de una solución al problema de endeudamiento. No es, además, una regulación que se proyecte sobre un ámbito material que ha sido ya reglado por el Estado para dar respuesta al problema de los denominados desahucios hipotecarios y que sea incompatible o distorsionadora de aquellas. Se sitúa en un momento anterior al inicio del procedimiento de ejecución hipotecaria, limitando su objeto al establecimiento de mecanismos voluntarios de búsqueda de solución a determinadas situaciones de necesidad.

En suma, por lo expuesto, no es posible apreciar que los preceptos examinados interfieran en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, por lo que debe desestimarse este motivo de impugnación.

SENTENCIA 106/2018, de 05 de octubre

(BOE de 01 de noviembre de 2018)

en relación con la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** Artículo 1, apartados 1º (en cuanto modifica el art. 1.1 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura), 3º (en cuanto a la incorporación de los apartados 13 y 15 al art. 3 de la Ley 3/2001), 4º (al añadir un nuevo art. 16 bis a la Ley 3/2001), 12º y 14º (en cuanto a la introducción de los apartados l) y m) en el art. 58 de la Ley 3/2001); el artículo 2; y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

- **Motivación del recurso:** en la demanda se formulan los siguientes motivos:
 - Alteración del contenido esencial del derecho de propiedad, del que forman parte los deberes dimanantes de su función social, vulneración de las competencias estatales en materia de régimen del derecho de propiedad (art. 149.1.1 en relación con el art. 33 de la CE);
 - Vulneración de las competencias estatales en materia de legislación procesal y civil (art. 149.1.6 y 8 CE).
 - Vulneración de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación de crédito, banca, seguros y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.11 y 13 CE).
 - Vulneración de las competencias estatales sobre la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

- **Fallo:**
- 1.º Declarar que el párrafo tercero del artículo 1.1 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, modificado por el artículo 1.1 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura, es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 2 a) de la presente Sentencia.
- 2.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 2 y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.
- 3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

- **F.J 2 a)** El artículo 1.1. párrafo 3º se impugna por innovar el contenido esencial del derecho de propiedad. El TC entiende que el precepto cuestionado en ningún momento califica el deber señalado como integrante del "*contenido esencial*" del derecho de propiedad, y que este enunciado no implica necesariamente una regulación que imponga el *«deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico»* como configurador del real contenido esencial de aquel derecho. En cuanto al deber de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, procede también la desestimación por insertarse aquél con naturalidad en la competencia autonómica en materia de urbanismo y vivienda. La vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.8 CE, se desestima también al entender el TC que *«la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes... Esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses –o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad– establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad»*. Añade el TC que no puede encuadrarse en la materia *«legislación civil»* la definición de un

deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público.

- b) En la medida en que se impugnan por conexión con el artículo 1.1 y sobre la misma base argumental, debe ser asimismo desestimada la impugnación de los siguientes preceptos: artículo 1.3; artículo 1.4; artículo 1.12; art.1.14. Estos preceptos regulan el concepto de vivienda deshabitada, el procedimiento para su declaración y el régimen de infracciones.
- c) El artículo 2 regula la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. La disposición transitoria primera contiene el régimen de aplicación del artículo 2 a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubiesen iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2017. La inconstitucionalidad y nulidad del régimen previsto en las dos normas citadas viene determinada según el TC porque esta medida supone la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad que rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia.
- d) El Abogado del Estado cuestiona el conjunto de las normas impugnadas en este proceso por suponer una interferencia en el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13 CE), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material ya reglado por el Estado. El TC entiende que a excepción de la expropiación forzosa el resto de medidas contempladas en la norma no interfieren significativamente en la política económica del Estado.

**F) SENTENCIAS EN MATERIA DE
TRANSPORTES**

SENTENCIA 50/2018, de 10 de mayo

(BOE de 11 de junio de 2018)

en relación con los arts. 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona
- **Motivación:** posible vulneración de los artículos 17, 25.1, 149.1.6 y 149.1.29 CE, en la medida en que atribuyen la condición de agente de la autoridad a los interventores ferroviarios y, como consecuencia de ello, la correspondiente exigencia de responsabilidad penal «si procede» a quienes ofrezcan resistencia o cometan delito de atentado o desacato.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que es inconstitucional y nulo el art. 38.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2006, ferroviaria.

B.- RESUMEN:

1.- El precepto cuestionado establece lo siguiente: «4. *Los empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias tienen la consideración de agentes de la autoridad a los efectos de la exigencia, si procede, de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan resistencia o cometan atentado o desacato, de obra o de palabra, contra ellos.*»

También se cuestionaba el art. 38.4, si bien la Sentencia en aplicación de la doctrina constitucional según la cual «*la cuestión de inconstitucionalidad no es un instrumento procesal para buscar una depuración abstracta del Ordenamiento*» (por todas, STC 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 2), concluye que el artículo 38.3 debe quedar excluido de su enjuiciamiento.

El órgano judicial consideraba que los preceptos serían contrarios tanto al orden constitucional de distribución de competencias, al infringir lo dispuesto en los artículos 149.1.6 y 149.1.29 CE, como al principio de proporcionalidad de las penas que derivaría de los artículos 17 y 25 CE.

2.- La duda respecto a la vulneración del artículo 149.1.6 CE reside en que el órgano judicial considera que el artículo 38.4 amplía la tutela penal sobre determinados sujetos pasivos y con ello extiende el ámbito de aplicación de una norma penal, el artículo 550 del Código penal en una materia en la que la Generalitat de Cataluña carece de competencias.

La Sentencia recuerda que, conforme a la doctrina constitucional, la legislación penal es un sector del ordenamiento jurídico que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE, se sitúa por completo extramuros de la competencia legislativa de las CCAA. Así, en este ámbito, las competencias estatales actúan como límite de la acción normativa autonómica. Se trata, por ello, de averiguar si el precepto cuestionado en este proceso constitucional ha franqueado ese límite.

El TC afirma que, más allá de que en el marco de sus competencias estatutarias la Ley 4/2006 atribuya la condición de agente de la autoridad, a quienes ejerzan determinadas funciones públicas, el núcleo del debate reside en que el precepto cuestionado, al establecer «*si procede*» la existencia de responsabilidad por las conductas a las que alude la norma cuando recaen sobre empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias, vulnera el artículo 149.1.6 CE.

No se trata, de que el precepto atribuya la condición de agente de la autoridad a determinadas personas en atención a la función que cumplen en el ejercicio de la competencia autonómica, del servicio de transporte de personas por ferrocarril. Es que, al atribuir tal condición a los empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias «*a los efectos de la exigencia, si procede de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan resistencia o cometan atentado o desacato, de obra o de palabra, contra ellos*», el precepto cuestionado no se atiene a esa finalidad y supera el límite que supone el respeto a las exclusivas competencias estatales, de modo que el legislador sectorial autonómico se autoerige en legislador penal.

La norma autonómica atribuye así el carácter de potencial sujeto pasivo de esos delitos a los empleados del titular de la infraestructura y de las empresas ferroviarias en el ejercicio de sus funciones. Con ello, en cuanto que determina que ciertas personas pueden ser sujetos pasivos de algunos tipos penales, se adentra en

un ámbito que la Constitución reserva en exclusiva al Estado. Remite a la tipificación de las conductas de la norma penal e incide de ese modo en el establecimiento de las consecuencias punitivas correspondientes, materias propias de lo penal, conforme a las SSTC 142/1988, FJ 7, y 162/1996, FJ 4. No se limita a aludir a la potencial exigencia genérica de responsabilidad penal en la que se pudiera incurrir, sino que se concreta respecto de unos concretos ilícitos penales, lo que supone que el Parlamento de Cataluña al prever ciertos delitos en particular, como consecuencia de determinadas conductas de las que pudieran ser objeto los sujetos pasivos previstos en el artículo 38.4 de la Ley 4/2006, se ha arrogado una facultad que es competencia exclusiva del Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.6 CE.

En consecuencia, el artículo 38.4 de la Ley 4/2006, es declarado inconstitucional y nulo.

La estimación de este primer motivo de inconstitucionalidad hace innecesario pronunciarse sobre las restantes dudas de constitucionalidad formuladas por el órgano judicial.

SENTENCIA 90/2018, de 6 de septiembre

(BOE de 12 de octubre de 2018)

en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1987, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor

Cuestión de Inconstitucionalidad

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Barcelona
- **Motivación:** posible vulneración de los artículos 17, 25.1, 149.1.6 y 149.1.29 CE, en la medida en que atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas de transportes de viajeros por carretera en el ejercicio de sus funciones.
- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

B.- RESUMEN:

1.- La disposición cuestionada atribuye la condición de agentes de la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en los motivados por estos.

La Sentencia señala que, a diferencia de lo que sucedía en el art. 38.4 de la Ley 4/2006, ferroviaria que atribuía la condición de agentes de la autoridad a los interventores ferroviarios a los expresos efectos de poder exigir responsabilidad por conductas punibles conforme al Código Penal (y motivó su declaración de inconstitucionalidad y nulidad por la STC 50/2018, por vulneración del art. 149.1.6 CE), la disposición no atribuye a los empleados de la empresa operadora de transporte de que se trate la protección del art. 550 CP, ni define un concepto penal.

Cuando esta legislación autonómica atribuye la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en el ejercicio de las funciones de inspección

y vigilancia de la normativa de transportes (en particular que los usuarios disponen de un título de viaje válido) se limita a su propio ámbito material de competencias sobre transporte de viajeros por carretera. En consecuencia, la disposición cuestionada no invade la competencia exclusiva estatal en materia de regulación penal (art. 149.1.16 CE).

2.- La Sentencia también desestima la pretendida vulneración de la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE),

Así, recuerda que la disposición cuestionada atribuye la condición de agentes de la autoridad a los empleados de las empresas de transporte de viajero por carretera, en el ejercicio de sus funciones, no en el sentido de policía gubernativa, sino en el estricto sentido de vigilancia de la observancia, por los usuarios, de las reglas que establece la normativa en materia de transporte por carretera, particularmente en lo referido al control de la posesión por los viajeros de un título válido de transporte, como ya se dijo.

Ello comporta el ejercicio de las funciones inspectoras correspondiente y la dación de cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes, que serán los que, en su caso, impongan las sanciones que procedan conforme a lo previsto en la ley autonómica.

Por tanto, la regulación cuestionada es ajena a la competencia estatal en materia de seguridad pública.

SENTENCIA 105/2018, de 4 de octubre

(BOE de 1 de noviembre de 2018)

en relación con el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
- **Norma impugnada:** Artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas:

La transmisión de las autorizaciones domiciliadas en Cataluña que habilitan para la prestación de servicios de transporte de viajeros en la modalidad de alquiler de vehículos en conductor (VTC) resta condicionada al hecho de que el cedente sea titular de la autorización desde un periodo no inferior a dos años, contadores desde la fecha de otorgamiento efectivo de la autorización a su favor.

- **Motivación del recurso:** Vulneración de la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE. La normativa autonómica en su artículo 1 establece reglas de transmisión de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, estableciendo normas que configuran el régimen jurídico de dichas transmisiones, que excede de las competencias delegadas que prevé la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio.

Incumplimiento del presupuesto normativo esencial para la aprobación de un decreto-ley.

- **Fallo:** Estimación del recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la

ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 7.

B.- RESUMEN:

1.- Se ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad". No se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una situación concreta en relación con concretos problemas surgidos de la aplicación de la regulación de las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor.

No se ha vulnerado la conexión de sentido entre la medida adoptada y la situación de extraordinaria necesidad y urgencia.

La misma situación de hecho ha sido tomada como punto de partida, posteriormente, para la adopción de diversas normas estatales (RD 1076/2017, de 29 de diciembre, RD Ley 3/2018, RD Ley 13/2018). **(FJ 4)**

2.- Las partes no discuten sobre el hecho de que la titularidad de la competencia para dictar una norma como la impugnada corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.21 CE, en cuanto versa sobre una autorización de una modalidad de transporte que produce efectos en todo el territorio nacional. De lo que discrepan es sobre si, en virtud de la LO 5/1987, el ejercicio de esa competencia fue delegado o no a la Comunidad Autónoma de Cataluña, de forma que la Generalitat podría adoptar válidamente una norma como la impugnada.

No se incluye en las funciones que se delegan las CCAA (art. 5 de la LO 5/1987) la competencia para dictar una norma que innove el régimen jurídico de las autorizaciones de transporte, en un aspecto relevante como es, en este caso, la prohibición temporal de transmisión de autorizaciones de transporte. No se puede confundir la posibilidad de introducir modalidades de condiciones que podrían introducir las CCAA –establecimiento de cláusulas accesorias en el contenido de cada autorización- con una facultad para formular *ex novo* normas de carácter general.

De la interpretación conjunta de los artículos 14 y 16 LO 5/1987 se deduce que la potestad autonómica en las materias objeto de delegación no es incondicional, sino que está sujeta a una doble premisa: la primera, de orden funcional, es que la

potestad normativa autonómica se debe ceñir a la ejecución o desarrollo de las normas estatales, pues la función legislativa y la potestad reglamentaria quedan, en todo caso, reservadas al Estado; la segunda, de orden formal, es que el ejercicio de la potestad normativa autonómica requiere, en todo caso, una expresa previsión en la legislación estatal de la ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas.

No existe reconocimiento de potestad legislativa amparado por el art. 181.3 del ROTT, este artículo sólo alcanza a modificar la llamada "regla de proporcionalidad" (una autorización VTC por cada treinta de taxi) y, siempre que sea para sustituirla por una menos restrictiva. **(FJ 5)**

3.- La adopción de una norma de contenido ampliamente idéntico con posterioridad a la aprobación del precepto legal impugnado (art. 1 RD 1076/2017, de 29 de diciembre) no permite sanar la carencia de competencia autonómica para dictar este último. Estamos ante una materia –los transportes que discurran por más de una comunidad autónoma- en la que la competencia es exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), si bien las CCAA puede ejercer determinadas funciones de titularidad estatal, en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico de conformidad con el artículo 150.2 CE, no estamos ante una competencia compartida entre el Estado y las CCAA.

El Real Decreto-ley 13/2018 no incluye como habilitación normativa a las CCAA la capacidad de modificar el régimen jurídico de transmisión de las autorizaciones y, en el caso, hubiera sido de aplicación a partir de su entrada en vigor. **(FJ 6)**

4.- Se concluye que el artículo 1 del Decreto-ley infringió la CE, en concreto su art. 149.1.21, que reserva la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurren por más de una Comunidad Autónoma.

De acuerdo con la doctrina consolidada del TC, este pronunciamiento no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada.

SENTENCIA 112/2018, de 17 de octubre

(BOE de 20 de noviembre de 2018)

en relación con el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

(Cuestión de inconstitucionalidad)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño.
- **Motivación:** El órgano judicial duda de si la regulación cuestionada es contraria al artículo 106.2 CE por contradecir el pretendido mandato constitucional de resarcimiento objetivo y universal de todo daño materialmente causado por un ente público.

Art. 106.2 CE: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar que los párrafos cuestionados no son inconstitucionales interpretados en los términos del FJ 6.

B.- RESUMEN:

1.- Los preceptos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los dos primeros párrafos de la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Ha de reseñarse que, en el vigente, Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico,

circulación de vehículos a motor y seguridad vial, la norma cuestionada pasa a ser la disposición adicional séptima mantenido la misma redacción cuya constitucionalidad es cuestionada por el órgano judicial.

"Responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas.

En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irrumpen en aquéllas.

No obstante, será responsable de los daños a personas o bienes el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél".

2. (FJ 5º). El régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no solo de examinar la relación de causalidad, sino también la de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración Pública, (entre otras, STC 141/2014, FJ 8 b.)

La remisión del artículo 106.2 CE al desarrollo legislativo no puede, en modo alguno, explicarse como una mera autorización al legislador para que determine el régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración; se trata, más bien, de una regla de cierre que permite al legislador concretar la forma en que una responsabilidad puede ser exigida.

3. (FJ 6º). El TC concluye señalando que, en un supuesto como el planteado, en el que existe una actividad de titularidad administrativa o servicio público, la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) de la Ley del tráfico solo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el art. 106.2 CE, si se interpreta en el sentido de que, no existiendo acción de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor.

**G) SENTENCIAS EN MATERIA
DE
EDUCACIÓN Y CULTURA**

SENTENCIA 14/2018, de 20 de febrero

(BOE de 23 de marzo de 2018)

en relación con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

(Impugnación de Normas Estatales)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), por el que se modifica, se da nueva redacción o se añaden los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE): 6 bis.2, apartados a) 3, b) 3 y c) 1; 21.2; 29. 1 y 4; 36bis, 1 y 3; 38.2; 41.2 último párrafo, y 3 b); 111bis, 3 y 6; 120.3, párrafo segundo; 144.1, párrafos segundo y cuarto; y 147.2, párrafo segundo; las disposiciones adicionales trigésima cuarta.1; trigésima sexta y trigésima octava.4, últimos tres párrafos; y las disposiciones finales quinta y séptima bis de la propia LOMCE, la disposición final primera, por la que se modifica el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU); la disposición final tercera, por la que se añade un apartado tercero a la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y la disposición final quinta.4.

- **Motivación del recurso:** en la demanda se formulan los siguientes motivos:
 - a) En la nueva configuración del currículo de cada etapa educativa, la LOMCE se aparta del modelo anterior, que atribuía al Estado la determinación de las enseñanzas mínimas, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo de los aspectos básicos del currículo. Este modelo, que permitía a las Comunidades Autónomas participar en el desarrollo de los contenidos curriculares de todas y cada una de las materias en cada etapa educativa, se mantiene ahora solo para el segundo ciclo de educación infantil, las enseñanzas artísticas profesionales, las

enseñanzas de idiomas y las enseñanzas deportivas y la formación profesional. El modelo anterior fue avalado por la jurisprudencia constitucional (SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 111/2012, de 24 de mayo, y, en particular, 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

La nueva configuración de la estructura de las asignaturas que efectúa la LOMCE, al limitar la capacidad de la Generalitat de Cataluña para el desarrollo del currículo educativo respecto de las materias troncales a la posibilidad, que también se atribuye a los centros docentes, de «complementar los contenidos» [apartado segundo c) 1 del art. 6 *bis* LOE], supone una vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña de ordenación curricular previstas en el artículo 131.3 c) EAC, en contravención de la jurisprudencia constitucional que ha reconocido que las competencias básicas del Estado «deben ejercerse de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, de 11 de julio, de constante cita en la jurisprudencia posterior)

b) La regulación de las pruebas finales de la educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato, cuya superación es necesaria para la obtención de los correspondientes títulos académicos, se proyecta casi exclusivamente sobre las asignaturas troncales, convirtiendo a la Generalitat en mera ejecutora de la normativa educativa estatal.

c) En el ámbito educativo, la jurisprudencia constitucional ha condicionado el desarrollo reglamentario básico a la concurrencia de determinados requisitos: que el rango reglamentario esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que una norma con rango de ley resultara inadecuada así como que la facultad reglamentaria derive de una habilitación legal (entre otras, SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3, y 24/2013, de 31 de enero, FJ 4). Además, es necesario que el reglamento se adopte dentro del marco que la propia ley establezca. La STC 24/2013 se refiere expresamente a ello, al reconocer que es posible el uso del reglamento en aquellos casos en que está justificado «y siempre, desde luego, dentro de los límites que la misma ley impone» (fundamento jurídico 4; en el mismo sentido, STC 212/2012, de 14 de noviembre).

Aunque la mera previsión de un desarrollo reglamentario de la normativa básica no comporta necesariamente una vulneración competencial, se produce dicha vulneración cuando esa habilitación no establece unos límites claros para el desarrollo reglamentario y deviene una remisión en blanco al reglamento estatal.

d) El artículo 111 *bis*.3 LOE comporta la atribución de una función ejecutiva a un órgano estatal, en un ámbito referido al material didáctico y pedagógico que corresponde a las administraciones educativas y a los propios centros docentes. Además, traslada a un órgano estatal una competencia ejecutiva que la disposición adicional cuarta de la propia LOE –que no ha sido modificada– atribuye a la Administración educativa y al centro (la supervisión de los libros de texto y del material didáctico).

e) La previsión del calendario de implantación de las modificaciones introducidas por la LOMCE impide el desarrollo autonómico. No se discute la potestad del legislador estatal para determinar un criterio temporal homogéneo de implantación de la reforma educativa, reconocida en la STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5. Pero esta competencia no legitima al Estado para determinar un calendario que vacíe la competencia autonómica e impida su ejercicio.

f) La disposición adicional trigésima octava.4 LOE determina que las Comunidades Autónomas con régimen de cooficialidad lingüística deberán garantizar el derecho de los alumnos a recibir las enseñanzas en ambas lenguas cooficiales, y establece los criterios conforme a los cuales deberán programar su oferta educativa. En los últimos tres párrafos de este apartado cuarto se prevé un procedimiento de ejecución sustitutoria por parte del Estado, con el cargo de los gastos correspondientes a la Administración educativa autonómica. Esta regulación en modo alguno se aviene con el objeto y contenido de las competencias estatales del artículo 149.1.1, 18 y 30 CE (que invoca la disposición final quinta LOE). Instrumenta un nuevo control jerárquico de la Administración estatal sobre las Comunidades Autónomas contrario al artículo 153 CE, que vulnera la autonomía política reconocida a las Comunidades Autónomas por los artículos 2 y 137 CE, invade las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de educación y de lengua propia (arts. 131 y 143.1

EAC), y vulnera el régimen lingüístico de la enseñanza en Cataluña que resulta del artículo 35 EAC.

g) La nueva redacción del artículo 38 LOE suprime la prueba de acceso a la universidad, y omite la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo procedimiento de admisión.

h) La disposición adicional trigésima cuarta LOE parte de la posibilidad de que corresponda al Ministerio la gestión de determinadas becas y ayudas al estudio financiadas mediante los presupuestos generales del Estado, y a partir de esa premisa regula el procedimiento de publicación y notificación (apartado 1).

No se invoca título competencial alguno en la disposición final quinta LOE, lo que no puede sorprender puesto que la jurisprudencia constitucional (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio) ha afirmado de manera clara que la regulación de la gestión de las becas y ayudas en materia corresponde a la competencia autonómica, sin que sea admisible en este ámbito la reserva de un espacio para la gestión centralizada.

Por ello, la mera previsión de la gestión estatal, y la determinación de los elementos propios de la regulación administrativa de los procedimientos de concesión de las becas y ayudas relativos a las notificaciones y a la publicación, vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de educación y de universidades [arts. 131.3 d) y 172.1 g) EAC; en el mismo sentido, artículo 114 EAC, que se refiere, con carácter general, a las competencias de la Generalitat sobre las subvenciones estatales].

i) Los títulos competenciales recogidos en la disposición final quinta LOE no amparan al Estado para efectuar la regulación contenida en los preceptos objeto del presente recurso, por las razones ya expuestas en los apartados anteriores. Como ha señalado, entre otras, la STC 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 10, esta tacha de inconstitucionalidad no tiene carácter autónomo, sino que se encuentra vinculada a la de los preceptos impugnados en la demanda.

- Fallo:

1.º Inadmitir la solicitud de adhesión del Parlamento de Navarra.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1377-2014 interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos:

a) Los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en la redacción dada por Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa: disposición adicional trigésima octava.4 c), párrafos 3, 4 y 5, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 11 c); disposición final quinta, en los términos que han quedado precisados en el fundamento jurídico 14, y disposición final séptima bis.

b) El apartado tercero de la disposición adicional octava de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, añadido por la disposición final tercera de la Ley Orgánica 8/2013.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

F.J.-5. El escrito de demanda recoge una extensa crítica a la nueva configuración de la estructura de las asignaturas incorporada por la LOMCE, de la que se dice que limita la capacidad de desarrollo del currículo educativo respecto de las materias troncales a la posibilidad, atribuida también a los centros docentes, de complementar sus contenidos, con vulneración de las competencias autonómicas para la ordenación curricular [art. 131.3 c) EAC] y contravención de la jurisprudencia constitucional (STC 131/1996, de 11 de julio).

No puede prosperar el reproche de constitucionalidad así planteado. Este Tribunal ha ratificado en diversas ocasiones la competencia del Estado para la fijación de las que en las sucesivas leyes educativas han sido denominadas «enseñanzas mínimas», posteriormente «enseñanzas comunes» y, en el presente, «aspectos básicos del currículo», del cual forma parte la estructura en las asignaturas que estamos analizando (entre otras, SSTC 88/1983, de 27 de octubre; 212/2012, de 14 de noviembre, y 24/2013, de 31 de enero). Con las diferentes denominaciones que ha recibido, el concepto comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación a cada disciplina, materia o asignatura, así como los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa. Antes y después de la reforma de la LOMCE, la

competencia autonómica queda condicionada solo parcialmente, «dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar ... las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo» (STC 212/2012, FJ 4). Así sucede también en el bloque de las asignaturas troncales, como se deduce sin esfuerzo del precepto que estamos examinando.

Por último, hay que señalar que en la reforma operada por la LOMCE no se asimila el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas con el margen de actuación de los centros docentes, como parece entender la recurrente. Es cierto que los centros docentes pueden complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa, pero al hacerlo están sometidos tanto a la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas, lo que desde luego incluye la normativa dictada por las Comunidades Autónomas, como a la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa (art. 6 bis.2 d) 1 LOE).

Queda por tanto desestimada la impugnación del artículo 6 bis.2 c) 1 LOE, en la redacción dada por el artículo único.5 LOMCE.

F.J.6. La regulación de las pruebas finales de evaluación incorporadas por la LOMCE en las etapas de educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato, cuya superación es condición para la obtención de los correspondientes títulos académicos, ha sido objeto de una serie de tachas de inconstitucionalidad que la recurrente dirige a distintos preceptos de la LOE, concretamente a sus artículos 6 bis.2 b) 3 (introducido por el art. único.5 LOMCE), 29, 1 y 4 (modificado por el art. único.20 LOMCE), 36 bis, 1 y 3 (introducido por el art. único.29 LOMCE) y 144.1, párrafos segundo y cuarto (modificado por el art. único.89 LOMCE).

El encuadramiento de la regulación ahora impugnada en la competencia exclusiva o compartida que el citado precepto constitucional atribuye al Estado habrá de resolverse, en definitiva, con arreglo al criterio consolidado en la doctrina del Tribunal cuando las partes plantean distintas opciones de encuadramiento: «en casos como el que nos ocupa, en que la norma cuestionada puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, debe determinarse... cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con

los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado” (STC 153/1985, de 7 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 49/1984, de 5 de abril). Igualmente, habremos de tener en cuenta nuestra tradicional doctrina “de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, FJ 2, y 87/1989, FJ 3, entre otras)” (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 4)» (STC 212/2005, de 21 de julio, FJ 3).

Haciendo abstracción del mero carácter muestral y finalidad diagnóstica que, provisional pero indefinidamente, presentan actualmente las pruebas de evaluación de ESO y bachillerato, la superación de las pruebas de evaluación controvertidas es condición necesaria (aunque no suficiente, como luego se verá) para la obtención de los títulos académicos de ESO y bachillerato. Así lo disponen los artículos 31.1 y 37.1 LOE (modificados respectivamente por el art. único, 22 y 30 LOMCE), que no han sido impugnados en este proceso. Este constituye el factor que inequívocamente reconduce la regulación impugnada en este bloque a la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos (art. 149.1.30 CE, primer inciso), «una competencia que reserva al Estado toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir más que competencias ejecutivas en relación con esta materia (STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5)» (STC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

F.J.9. La disposición final quinta.4 LOMCE regula el calendario de implantación de los ciclos de formación profesional básica, de nueva implantación en el sistema educativo, a partir del curso escolar 2014-2015. El recurso no discute la competencia del Estado para implantar un criterio temporal homogéneo de vigencia de la reforma educativa; su reproche se dirige al modo de ejercicio de esta competencia que, al optar por una vigencia que considera prematura, en un plazo insuficiente para desarrollar todo el proceso de aplicación de un nuevo título educativo, ha eliminado de facto la competencia autonómica.

En la STC 162/2013, de 26 de septiembre, hemos resuelto una controversia estrechamente relacionada con la que ahora se nos plantea, si bien en aquel caso el reproche dirigido al legislador estatal era de signo opuesto, porque la vulneración competencial (por vaciamiento de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución) estribaba, en opinión de la Comunidad entonces recurrente, en el aplazamiento de la aplicación de determinadas medidas previstas en el anterior calendario de implantación de la reforma educativa,

previsiones que ya habían sido objeto de desarrollo autonómico. Señalamos entonces que «[l]a norma que se examina limita su objeto a la mera prolongación en el tiempo de la entrada en vigor de determinadas medidas de ordenación educativa previstas en el calendario inicial y, en consecuencia, produce como único efecto una demora temporal en la aplicación efectiva de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de las bases estatales. Pero esa prolongación temporal carece per se de potencialidad suficiente para alterar o modificar el substratum competencial autonómico, pues no afecta al contenido de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de las bases estatales ... corresponde en todo caso al Estado la facultad para fijar, y en su caso, modificar las condiciones y requisitos de vigencia y aplicación de sus propias normas y, en este supuesto, los plazos para la efectiva vigencia de las medidas básicas» (FJ 6).

FJ.10 El Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado la competencia para velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo, y ha reconocido el derecho a recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado (SSTC 6/1982, FJ 10 y 31/2010, FJ 14) El legislador, por su parte, ha atribuido a las Comunidades Autónomas la competencia para determinar la proporción razonable de la enseñanza en lengua castellana y en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma. Este criterio de razonabilidad lo ha terminado fijando el Tribunal Supremo en un mínimo del 25% para la enseñanza en castellano (SSTS 1668 y 1670/2015).

En definitiva, el legislador básico y los Tribunales exigen que al finalizar la enseñanza obligatoria se conozcan perfectamente las dos lenguas oficiales, dejando a la administración educativa autonómica el fijar el cómo alcanzar este objetivo, si bien los Tribunales han señalado que en todo caso debe garantizarse un mínimo del 25 % para la enseñanza en lengua castellana.

La LOMCE quiso reforzar el derecho de los padres a escoger la lengua de enseñanza de sus hijos alterando “de facto” una situación que, en términos generales, no planteaba tensiones generalizadas. En diversos apartados de la disposición adicional 38 de la LOMCE se dispuso que si la programación anual de la administración educativa competente no garantizaba oferta razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano fuera utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, asumiría íntegramente por cuenta de la Administración educativa correspondiente los gastos efectivos

de escolarización en centros privados, gastos que repercutiría en la Administración educativa autonómica. La determinación de si existía o no oferta razonable en lengua castellana y el procedimiento para escolarizar en el centro privado se llevaría a cabo a través de la Alta Inspección.

Planteado recurso de inconstitucionalidad por razones competenciales por parte de la Generalidad de Cataluña el Tribunal Constitucional, en esta sentencia, estima el recurso y reconoce que la LOMCE invade en este punto las competencias autonómicas y que, por tanto, los apartados de la disposición adicional 38 impugnados son contrarios a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

Para el Tribunal, el centro del debate competencial se debe situar en el análisis de las funciones que la disposición adicional 38 de la LOMCE atribuía a la Alta Inspección en materia educativa, funciones que de hecho suponían atribuirle la definición de un modelo educativo lingüístico, lo que se juzga claramente contrario a los fines propios de esta institución.

El Tribunal lleva a cabo una detenida exposición sobre los mecanismos de control sobre las Comunidades Autónomas, con ocasión del análisis de la institución de la Alta Inspección, y concluye que las competencias que le atribuyó la LOMCE con el fin de asegurar una política a favor de la enseñanza en castellano no se compadece con el modelo de distribución competencial en materia de enseñanza. El Tribunal reitera que la determinación de los criterios generales sustantivos en garantía del derecho a la enseñanza en las dos lenguas oficiales ya ha sido establecida. Lo que analiza es si los poderes de vigilancia que al respecto corresponden al Estado han sido o no excedidos con la nueva regulación y, en concreto, con las nuevas funciones atribuidas a la Alta Inspección. Y concluye que sí, que se ha producido un exceso competencial a favor del Estado.

Para el Tribunal no cabe atribuir a la Alta Inspección una función de sustitución de las decisiones autonómicas, ni la determinación de lo que sea razonable en la relación entre el uso de las dos lenguas oficiales. Así, el Tribunal Constitucional dice que "hemos de reiterar una vez más que corresponde al Estado velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo, pero también que tal función ha de desplegarse sin desbordar las competencias que constitucionalmente le están reservadas y sin soslayar los límites y

exigencias que ha fijado la jurisprudencia constitucional". De este modo se han defendido las competencias autonómicas en la materia de enseñanza.

F.J.12. La disposición adicional octava.3 LOFCA, apartado añadido por la disposición final tercera LOMCE, es instrumental de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE, pues no tiene otra razón de ser que regular el modo en que se repercute en la Comunidad Autónoma la obligación financiera derivada de los gastos de escolarización decididos por el Estado a través del procedimiento fijado en esta última.

A diferencia de la traslación de la responsabilidad por compensación, en caso de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (STC 36/2013, de 14 de febrero, FJ 9), o de los mecanismos de retención por deudas contraídas por actos o decisiones de las propias Comunidades Autónomas (SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16; 101/2016, de 25 de mayo FFJJ 7 a 12, y 156/2016, de 22 de septiembre, FJ 4), en este caso la retención ni puede considerarse consentida ni tiene origen en una decisión previamente adoptada por una Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias, cuyo incumplimiento ocasione la retención. Por el contrario, recordando el límite trazado por la STC 101/2016, FJ 7, antes citada, el mecanismo de retención regulado en la disposición adicional octava.3 LOFCA trae causa directa de una resolución estatal que comporta la sustitución de la Comunidad Autónoma para formular en positivo las medidas a aplicar, decisión estatal que resulta ejecutiva por su sola autoridad.

Es por tanto claro que, una vez apreciada en el fundamento jurídico anterior la inconstitucionalidad de la actuación estatal determinante del nacimiento de la obligación financiera objeto de esta repercusión, la disposición adicional octava.3 LOFCA ha de correr la misma suerte que los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava.4 c) LOE.

F.J.13. La disposición adicional trigésima cuarta.1 LOE, añadida por el artículo único.95 LOMCE, regula determinados aspectos procedimentales de las notificaciones que deban practicarse en los procedimientos de otorgamiento, revocación, revisión de oficio y reintegro de ingresos indebidos sobre becas y ayudas al estudio.

La STC 25/2015, de 19 de febrero, ha recordado que la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar «en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, ya que la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes gestionen las subvenciones en materias en las que, como la educación, ostentan competencias de desarrollo normativo y ejecución de las bases estatales, incluso cuando tal ejecución pueda tener un

alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas» (FJ 4). Dicha sentencia ha admitido la gestión centralizada de las becas y ayudas al estudio destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en atención al modelo de impartición de enseñanza en estos centros, y a las especiales características de esta universidad (FJ 6). Ha considerado, además, que «atendiendo a su naturaleza de actividad de gestión de fondos públicos no estamos ante una materia en la que no sea necesario el traspaso de medios y servicios para que pueda ser efectivamente ejercida dicha competencia de gestión», sin perjuicio de recordar que se trata de un régimen transitorio y excepcional, advirtiendo de «la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden» [FJ 7; en el mismo sentido, STC 95/2016, de 12 de mayo, FJ 8 b)].

En este contexto, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional trigésima cuarta.1 LOE, puesto que no es susceptible de incurrir en vulneración competencial alguna al limitar expresamente su ámbito de aplicación a aquellos procedimientos «cuya competencia esté atribuida al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte».

F.J.14. La disposición final quinta LOE, modificada por el artículo único.107 LOMCE, recoge los títulos competenciales que, para el legislador, habilitan al Estado para dictar esta regulación. Impugnada por conexión a los restantes preceptos impugnados en la demanda, y como lógica consecuencia de las conclusiones alcanzadas en los anteriores fundamentos jurídicos, ha de ser declarada inconstitucional y nula en cuanto enuncia el título competencial de los siguientes preceptos de la LOE: la disposición adicional trigésima octava.4 c), párrafos 3, 4 y 5; y la disposición final séptima bis.

SENTENCIA 96/2018, DE 19 DE SEPTIEMBRE

(BOE 12 de octubre de 2018)

en relación con el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno el País Vasco.
- **Preceptos impugnados: los siguientes preceptos** del Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la educación primaria:
 - Regulación de las asignaturas troncales y específicas por el Gobierno: determinación de los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario mínimo (arts. 3.1.a) 1 y 2, 3.1. b) 6 y 7, 4 y Anexo I al que se remite; 5 y Anexo II al que se remite).
 - Habilitación al Gobierno para determinar las características generales de la evaluación final de la etapa de educación primaria (art. 12.4).
 - Régimen previsto para la enseñanza de la lengua castellana en relación con el de la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma (arts. 8.4 y disposición adicional quinta.2).
- **Motivo del conflicto:** Exceso en la fijación de lo básico en sentido material (art. 149.1.30 CE) e invasión de la competencia que, en materia de educación, atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el art. 16 de su Estatuto de Autonomía.
- **Fallo:** desestimación del conflicto de competencias.

B.- RESUMEN

1.- La fijación de los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo, (tanto en las asignaturas troncales como en las específicas), integran aspectos básicos del currículo que puede fijar el Estado, de acuerdo con el art. 149.1.30 CE. Los preceptos impugnados permiten, en todo caso, un margen de desarrollo a las CCAA. **(FFJJ 3 y 4).**

2.- La habilitación al Gobierno para determinar las características generales de la evaluación final de la etapa de educación primaria constituye una opción legítima del legislador estatal en el ámbito de sus competencias, siendo la formación común la finalidad última de la competencia estatal sobre enseñanzas mínimas. **(FJ 5)**

3.- El tratamiento del área "Lengua Cooficial y Literatura" en relación con el de "Lengua Castellana y Literatura" contiene una previsión mínima, otorgando margen suficiente a las Administraciones educativas para que puedan prever enseñanzas específicas en relación a la lengua cooficial. **(FJ 6)**

SENTENCIA 134/2018, de 13 de diciembre

(BOE nº13, de 15 de enero de 2019)

en relación con la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** Artículo 1.2; el artículo 4, en el inciso relativo a la ubicación de la ganadería suministradora de los toros; los apartados 1, 2, 6 y 7 del artículo 5; y los artículos 6, 7, 8, 9 y 15.3 b) de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears.

-
- **Motivación del recurso:**
 - Vulneración de la competencia estatal para regular el patrimonio cultural español (art. 149.2 CE, en relación con el artículo 149.1.28 CE), en el artículo 1.2, que solo permite la celebración de corridas de toros conforme a lo previsto en esa ley; artículo 5.1, que establece el límite de edad de los toros para lidiar; artículo 5.2, que establece el límite de peso de los toros para lidiar; artículo 5.6, que regula las potestades de la presidencia de la plaza respecto de la celebración del espectáculo a la vista del acta veterinaria; artículo 5.7, que determina las actuaciones que deben desarrollarse una vez finalizado el espectáculo; artículo 6, que prohíbe el enchiqueramiento de los toros; artículo 7, que prohíbe la presencia de caballos durante las corridas de toros; artículo 8, que limita la posibilidad de participación en las corridas de toros a los profesionales inscritos en la sección I del registro general de profesionales taurinos –toreros y toreras, y su personal auxiliar– y establece que en las corridas el número de toros que se toreen será como máximo de tres con una participación no mayor a los diez minutos; artículo 9, que prohíbe del uso de utensilios que puedan causar la muerte del animal o de producirle heridas; y artículo 15.3 b), que define como infracción muy grave la omisión de los medidas de protección y bienestar de los animales previstas en los artículos 8 y 9;

- Vulneración del principio de unidad de mercado y de libre circulación que se contempla en los artículos 149.1.13 y 139.2 CE en el artículo 4, que determina que, para que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable, la ganadería suministradora de los toros será la más cercana en términos de distancia a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino; y en el artículo 8, en la medida en que limita a tres el número máximo de toros que pueden lidiarse; y
- Vulneración del artículo 149.1.1 CE respecto al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos al imponer en el artículo 4 que la ganadería suministradora de los toros será la más cercana en términos de distancia a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino

-

Fallo:

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears:

- A) El inciso «de acuerdo con esta Ley» del artículo 1.2.
- B) Los apartados 1, 2, 6 y 7 del artículo 5.
- C) El artículo 6.
- D) El artículo 7.
- E) El artículo 8.
- F) El artículo 9.
- G) El artículo 15.3 b).
- H) El inciso «Para que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable... que... será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino» del artículo 4. Queda vigente el inciso siguiente: «La ganadería suministradora de los toros... tiene que estar inscrita en el libro genealógico de la raza bovina de lidia».

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

- **F.J.3** El Tribunal recuerda que **en materia de cultura** "corresponde al Estado la preservación del patrimonio cultural común", así como de lo que "precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias". En

ejercicio de esa competencia se promulgó la Ley 18/2013, que establece un mandato general a todos los poderes públicos en todo el territorio nacional para garantizar la conservación y promover el enriquecimiento de la tauromaquia.

La sentencia considera que los preceptos impugnados "*constituyen un obstáculo a la normal celebración de las corridas de toros y provocan una desfiguración de ella hasta hacerla irreconocible*" como institución perteneciente al patrimonio cultural español, por sus alteraciones cualitativas y cuantitativas de la corrida de toros moderna.

Además, "*vulneran la competencia estatal para la protección de la tauromaquia en cuanto forma parte del patrimonio cultural inmaterial de España*".

- **F.J. 6** El Abogado del Estado impugna los arts. 1.2, 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 6 y 8 de la Ley 9/2017:

- El artículo 1.2 de la Ley 9/2017 ha sido impugnado en el extremo relativo a que [solo se podrán celebrar corridas de toros de acuerdo con esta ley...], con el argumento de que implica la prevalencia de la ley autonómica sobre la regulación estatal. La impugnación debe entenderse limitada a las palabras «de acuerdo con esta ley», puesto que el resto del precepto mantiene su sentido de establecer determinados requisitos para las plazas de toros en las que las corridas pueden celebrarse. Para el TC esta restricción constituyen un obstáculo a la normal celebración de las corridas de toros, provocan una desfiguración de ella hasta hacerla irrecognoscible y, por consiguiente, vulneran la competencia estatal para la protección de la tauromaquia en cuanto forma parte del patrimonio cultural inmaterial de España, el inciso impugnado debe ser declarado inconstitucional y nulo.

- El artículo 5.1 de la Ley 9/2017 establece que «*todos los toros que se toreen en plazas de toros en las Illes Balears deberán tener un mínimo de 4 años cumplidos y en cualquier caso menos de 6*»; y el artículo 5.2 que «*los pesos de los toros serán los siguientes: a) para plazas de primera: un mínimo de 460 kilos y un máximo de 480 kilos; b) para plazas de segunda: un mínimo de 435 kilos y un máximo de 455 kilos; c) para plazas de tercera: un mínimo de 410 kilos y un máximo de 430 kilos*».

Para el TC resulta notorio que la normal celebración de una corrida de toros, tal como viene siendo entendida tradicionalmente,

resulta seriamente dificultada mediante el establecimiento de una horquilla entre el peso máximo y el peso mínimo de los toros tan estrecha que hace difícil que pueda ser aplicada con cierta normalidad para la celebración de este tipo de espectáculos. En atención a que la protección cultural de la tauromaquia incluye también la cría del toro de lidia, especialmente atenta al trapío, peso y características zootécnicas de las reses, el establecimiento con carácter general y absoluto para todos los espectáculos taurinos de unos límites de peso muy estrictos, conformando una horquilla reducida que no guarda relación con los pesos tradicionalmente aplicados a las corridas de toros, debe considerarse un obstáculo al normal desarrollo de la tauromaquia también en este aspecto.

- El artículo 5.6 establece, en relación con el acta que debe emitir el servicio veterinario respecto de las características, requisitos y condiciones exigibles que se señalan en los artículos 4, 5, 6 y 7, que *«a la vista de esta acta, el presidente o presidenta de la plaza resolverá lo que proceda respecto a la realización o no del espectáculo, y el acta tendrá, en todo caso, carácter vinculante para el presidente o la presidenta de la plaza, que podrá, si se incumplen los requisitos necesarios, cancelar la corrida de toros»*. El Tribunal aprecia que la atribución de carácter vinculante al acta de reconocimiento, fundada, en circunstancias difícilmente objetivables dificulta en la práctica de modo notable la celebración de la corrida de toros y puede comportar un óbice insuperable, pues supone imponer la opinión subjetiva de los veterinarios encargados del examen sobre el criterio de la autoridad a la que corresponde la autorización de la corrida, a la cual, según las normas vigentes en las diferentes comunidades autónomas y en el reglamento estatal corresponde decidir sobre la procedencia de su celebración.

- El artículo 5.7 de la Ley 9/2017 establece que *«finalizado el espectáculo, se realizará por el personal veterinario el reconocimiento de los toros para comprobar el estado sanitario y de bienestar del animal, y reflejar en un acta las actuaciones e incidencias. De todo el espectáculo se levantará la oportuna acta que se entregará a las autoridades competentes. Los toros serán devueltos a la empresa ganadera que los haya proporcionado después de la inspección veterinaria correspondiente que compruebe el estado de los animales*

y, en su caso, informe sobre lesiones y otras incidencias que puedan presentar a los efectos de tomar las medidas correspondientes». El reconocimiento veterinario posterior a la lidia, regulado en este precepto, está directamente relacionado con la regulación de la ley que impide la muerte de la res. Dado que, como se verá, la suerte suprema constituye uno de los elementos necesarios para la reconocibilidad de la corrida de toros moderna como institución perteneciente al patrimonio cultural español, el carácter imperativo del artículo 5.7 de la ley impugnada lo hace incompatible, tal como alega la parte recurrente, con la normal celebración de las corridas de toros.

- El artículo 6 establece, entre otros aspectos, que *«los toros no podrán ser recluidos en los chiqueros de la plaza durante su estancia en la misma. Su salida a la plaza se realizará desde los mismos corrales».* El Tribunal aprecia, sin embargo, que todo el artículo gira en torno a la prohibición de enchiqueramiento y la correlativa obligación de salida de cada uno de los toros a la plaza desde corrales, lo cual, unido a la alteración que el conjunto del precepto comporta del sistema tradicional regulado en el Reglamento de espectáculos taurinos sobre el transporte y desembarco de los toros y posterior estancia en los corrales de la plaza hasta el enchiqueramiento de las reses, supone, , una grave dificultad para el desarrollo tradicional del espectáculo, ya que obliga a mantener a todas las reses conjuntamente en un corral desde el cual debe efectuarse la salida al ruedo de cada toro aislando a los demás, cosa que puede suponer considerables dificultades, retrasos y alteraciones en el desarrollo del espectáculo incompatibles con su normal celebración en unas condiciones razonables de agilidad y continuidad. Por tanto, el artículo 6 de la Ley 9/2017 debe ser declarado inconstitucional y nulo.

- **F.J 7** El artículo 7 de la Ley 9/2017 establece que *«no habrá presencia de caballos durante las corridas de toros»;* el artículo 9 que *«los únicos utensilios que podrán usar el o la profesional taurino o taurina y los o las auxiliares durante la celebración de los espectáculos taurinos son el capote y la muleta. No se podrán utilizar divisas, puntas de pica, banderillas, picas, farpas, estoques o espadas, verdugillos puñales ni ningún instrumento punzante que pueda producir heridas y/o la muerte del toro. Tampoco se podrá usar o lanzar ningún objeto en contra*

del animal, y el capote y la muleta serán el único contacto del o la profesional taurino o taurina y los o las auxiliares con el toro» y el artículo 15.3 b) considera infracción muy grave la omisión de estas medidas del artículo 9.

El artículo 7 establece que no habrá presencia de caballos en las corridas de toros. Como alega la parte recurrente, esta restricción comporta, en primer término, la imposibilidad de celebración de otros tipos de espectáculos taurinos como son las novilladas con picadores y el rejoneo o lidia del toro a caballo. Asimismo, la prohibición de la presencia de caballos en las corridas de toros, como también pone de manifiesto la parte recurrente, comporta la supresión del tercio de varas, así como la imposibilidad de utilización de caballos en otros momentos del espectáculo, también habitual en el desarrollo normal de las corridas.

En este mismo sentido, cabe constatar que los artículos 7 y 9 contienen una regulación que suprime el tercio de varas, el tercio de banderillas y la muerte del animal en el último tercio, por cuanto se limita el contenido de la corrida de toros al toreo con el capote y la faena de muleta.

La regulación impugnada, en consecuencia, implica una importante innovación del desarrollo de la corrida de toros que la diferencia sustancialmente de la regulación contenida en la reglamentación taurina estatal y autonómica.

Para el TC la ley de las Illes Balears efectúa una regulación con tal grado de divergencia o separación del uso tradicional que hace imposible reconocer las características nucleares de la corrida de toros que ha protegido el Estado. La Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, establece como principio general de las actuaciones de salvaguardia la evitación de «las alteraciones cuantitativas y cualitativas de sus elementos culturales» (art. 3, letra h]). La desaparición de dos de los tres tercios de la lidia tradicional, unida a la obligación de devolver al toro a los corrales sin darle muerte, hacen de los preceptos impugnados, a los que se atribuye carácter imperativo, un ejercicio competencial no ajustado a la Constitución en cuanto menoscaba la competencia estatal.

En definitiva, la regulación balear contenida en los artículos 7 y 9, concebida como imperativa para el desarrollo de las corridas de toros, altera la lidia tradicional en cuanto a su estructura, sus suertes y la muerte final de la res ante el público. Con ello se desfigura la concepción del espectáculo tal y como se entiende en España donde, según la definición de la Real Academia de la Lengua, debe entenderse por lidiar (primera acepción): «Burlar al toro esquivando sus acometidas según las reglas de la tauromaquia hasta darle muerte».

Al imponer un modelo espectáculo taurino en sustitución de las corridas de toros que se separa radicalmente de una manifestación paradigmática de la fiesta tradicional española, impidiendo, al propio tiempo, la celebración de otro tipo de espectáculos, la ley de las Illes Balears impide, perturba o menoscaba la competencia estatal sobre patrimonio cultural inmaterial.

- **F.J.8** El abogado del Estado invoca la competencia estatal en materia de unidad de mercado y de libre circulación (arts. 149.1.13 y 139.2 CE) para impugnar el artículo 8 de la Ley 9/2017, en la medida en que limita a tres el número máximo de toros que pueden lidiarse. Esta impugnación solo aparece enunciada, pero carece de la mínima argumentación necesaria para que pueda ser analizada por el Tribunal, por lo que debe ser desestimada de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional (así, por ejemplo, STC 7/2018, de 25 de enero, FJ 2).

El abogado del Estado impugna el artículo 4 de la Ley 9/2017, en el inciso que determina que *«[p]ara que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable, la ganadería suministradora de los toros ... será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino»*. El Tribunal apunta que no hay duda de que en el caso del artículo 4, la norma autonómica **introduce una restricción geográfica a la libertad de empresa mediante la imposición de una contratación obligatoria**, según determinada localización del establecimiento suministrador, como es la proximidad a la plaza donde va a celebrarse el espectáculo. De ahí que según el TC la restricción impuesta *“no es el medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica para la consecución del objetivo pretendido”*. *por lo que no es constitucionalmente adecuada para el sacrificio a los derechos de libre circulación, libre empresa y unidad de mercado. Con ello se vulneran las competencias estatales en materia de unidad de mercado y de libre circulación (arts. 149.1.13 y 139.2 CE) y de establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE)*.

**H) SENTENCIAS EN MATERIA
DE SANIDAD**

SENTENCIA 29/2018, de 8 de marzo

(BOE de 13 de abril de 2018)

en relación con la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** el art. 83 de la Ley e la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias (en adelante, Ley de adicciones), que dispone:

«Artículo 83. Entidades de personas consumidoras de cannabis.

1. En aras al objetivo de protección de la salud y reducción de daños se regularán mediante reglamento las entidades –legalmente registradas y sin ánimo de lucro– constituidas por personas mayores de edad consumidoras de cannabis. Estas entidades incluirán entre sus objetivos asociativos la colaboración con la Administración, en el cumplimiento efectivo de la normativa vigente, así como en la prevención de las adicciones y en la promoción del consumo responsable del cannabis y otras sustancias.

2. Únicamente podrán acceder a sus locales las personas mayores de edad. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de admisión a personas socias y las garantías para que quienes formen parte de estas entidades cuenten con la información suficiente para hacer un uso responsable e informado del cannabis, así como las facultades de la Administración sanitaria en materia de inspección y control sobre los locales y las actividades de las entidades de personas consumidoras de cannabis.»

- **Motivación del recurso:** La demanda sostiene que este precepto regula el consumo, abastecimiento y dispensación de un estupefaciente como es el cannabis, por lo que estaría invadiendo las competencias exclusivas del Estado

sobre legislación de productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), legislación penal (art. 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE).

- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad y declarar que no es inconstitucional el artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de adicciones y drogodependencias, siempre que se interprete que, sin predeterminedar el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis, se limita a prever que deben cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria, tal como se expone en el fundamento jurídico 3.

B.- RESUMEN:

1.- Se trata de una controversia competencial, reconociendo el TC que al no tener el art. 83 recurrido un único contenido normativo, no puede incardinarse en una sola materia competencial.

Así, por una parte, el art. 83 impone a ciertas asociaciones privadas la realización de una serie de funciones de colaboración con la Administración competente en materia de protección de la salud de quienes sufren adicción al consumo de cannabis.

Por tanto, afirma el TC, se incardina en la competencia que el art. 18.1 EAPV atribuye a esta Comunidad Autónoma sobre el desarrollo legislativo en materia de sanidad interior. Sin embargo, se desestiman las alegaciones de los representantes autonómicos, que sostenían que las competencias del Estado en relación a los estupefacientes se ceñían exclusivamente a las reacciones punitivas (art. 149.1.6 y 149.1.29 CE), quedando la atención de estos fenómenos, desde el punto de vista de la protección de la salud, dentro de la competencia autonómica.

Considera la Sentencia que, si efectivamente resulta de aplicación la competencia autonómica en materia de sanidad interior, resulta también constitucionalmente admisible que el Estado defina al respecto un mínimo normativo como bases de la sanidad interior ex art. 149.1.16 CE.

2.- Por otro lado, el precepto autonómico recurrido reconoce la posibilidad de que se constituyan legalmente asociaciones de un cierto tipo que denomina «entidades de personas consumidoras de cannabis», a las que asigna las funciones de colaboración con la Administración ya indicadas en el apartado anterior.

Afirma la Sentencia que el encuadre competencial de este segundo contenido normativo depende de cómo se caracterice este tipo de asociaciones. En concreto, no será lo mismo si se trata de asociaciones de consumidores que no tienen más propósito que la participación en la ejecución de fines públicos –en cuyo caso el encuadre y los títulos competenciales implicados serían los referidos en el apartado anterior– que si consisten en asociaciones para articular el consumo y cultivo compartido de cannabis a las que adicionalmente se les asigna la cooperación con la política de reducción de daños como objetivo de salud pública, supuesto este segundo en el que, con arreglo a lo resuelto en la STC 144/2017, FJ 4, la norma autonómica estaría regulando el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, materias cuya disciplina normativa se reserva al Estado, según de qué dimensión se trate, en las cláusulas 6, 16 y 29 del artículo 149.1 CE.

El TC afirma que el precepto recurrido en ningún caso afirma explícitamente que los socios puedan abastecerse de cannabis para su consumo personal a través de la entidad, ni que puedan consumir cannabis dentro de sus locales, ni siquiera, en fin, que los propósitos de la entidad, más allá de la colaboración con la Administración en aras a la protección de la salud y a la reducción de daños, hayan de ser unos u otros (lúdicos, terapéuticos, informativos, de estudio, debate o cualquier otro).

Por tanto, el artículo impugnado admite una interpretación conforme a la Constitución, en cuanto no predetermina el tipo de asociación que son las entidades de personas consumidoras de cannabis, limitándose a prever que las mismas deberán cumplir ciertas funciones de colaboración con la Administración sanitaria en aras a los objetivos de protección de la salud y reducción de daños. Esta interpretación es llevada al fallo de la Sentencia.

Así entendida la norma vasca, su encuadre competencial resulta completamente ajeno a la legislación penal, pero también a la legislación en materia de medicamentos y de seguridad pública, debiendo reconducirse exclusivamente a la materia protección de la salud, ámbito en el que, como se razonó en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, juega tanto la competencia estatal sobre las bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) como la competencia autonómica de desarrollo de dichas bases asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 18.1 EAPV.

SENTENCIA 86/2018, DE 19 de julio

(BOE 17 de agosto de 2018)

en relación con el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Preceptos impugnados:** arts. 2.2; 3.2, párrafo primero; 10.1, párrafo tercero; 10.2, párrafo primero; 10.3, párrafo primero; disposición transitoria única, punto 3, párrafo segundo; disposición final cuarta apartado cuarto; y anexo II, párrafo siguiente al apartado sexto.

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de los artículos 71.55 y 77.1, en virtud de los cuales le corresponde la competencia ejecutiva en materia de sanidad, ámbito en el que se incluye la formación continuada de los profesionales sanitarios.

- Fallo:

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto la impugnación de los artículos 2.2; 3.2, párrafo primero; 10.1, párrafo tercero; 10.2, párrafo primero; 10.3, párrafo primero; disposición final cuarta apartado cuarto; y anexo II, párrafo siguiente al apartado sexto del Real Decreto 954/2015.

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

B.- RESUMEN

1.- La Comunidad Autónoma de Aragón considera que el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros, no respeta las competencias que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Aragón en los artículos 71.55 y 77.1, en virtud de los cuales le corresponde la competencia ejecutiva en materia de sanidad, ámbito en el que se incluye la

formación continuada de los profesionales sanitarios. En concreto, Aragón considera que la atribución a la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de la competencia de acreditación de los enfermeros para la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano excede del concepto material de bases en materia de sanidad y vacía de contenido la competencia autonómica en esta materia.

En primer lugar, la Sentencia recuerda que el citado Real Decreto 954/2015 ha sido examinado por la STC 76/2018, que ha resuelto el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía, declarando la inconstitucionalidad y nulidad, por vulneración de las competencias autonómicas, de gran parte de los preceptos impugnados ahora por el Gobierno de Aragón. Por dicho motivo, se declara extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de los mismos.

2.- Así, la STC 76/2018 reconoció que el establecimiento de los títulos, de las competencias y de la formación exigida para la obtención de esa capacitación profesional, forma parte de la competencia estatal básica en materia de sanidad, en la medida en que tales condiciones han de ser uniformes e iguales para todos los profesionales en todo el territorio español. Sin embargo, no sucede lo mismo con el acto de comprobación del cumplimiento de tales condiciones, que tiene naturaleza ejecutiva y, en consecuencia, forma parte de las competencias autonómicas en materia sanitaria, sin que exista ninguna circunstancia que justifique que dicha acreditación deba de realizarse necesariamente a nivel estatal. Por ese motivo, se declaró la inconstitucionalidad de las referencias que se realizaban a la "Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad" en los arts. 2.2 y 3.2 del Real Decreto.

Por el mismo motivo, se declara la inconstitucionalidad del art. 10 y del anexo II de la norma impugnada, que contenían una regulación exhaustiva y acabada del procedimiento de acreditación de los enfermeros, por exceder de las competencias básicas estatales en materia de sanidad y no dejar espacio a la Comunidad Autónoma para el desarrollo de un procedimiento propio o de un modelo normalizado de solicitud.

3.- Asimismo, el Gobierno de Aragón había interpuesto conflicto de competencias contra la disposición final cuarta, apartado cuarto del Real Decreto 954/2015, que establecía en relación al registro estatal de profesionales sanitarios

que el dato relativo a la acreditación debía ser remitido por el Ministerio de Sanidad. La STC 76/2018 había afirmado también su inconstitucionalidad, en cuanto, una vez reconocida la competencia autonómica para desplegar la actividad de acreditación de los enfermeros, habrán de ser los propios órganos competentes de la Comunidad Autónoma los que efectúen la comunicación registral. Así, recuerda que la jurisprudencia en materia de registros administrativos ha venido afirmando que “es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad” (entre otras, SSTC 197/1996, 11/2015, 45/2015 y 205/2016), pero en estas cuestiones “el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan competencias ejecutivas en la materia” (STC 85/2015, entre otras).

SENTENCIA 100/2018, de 19 de septiembre

(BOE de 12 de octubre de 2018)

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de asociaciones de consumidores de cannabis

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno de la Nación.
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2017, de 6 de julio, de asociaciones de consumidores de cannabis.
- **Motivación del recurso:**
 - Vulneración del artículo 149.1.16 CE, en la medida que el cannabis pueda tener la consideración de medicamento.
 - Vulneración del artículo 149.1.6 CE y 149.1.29 CE, en el caso de que no se repunte como medicamento y sí estupefaciente.
 - Inexistencia de título competencial habilitante, no pudiéndose ampara en los títulos relativos a la protección de los consumidores y usuarios, consumo, protección de la salud y desarrollo de la regulación estatal del derecho de asociación (artículos 28, 49, 118 y 123 del Estatuto de Autonomía).
- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la ley recurrida.

B.- RESUMEN:

1.- El cannabis no es, en sentido estricto, un fármaco o medicamento, sino una sustancia que, calificada como estupefaciente, contiene elementos o principios activos susceptibles de aplicación terapéutica. Es el título 149.1.6 CE el que más estrecha relación con la materia, dada la tipificación penal de determinadas conductas relacionadas con el consumo de drogas y estupefacientes, consideradas contrarias a la salud pública. **(FJ 3)**

2.- Ley catalana no solo contiene un régimen jurídico completo y acabado de las asociaciones de consumidores de cannabis sino que este régimen jurídico está

además directamente dirigido a articular el consumo y cultivo compartido de cannabis o el consumo, abastecimiento y dispensación de esta sustancia, materias cuya disciplina se reserva al Estado. **(FJ 4)**

3.- De acuerdo con la doctrina de las SSTC 144/2017 y 29/2018, las competencias en materia de asociaciones o de protección de la salud no amparan una norma como la recurrida ni el título competencia relativo al consumo y protección de los consumidores y usuarios. **(FJ 5)**

I) OTRAS SENTENCIAS

SENTENCIA 85/2018, de 19 de junio

(BOE de 17 de agosto de 2018)

en relación con la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** la Ley foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

- **Motivación del recurso:** los motivos de impugnación expuestos en el recurso se refieren a la vulneración directa de la Constitución, fundamentalmente de su artículo 117, y sus efectos sobre los derechos fundamentales, y la infracción de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral por la violación, entre otras, de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE), legislación procesal (art. 149.1.6 CE) o procedimiento administrativo (art. 149.1.18 CE).

- **Fallo:**
 - 1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que los artículos 1.2, apartados a), c) y d); 2; 3; 4; 5; 6, disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y disposición transitoria única de la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, son inconstitucionales y nulos.

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

B.- RESUMEN:

1.- Tras realizar la Sentencia una sucinta referencia al contenido de la Ley Foral 16/2015, se señala que la norma recurrida guarda relación con determinadas disposiciones estatales, como la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, o la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo. Y también forales, como la Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936, y la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo.

Sin embargo, la Ley Foral 16/2015 se diferencia de las anteriores en que atribuye a la Comisión de Reconocimiento y Reparación (en adelante, la Comisión) que crea, funciones de averiguación y fijación de hechos a fin de reconocer la condición de víctima y los efectos asociados a tal situación.

Lo que se discute no es que la condición de víctima se reconozca, y los beneficios se dispensen, sino que sea la propia Comisión la que, a fin de proponerlos o no, lleve a cabo una indagación y verificación de un hecho, en principio, criminal. Es indiscutido que las acciones investigadas por la Comisión y que desencadenan los resultados indemnizables de muerte o lesiones, caracterizadas en la norma como fruto de vulneraciones de derechos humanos y, singularmente, de torturas o tratos inhumanos o degradantes, pueden ser constitutivos de delito.

2.- Señalado lo anterior, el TC resuelve las tachas de inconstitucionalidad formuladas contra la Ley 16/2015, que deben comenzar con la regulación de la Comisión.

La Sentencia parte de la idea de que no hay inconveniente alguno, en términos constitucionales, en la configuración de una actividad administrativa tendente a la acreditación de hechos a los que se vincula la producción de un resultado dañoso para, a partir de ahí, articular los correspondientes mecanismos de reparación o compensación en favor de los perjudicados. Ahora bien, la libertad de configuración del legislador para ordenar tal régimen de asistencia y reparación, en el que prevalece una perspectiva compensadora en favor de quien ha sufrido el daño, tiene, no obstante, un límite constitucional indudable. No pueden confundirse esos cometidos públicos de carácter asistencial con los que son propios y reservados al Poder Judicial.

El deslinde entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de hechos delictivos ha de ser particularmente claro. De este modo, la intervención pública para la protección de las víctimas podría ser anterior, simultánea o posterior a la iniciación, sustanciación y conclusión del proceso penal (así, por ejemplo las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, o la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo), pero el límite a estos efectos consiste en que el hecho lesivo no fuera delictivo y que se preserve en todo caso la preeminencia de la jurisdicción penal en la investigación y persecución de conductas que sí lo fueran.

3.- El Alto Tribunal resulta contundente al respecto y afirma que la configuración por el legislador foral de una comisión llamada a la «investigación» y «fijación» de hechos o conductas constitutivas de delito, al margen, por entero, del Poder Judicial y con potestad, incluso, para desconocer lo ya resuelto por la jurisdicción penal es contraria a la Constitución. Y lo es porque las previsiones orientadas al reconocimiento, protección y resarcimiento de las víctimas se articulan a través de un mecanismo, la comisión instituida en la Ley Foral, que lleva a cabo una genuina labor de averiguación de hechos calificados como delitos ante la existencia de denuncias o reclamaciones singulares.

La potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional. El hecho de que la fijación de hechos delictivos por parte de la referida comisión tenga lugar a los solos efectos del resarcimiento de las víctimas, no elimina las eventuales consecuencias penales de tales hechos ni modifica el carácter jurisdiccional de las funciones de investigación y averiguación referidas.

Continúa la Sentencia señalando que no son posibles en nuestro Estado de Derecho (art. 1.1 CE) actuaciones del poder público directa y específicamente dirigidas a la investigación criminal si no se realizan, bajo la dirección o el control inmediato del Poder Judicial, integrado por Jueces y Magistrados (art. 117.1 CE) y por el Ministerio Fiscal —con autonomía funcional— (art. 124 CE y art. 2.1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula su Estatuto Orgánico).

Además, el artículo 3.1 de la Ley Foral prescribe que, «caso de que no existiera una sentencia aclaratoria sobre la autoría de los hechos», la Comisión

«determinará de forma veraz y coherente una interpretación que esclarezca lo sucedido», previsión legal esta que habilita para que la Comisión ejerza sus potestades en orden a la «fijación e investigación de los hechos», incluso cuando haya recaído sobre ellos una resolución judicial firme, siempre que en ella no se hubiera individualizado al autor del delito. El apoderamiento que recibe la Comisión para realizar más averiguaciones y llegar a nuevas conclusiones sobre hechos que fueron ya objeto de resolución judicial firme (sentencias absolutorias o autos de archivo por sobreseimiento o a resultas, entre otras hipótesis, de la decisión sobre artículos de previo pronunciamiento), está en relación con el objetivo de la Ley, en lo que ahora importa, de «[e]vitar, hasta donde sea posible, la sensación de impunidad y frustración penal» [art. 1.2 c)] y es desde luego inconciliable con el deber constitucional, que pesa sobre todos, en orden a «cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales» (art. 118 CE), deber que implica, entre otros extremos, el de respetar lo así decidido (art. 17.2 LOPJ).

4.- Por último, respecto al alcance de la declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal advierte que, pese a que formalmente la Ley Foral 16/2015 ha sido impugnada en su integridad, del escrito del Abogado del Estado se desprende que los vicios de inconstitucionalidad que ha denunciado en este proceso se refieren exclusivamente a aquellos preceptos que, de una forma u otra, guardan relación con la actividad de la Comisión.

Por tanto, la inconstitucionalidad apreciada no debe predicarse del conjunto de la norma sino solo de aquellos de sus preceptos que, directa o indirectamente, se relacionan con el funcionamiento y atribuciones de la Comisión. Es lo que sucede con los artículos 1.2, apartados a, c y d; 2; 3; 4; 5; 6, disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta y disposición transitoria única.

SENTENCIA 124/2018, DE 14 DE NOVIEMBRE

(BOE 14 de diciembre)

en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN

Conflicto entre órganos constitucionales.

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **- Conflicto promovido por:** el Congreso de los Diputados
- **Motivo:** el no sometimiento del mismo a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados.
- **Preceptos que se consideran vulnerados:** arts. 1, 9, 23, 66, 108, 109, 110 y 111 CE.
- **Fallo:** Estimación del conflicto entre órganos constitucionales del Estado y, en consecuencia, declarar que el criterio del Gobierno expresado en el citado oficio del Ministerio de la Presidencia, de fecha 10 de marzo de 2016, vulneró la atribución que al Congreso de los Diputados confiere el art. 66.2 CE.

B.- RESUMEN

1.- Los antecedentes se remontan al año 2016, cuando el Grupo Parlamentario Socialista presentó una solicitud de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, ante la Comisión de Defensa, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN, celebrada los días 10 y 11 de febrero de dicho año.

A través de un oficio, el Gobierno comunicó que "la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control -entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de la Comisión de Defensa-, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados".

Ante dicho criterio, el Pleno de la Cámara aprobó la propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación, por entender que se estaban vulnerando los arts. 1, 9, 23, 66, 108, 109, 110 y 111 CE.

2.- En primer lugar, la Sentencia recuerda que la teoría del control se presenta como parte inseparable del concepto de Constitución democrática porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. Las partes en el conflicto coinciden en que la función de control prevista en el art. 66.2 CE es propia de la forma de gobierno parlamentario, pero difieren en su interpretación. Así, la representación del Congreso entiende que dicha función de control se asienta en la legitimidad democrática y en el carácter representativo de las Cortes Generales y no deriva de la relación de confianza con el Gobierno. Por su parte, el Abogado del Estado mantiene el criterio de que el control solo puede ejercerse sobre un Gobierno que cuente con la confianza del Congreso de los Diputados.

Sobre esta cuestión el TC afirma que, normalmente, el control de la acción de Gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8). Ahora bien, continúa, que ello sea así como regla general no significa que, excepcionalmente, como lo son también los periodos en los que no hay relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no pueda ejercerse la función de control. El TC califica esta función como una "función poliédrica", porque los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política.

3.- "El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno" reza el art. 101.2 CE. Su finalidad es, tal y como sostuvo la STC 97/2018 (FJ 2), la de evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y de la acción de Gobierno. En este sentido, no cabe sino constatar que el Gobierno cesante sigue ejerciendo funciones y así lo corrobora la regulación de la actuación del Gobierno en funciones contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por todo ello, la Sentencia afirma con rotundidad que carece de sentido negar dicha función de control al Congreso por estar el Gobierno en el supuesto del art. 101.2 CE. Habiendo realizado el Gobierno en funciones una actividad, como era la

asistencia a la reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN, dicha actuación estaba sometida al control de las Cortes Generales previsto en el art. 66.2 CE, y en este caso concreto, conforme al art. 110 CE, según el cual las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.

Finalmente, no puede olvidarse que el menoscabo de la función de control que corresponde al Parlamento implicaría, en su caso, una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con é, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE).

En base a todo ello, el TC considera que el Gobierno, al mantener el criterio de que no podía someterse al control del Congreso de los Diputados por estar en funciones, menoscabó la atribución constitucional que a la Cámara confiere el art. 66.2 CE.

