



Jurisprudencia Tribunal Constitucional 2019 (Sentencias destacadas)

**VICEPRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO ESTATUTARIO
Y PROGRAMAS EUROPEOS**

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIAS DICTADAS EN MATERIA DE ECONOMÍA Y EMPLEO:

STC 40/2019, de 27 de marzo..... **6**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo).

STC 91/2019, de 3 de julio **11**
(Se estima la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por la Sala segunda del Tribunal Constitucional en relación con el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada al precepto por el art. 5.2 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social).

STC 118/2019, de 16 de octubre **15**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 26 de Barcelona en relación con el artículo 52 d) del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre).

STC 133/2019, de 13 de noviembre **22**
(Se desestima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo).

STC 161/2019, de 12 de diciembre **27**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario confederal Unidos Podemos En Común y Podem-En Marea en relación con la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad).

B) SENTENCIAS DICTADAS EN MATERIA DE HACIENDA:

STC 28/2019, de 28 de febrero **39**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas).

STC 44/2019, de 27 de marzo..... **47**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona en relación con la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra).

STC 126/2019, de 31 de octubre **52**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 42 de Madrid en relación con el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

C) SENTENCIAS REFERIDAS AL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO:

STC 33/2019, de 14 de marzo..... **56**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias en relación con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público).

STC 79/2019, de 5 de junio **66**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo, por el que se modifica el artículo 8 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha).

STC 100/2019, de 18 de julio..... **71**
(Se estima parcialmente el conflicto de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público).

D) SENTENCIAS RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA VIVIENDA:

STC 5/2019, de 17 de enero **81**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con el Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda).

STC 21/2019, de 14 de febrero **87**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón).

E) SENTENCIAS EN MATERIA DE DERECHO CIVIL:

STC 7/2019, de 17 de enero **94**
(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundos y cuarto del Código civil de Cataluña).

STC 132/2019, de 13 de noviembre..... **98**

(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código Civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto).

F) SENTENCIAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y REGISTRO CIVIL:

STC 34/2019, de 14 de marzo..... **102**
(Se estima la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el art. 35.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la regulación de los párrafos segundo y tercero del artículo 34.2 a los que se remite, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial).

STC 64/2019, de 9 de mayo **106**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Barcelona, en relación con el art. 18.2.4 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria).

STC 99/2019, de 18 de julio **111**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en relación con la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas).

G) SENTENCIA EN MATERIA DE DERECHOS HISTÓRICOS:

STC 158/2019, de 12 de diciembre..... **119**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por 117 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso frente a la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón).

H) SENTENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE:

STC 86/2019, de 20 de junio **138**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso en relación con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias).

STC 87/2019, de 20 de junio **160**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático).

I) OTRAS SENTENCIAS:

STC 74/2019, de 22 de mayo..... **176**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón).

STC 105/2019, de 19 de septiembre..... **180**
(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en relación con la La ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana).

STC 134/2019, de 13 de noviembre..... **184**
(Se estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura).

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 40/2019, DE 27 DE MARZO DE 2019 (BOE nº 99, de 25 de abril de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4007-2017.

PROMOTOR:

Generalitat de Catalunya.

NORMA AFECTADA:

Apartados segundo, inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada», tercero y quinto del artículo único, y la disposición final primera del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El órgano promotor plantea que los citados preceptos prevén funciones que deberían corresponder a la Generalitat como titular de la competencia ejecutiva en materia de políticas activas de empleo, sin que se den los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha exigido para que se pueda justificar la gestión centralizada por el Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas que se le han asignado.

Considera el recurrente que las disposiciones discutidas contravienen el reparto constitucional y estatutario en la materia, con vulneración de las competencias que a la Generalitat atribuyen los arts. 114.4 y 170.1 EAC, en la medida en que se reservan al Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) funciones que no tienen amparo en el art. 149.1.17 CE y que deberían corresponder a la Generalitat en cuanto titular de la competencia ejecutiva en materia de políticas activas de empleo.

FALLO:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulas, en los términos del fundamento jurídico 4 de la presente sentencia, las referencias al Servicio Público de Empleo Estatal contenidas en el apartado tercero del artículo único del Real Decreto Ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el programa de activación para el empleo, que da nueva redacción al art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el programa de activación para el empleo.

2.º Declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017:

a) El inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada» del art. 3 b) del Real Decreto-ley 16/2014, en la redacción dada al mismo por el apartado segundo.

b) El apartado quinto, que da nueva redacción al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.3º:** se afirmó en la STC 153/2017, FJ 3, que nos encontramos ante medidas «que intentan incentivar la contratación de desempleados de larga duración en condiciones especialmente vulnerables, a través de acciones de políticas activas de empleo que faciliten su retorno al mercado laboral», y que la «ayuda económica de acompañamiento», de carácter temporal, «está prevista para los desempleados más necesitados que no superen un determinado nivel de rentas, dando así respuesta a sus específicas circunstancias con el objetivo de facilitarles su participación en las distintas acciones que se les proponga de búsqueda de empleo y de mejora de su empleabilidad». Atendida la naturaleza del programa, su similitud con el «Plan Prepara» y el hecho de que se trataba de medidas que inciden en el mercado

de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz del art. 40.1 *in fine* CE, se trasladó al caso el encuadramiento competencial realizado respecto de dicho plan por la STC 100/2017, entendiéndose que la normativa discutida quedaba incardinada en la materia de «fomento del empleo» vinculada al art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que le otorga «la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el artículo 149.1.7 CE» (STC 153/2017, FJ 3). Ahora bien, también se recordaba que, como determinó la STC 100/2017, FJ 5 c), el Estado no puede ignorar que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en ejercicio de aquella competencia estatal «corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas, sin que en el ejercicio de su competencia normativa pueda el Estado desapoderar a las mismas de las competencias estatutariamente asumidas». En este caso, serían de obligado respeto, pues, la competencia ejecutiva que a la Generalitat atribuye el art. 170.1 b) EAC sobre «[l]as políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes», y también la prevista en el art. 114.4 EAC, según el cual, «[c]orresponde a la Generalitat, en las materias de competencia ejecutiva, la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión».

- **F.J. 4º:** como ya concluimos en la STC 153/2017, FJ 4 a), no concurren circunstancias que justifiquen esa gestión centralizada por el SEPE, ya que «[e]l legislador estatal ha realizado un diseño pormenorizado del régimen de la ayuda económica de acompañamiento del "programa de activación para el empleo" que "determina una actividad ejecutiva reglada en alto grado, donde las funciones de reconocimiento, concesión y pago requieren constatar y cumplir las condiciones y los términos fijados por la normativa del Estado, de tal forma que dichas actuaciones se contraen, en gran medida, a una labor aplicativa de los requisitos previamente establecidos por la legislación estatal con la precisión que estime conveniente", sin que la asunción por el SEPE de las funciones ejecutivas de concesión y pago de la ayuda económica tenga

justificación alguna». Esto es, el Estado está habilitado para especificar, de acuerdo con su competencia básica, las condiciones que han de cumplirse para la inclusión en el programa y las condiciones esenciales de la ayuda económica de acompañamiento, pero, de conformidad con nuestra doctrina, no está justificada la atribución al SEPE de las funciones de tramitación de las solicitudes y concesión y pago de la ayuda económica.

De acuerdo con ello, no podemos sino considerar que la atribución al SEPE por el art. 4 del Real Decreto-ley 16/2014 —en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2017— de las funciones de recepción, tramitación y resolución de las solicitudes, así como del reconocimiento de la ayuda económica de acompañamiento, debe ser considerada inconstitucional y nula, por tratarse de una competencia que corresponde a los servicios de empleo de las comunidades autónomas. Este pronunciamiento determina que se declaren **inconstitucionales y nulas las referencias al Servicio Público de Empleo Estatal contenidas en los apartados 1, 2, párrafo primero, 3 y 4 del referido art. 4.**

- **F.J. 5º:** El recurso se dirige también contra los apartados segundo y quinto del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, que dan nueva redacción, respectivamente, al art. 3 b) y al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014. En ambos se prevén obligaciones de comunicación al SEPE por parte de los servicios públicos de empleo competentes de determinados extremos, obligaciones a las que, a juicio del Gobierno de la Generalitat, por su carácter instrumental con la competencia ejecutiva principal, les serían de aplicación igualmente las consideraciones efectuadas respecto del apartado tercero del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017.

La queja debe ser estimada igualmente en este punto, con declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las obligaciones de comunicación que imponen ambos preceptos, porque, como ya razonamos en la STC 153/2017, FJ 4 a), al declarar la inconstitucionalidad del art. 6.6 del Real Decreto-ley 16/2014, en la medida en que deban ser los servicios públicos de empleo competentes de las comunidades autónomas los que hayan de asumir las funciones de gestión y ejecución del programa de activación para el empleo, no será necesario efectuar las comunicaciones al SEPE; en este caso de la

acreditación certificada de haber realizado las preceptivas acciones de búsqueda de empleo, de la identidad del tutor, de los itinerarios que se elaboren o de las colocaciones que se realicen durante su vigencia. Ello se traduce en la **declaración de inconstitucionalidad del inciso «seguidamente el Servicio Público de Empleo comunicará al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación certificada»** del art. 3 b) del Real Decreto-ley 16/2014, en la redacción dada al mismo por el apartado segundo del artículo único del Real Decreto-ley 7/2017, y del apartado quinto del mismo artículo único, en su integridad, en cuanto da nueva redacción al art. 6.6 a) del Real Decreto-ley 16/2014.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 91/2019, DE 3 DE JULIO DE 2019 (BOE nº192, de 12 de agosto de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 688-2019

PROMOTOR:

Sala Segunda del Tribunal Constitucional.

NORMA AFECTADA:

Regla tercera, letra c), de la disposición adicional séptima, apartado 1, del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada al precepto por el art. 5.2 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El auto de planteamiento de la cuestión interna de inconstitucionalidad considera que el precepto cuestionado, cuya regulación se contiene actualmente en el art. 248.3 del vigente texto refundido de la Ley general de Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (en adelante LGSS 2015), podría vulnerar el art. 14 CE desde una doble perspectiva: por un lado, en la medida en que vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, pues contiene una diferencia de trato de los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a tiempo completo; y por otro lado, por discriminación indirecta por razón de sexo, al evidenciarse estadísticamente que la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres, ocasionándoles la norma cuestionada un efecto perjudicial.

FALLO:

Estimar la cuestión interna de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de jubilación y» del párrafo primero de la letra c) de la regla tercera de la disposición adicional séptima, apartado 1, del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada al precepto por el art. 5.2 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 12 de esta resolución.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **FJ 8:** “el juicio de constitucionalidad que en el presente proceso se nos demanda, si bien versa también sobre la eficacia del art. 14 CE en materia de pensiones de la seguridad social y en relación con los trabajadores a tiempo parcial, no se refiere al acceso de dichos trabajadores a las pensiones como fue el caso en las citadas SSTC 253/2004 y 61/2013, sino a la incidencia de la parcialidad sobre el porcentaje de la pensión de jubilación que perciben en los términos previstos por la disposición legal cuestionada.

En definitiva, a diferencia de las sentencias citadas, no se trata aquí de enjuiciar la simple exclusión y completa desprotección de los trabajadores a tiempo parcial, sino la compatibilidad con el principio constitucional de igualdad y con la prohibición de discriminación por razón de sexo de que la cuantía de la pensión de la seguridad social a la que tienen derecho esos trabajadores se reduzca en proporción a la parcialidad de la jornada, y de acuerdo con las reglas correctoras que contempla la disposición legal cuestionada.

- **FJ.9:** “d) En fin, a tenor de los arts. 15.2, 106.1 y 106.2 LGSS 1994 (arts. 18.2 144.1 y 144.2 LGSS 2015), la obligación de cotizar nace «desde el momento de iniciación de la actividad correspondiente», lo que en el régimen general de la seguridad social significa, «con el mismo comienzo de la prestación del trabajo incluido el periodo de prueba. La mera solicitud de la afiliación o alta del

trabajador al organismo competente de la administración de la seguridad social surtirá en todo caso idéntico efecto». Y la obligación se mantiene «por todo el periodo en que el trabajador esté en alta en el régimen general o preste sus servicios, aunque éstos revistan carácter discontinuo». Si, por tanto, la obligación de cotizar y con ello su repercusión contributiva en el sistema de previsión social, se mantiene desde el principio y durante toda la vida laboral del trabajador a tiempo completo o parcial (dejamos aparte la eventualidad de periodos en los que no haya habido obligación de cotizar, los cuales tienen su propio método de integración legal, que no ha sido aquí aplicado), resulta contrario a los propios principios de dicho sistema que se desconozca en parte el tiempo de cotización solo para este último colectivo de trabajadores, restándose del periodo real de cotización para fijar la cuantía de su jubilación, en los términos del precepto aquí cuestionado. En suma, falta el primero de los requisitos exigibles para una desigualdad de trato constitucionalmente admisible, su justificación objetiva y razonable. Además, se rompe también con la proporcionalidad desde el momento en el que, a una reducción razonable de la base reguladora para el trabajador a tiempo parcial en función de su menor base de cotización, añade una reducción también del periodo de cotización para fijar la cuantía de la prestación (porcentaje sobre la base), lo que no se hace con el trabajador a tiempo completo. En consecuencia, procede apreciar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado por vulnerar el derecho a la igualdad del inciso primero del art. 14 CE.

- **F.J 10:** El auto de planteamiento de la presente cuestión interna de constitucionalidad plantea dudas de constitucionalidad respecto al precepto cuestionado también desde la perspectiva del inciso segundo del art. 14 CE, en la medida en que podría suponer una discriminación indirecta por razón de sexo prohibida por aquella disposición. Concorre discriminación indirecta por razón de sexo cuando una disposición aparentemente neutra determina para las personas de un sexo determinado una particular desventaja respecto de las personas de otro sexo, salvo que dicha disposición pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y los medios para alcanzarla sean adecuados y necesarios [art. 6.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y art. 2.1 b) de la Directiva

2006/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

- **F.J.12:** En definitiva, todo lo expuesto conduce a la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de jubilación y» del párrafo primero de la regla tercera, letra c), de la disposición adicional séptima, apartado 1, del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada al precepto por el art. 5.2 del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. En la medida en que, para calcular la cuantía de la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial, determina la aplicación del llamado coeficiente de parcialidad, de forma que, cuando el coeficiente de parcialidad es inferior al 67 por 100, al no quedar compensado por la aplicación del coeficiente del 1,5, se reduce proporcionalmente la cuantía de la pensión por debajo de la base reguladora. Ese efecto reductor de la base reguladora para quienes tienen el tiempo mínimo de quince años que permite el acceso a la prestación constituye una discriminación indirecta por razón de sexo prohibida por el inciso segundo del art. 14 CE, por lo que la determinación de la cuantía de las pensiones de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial a los que se aplique la disposición adicional séptima LGSS 1994 deberá realizarse sin tomar en consideración el referido coeficiente de parcialidad, es decir, sin la reducción derivada del mismo.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 118/2019, DE 16 DE OCTUBRE DE 2019 (BOE nº 279, de 20 de noviembre de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad 2960-2019.

PROMOTOR:

El Juzgado de lo Social núm. 26 de Barcelona.

NORMA AFECTADA:

El artículo 52 d) del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

«Artículo 52. Extinción del contrato por causas objetivas.

El contrato podrá extinguirse:

[...]

d) Por faltas de asistencia al trabajo, aun justificadas pero intermitentes, que alcancen el veinte por ciento de las jornadas hábiles en dos meses consecutivos siempre que el total de faltas de asistencia en los doce meses anteriores alcance el cinco por ciento de las jornadas hábiles, o el veinticinco por ciento en cuatro meses discontinuos dentro de un periodo de doce meses.

No se computarán como faltas de asistencia, a los efectos del párrafo anterior, las ausencias debidas a huelga legal por el tiempo de duración de la misma, el ejercicio de actividades de representación legal de los trabajadores, accidente de trabajo, maternidad, riesgo durante el embarazo y la lactancia, enfermedades causadas por embarazo, parto o lactancia, paternidad, licencias y vacaciones, enfermedad o accidente no laboral cuando la baja haya sido acordada por los servicios sanitarios oficiales y tenga una duración de más de veinte días consecutivos, ni las motivadas por la situación física o psicológica derivada de violencia de género, acreditada por los servicios sociales de atención o servicios de Salud, según proceda.

Tampoco se computarán las ausencias que obedezcan a un tratamiento médico de cáncer o enfermedad grave.»

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El órgano judicial promotor de la cuestión considera, en síntesis, que esta disposición legal podría ser contraria a los derechos a la integridad física (art. 15 CE), al trabajo (art. 35.1 CE), y a la protección de la salud (art. 43.1 CE). Establece una regulación del despido objetivo por causa de absentismo susceptible de condicionar el comportamiento de los trabajadores en perjuicio de sus derechos; pues ante el temor de perder su empleo, el trabajador puede sentirse compelido a acudir a trabajar pese a encontrarse enfermo, asumiendo así un sacrificio en absoluto exigible, que incluso podría complicar la evolución de su enfermedad.

FALLO:

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **FJ 3º:** Antes de proceder al examen de la pretendida contradicción del art. 52.d) LET con los arts. 15, 35.1 y 43.1 CE, es conveniente señalar que el precepto cuestionado, como viene a reconocer el propio órgano judicial promotor de la cuestión, persigue un interés legítimo no desprovisto de fundamento constitucional. En efecto, la regulación contenida en el art. 52.d) LET responde al objetivo legítimo de proteger la productividad de la empresa y la eficiencia en el trabajo, atendiendo a la singular onerosidad que las bajas intermitentes y de corta duración suponen para el empleador. Ello encuentra fundamento en la libertad de empresa que reconoce el art. 38 CE, que encomienda a los poderes públicos la garantía y protección de su ejercicio, así como «la defensa de la productividad».

- **FJ 4º:** A continuación, el TC desestima la pretendida vulneración del **art. 15 Derecho a la integridad física**. Al respecto señala que una determinada actuación empresarial en relación con las bajas por enfermedad del trabajador solo podría reputarse que afecta al ámbito protegido por el art. 15 CE cuando

existiera un riesgo relevante de que la lesión pueda llegar a producirse; es decir, cuando se generara un peligro grave y cierto para la salud del afectado (STC 220/2005, FJ 4, por todas). Esta circunstancia no se advierte que concurra en el supuesto de la norma que ahora se cuestiona.

“En definitiva, debe entenderse que el art. 52.d) LET no genera un peligro grave y cierto para la salud de los trabajadores afectados por la decisión extintiva que a su amparo pueda adoptarse por el empresario, abonando la indemnización correspondiente. La decisión de despedir a los trabajadores por superar un número de faltas de asistencia al trabajo intermitentes, justificadas o no, en un determinado período de tiempo, conforme a lo previsto en el precepto cuestionado, no comporta una actuación susceptible de afectar a la salud o recuperación del trabajador afectado, ni puede ser adoptada en caso de enfermedades graves o de larga duración, ni en los restantes supuestos excluidos por el legislador, lo que permite descartar que el art. 52.d) LET pueda reputarse contrario al art. 15 CE”.

- **FJ 5º:** Por lo que se refiere a la presunta contradicción del precepto legal cuestionado con el derecho a **la protección de la salud que reconoce el art. 43.1 CE**, el TC recuerda que de los razonamientos del auto de planteamiento de la cuestión se infiere que el órgano judicial considera que el temor de los trabajadores a perder su puesto por aplicación de lo previsto en el art. 52.d) LET puede empujarles a acudir al trabajo pese a sufrir una enfermedad o indisposición, con el riesgo de comprometer su salud.

“Sin embargo, aunque no sea descartable que la regulación controvertida pudiera en algún caso condicionar la actuación del trabajador en el sentido aventurado por el órgano judicial, no cabe entender que con esa regulación el legislador esté desprotegiendo la salud de los trabajadores. El precepto cuestionado se limita a regular la posibilidad de que el empresario extinga el contrato de trabajo por faltas de asistencia al trabajo, aun justificadas pero intermitentes, que alcancen unos determinados porcentajes, y que pueden derivar de enfermedades de corta duración del trabajador (hayan dado lugar o no a la expedición de partes de baja médica). El legislador identifica la excesiva

morbilidad intermitente como una de las causas principales de ausencias al trabajo”.

“En ningún momento incide el art. 52.d) LET en el régimen de acceso y en el contenido de la asistencia sanitaria para los trabajadores, que se prestará en todo momento a través de los servicios sanitarios del sistema nacional de salud que correspondan, tanto si le ha sido expedido al trabajador el parte médico de baja como si no, pero precisa atención sanitaria. Por otra parte, como ya se ha indicado, no se computan a efectos de la decisión extintiva que permite el art. 52.d) LET las faltas de asistencia al trabajo debidas a enfermedad o accidente no laboral cuando la baja médica tenga una duración de más de veinte días consecutivos”.

“En suma, mediante la regulación controvertida el legislador ha pretendido mantener un equilibrio entre el legítimo interés de la empresa de paliar la onerosidad de las ausencias al trabajo, que se conecta con la defensa de la productividad (art. 38 CE) y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, por lo que cabe concluir que el art. 52.d) LET no vulnera el derecho a la protección de la salud que el art. 43.1 CE reconoce, ni tampoco, valga añadir, el derecho de los trabajadores a la seguridad en el trabajo (art. 40.2 CE)”.

- **FJ 6º:** Por último, el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad apuntaba la presunta contradicción entre el art. 52.d) ET y el **derecho al trabajo (art. 35.1 CE)**.

Asimismo, se citaba el art. 6.1 del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 22 de junio de 1982, sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, ratificado por España el 18 de febrero de 1985. Determina dicho precepto que «la ausencia del trabajo por motivo de enfermedad o lesión no debe constituir una causa justificada de terminación de la relación de trabajo». El art. 52.d) LET podría entrar en contradicción con esta norma de Derecho convencional, según el auto de planteamiento.

Con cita en sentencias anteriores (STC 119/2014, entre otras), recuerda ahora el TC que el derecho al trabajo se concreta, en su vertiente individual (35.1 CE) en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido sin justa causa; así como en la existencia de una “reacción adecuada” contra el despido o cese, cuya configuración, en la definición de sus técnicas y alcance, se defiende al legislador.

La sentencia señala que el precepto cuestionado contiene, en efecto, una limitación parcial del derecho al trabajo, en su vertiente de derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, pero que esa limitación “*se encuentra justificada por el art. 38 CE, que reconoce la libertad de empresa y encomienda a los poderes públicos la garantía y protección de su ejercicio, así como la defensa de la productividad*”.

“Además, la propia norma cuestionada contiene unas excepciones muy cualificadas, que se establecen por el legislador para proteger derechos e intereses relevantes, en conflicto con el referido objetivo legítimo de paliar la singular onerosidad que el absentismo supone para la empresa. Se protege el derecho a la huelga, al no computar las inasistencias debidas a huelga legal; la libertad sindical, ya que no se computan las inasistencias derivadas del ejercicio de actividades de representación legal de los trabajadores; la seguridad en el trabajo, al no computarse tampoco las inasistencias debidas a accidente laboral; la salud laboral de las trabajadoras, al excluirse del cómputo las inasistencias debidas a la situación de riesgo durante el embarazo y la lactancia; así como las debidas a la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, pues no se computan las inasistencias derivadas de enfermedades causadas por el embarazo, parto o lactancia y los descansos por maternidad y paternidad; el derecho al descanso laboral, al excluir del cómputo los días de licencias y vacaciones; la protección de la mujer frente a la violencia de género, ya que no se computan las inasistencias motivadas por la situación física o psicológica derivada de esa causa y, en general, la integridad física y la salud de los trabajadores, al excluir del cómputo las inasistencias por baja médica durante más de veinte días consecutivos y las debidas a una enfermedad grave –incluido el tratamiento médico del cáncer–, con independencia de su duración. En suma, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar en la

STC 125/2018, de 26 de noviembre, FJ 5, el art. 52.d) LET incorpora «un régimen de protección de los intereses del empleador frente a la ausencia del trabajador a su puesto de trabajo, que encuentra su equilibrio en la delimitación por el legislador de una serie de causas de exclusión del cómputo del absentismo, que guardan relación con las situaciones individuales en las que el trabajador o trabajadora se pueda encontrar».

Por otra parte, por lo que respecta a la contradicción del art. 52.d) ET con el art. 6.1 del Convenio 158 OIT, recuerda el TC que los tratados internacionales no integran el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes internas. Además, continúa, el propio art. 6 señala que deberá “darse efecto a las disposiciones del presente convenio por medio de la legislación nacional, excepto en la medida en que esas disposiciones se apliquen por vía de contratos colectivos, laudos arbitrales o sentencias judiciales, o de cualquier forma conforme a la práctica nacional”. Esto significa, para el TC, que el legislador puede establecer, dentro de su margen de configuración y ponderando los derechos e intereses en conflicto, limitaciones a la aplicación del art. 6.1 del Convenio 158 de la OIT, como efectivamente ha hecho mediante la regulación contenida en el art. 52.d) ET.

Por todo ello, concluye afirmando lo siguiente: “*En suma, debemos descartar que el precepto legal cuestionado resulte contrario al art. 35.1 CE, pues si bien es cierto que el legislador ha adoptado una medida que limita el derecho al trabajo, en su vertiente de derecho a la estabilidad en el empleo, lo ha hecho con una finalidad legítima –evitar el incremento indebido de los costes que para las empresas suponen las ausencias al trabajo–, que encuentra fundamento constitucional en la libertad de empresa y la defensa de la productividad (art. 38 CE). Se han ponderado los derechos e intereses en conflicto, especialmente a través de las señaladas excepciones a la cláusula general que permite la extinción del contrato de trabajo por absentismo, así como mediante el establecimiento de la correspondiente indemnización al trabajador en caso de que el empresario opte por la decisión extintiva, que en todo caso puede ser impugnada ante la jurisdicción social. A esta corresponde controlar que la decisión empresarial se ajusta a los presupuestos establecidos en el art. 52.d) LET y que la aplicación del precepto en el caso concreto no va más allá de lo*

necesario para alcanzar la finalidad legítima de proteger los intereses del empleador frente a las faltas de asistencia del trabajador a su puesto de trabajo, cuando alcancen la duración establecida por la norma”.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 133/2019, DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 (BOE nº 304, de 19 de diciembre de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 1974-2019 y 2065-2019.

PROMOTOR:

Gobierno vasco.

NORMA AFECTADA:

Disposición adicional centésima vigésima y apartados quinto y séptimo de la disposición final cuadragésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, y disposición transitoria octava y apartados 2.d) y 2.e) de la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El órgano promotor plantea que los preceptos referidos vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En concreto:

- La atribución al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de las funciones de gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje vulnera el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) y se aparta de la doctrina recogida en las SSTC 100/2017, de 2 de julio, 153/2017, de 21 de diciembre, y 159/2017, de 21 de diciembre.

- La gestión estatal a cargo del SEPE del subsidio extraordinario de desempleo incurre en idéntica vulneración. Subsidiariamente, si se considera que la controversia relativa a este subsidio se encuadra en el ámbito del artículo 149.1.17 de la Constitución española (CE), su gestión compete igualmente a la Comunidad Autónoma, en virtud de lo dispuesto por los apartados 2.b) y 4 del artículo 18 y la disposición transitoria quinta del EAPV.

FALLO:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados e incisos de la disposición adicional centésima vigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018:

- El inciso «por el Servicio Público de Empleo Estatal», del apartado 4.6
- El inciso «en la oficina de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal que le corresponda por su domicilio», del apartado 5.1
- El apartado 5.2
- El apartado 6.1
- El inciso «previa reclamación ante el Servicio Público de Empleo Estatal», del apartado 6.3
- El apartado 7.3

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

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **FJ 3º: Gestión de la ayuda de acompañamiento para jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil que suscriban un contrato de formación y aprendizaje.** Las partes discrepan sobre el encuadramiento competencial de esta ayuda. El Gobierno vasco entiende que se reconduce a las medidas de fomento del empleo en el marco del artículo 149.1.13 CE. Por su parte el Abogado del Estado defiende que entran dentro del ámbito del artículo 149.1.17, y sólo de manera subsidiaria dentro del 149.1.13,

concurriendo las circunstancias excepcionales que justifican la gestión centralizada de ayudas y subvenciones.

Señala el TC que esta ayuda se inserta en el conjunto de medidas que conforman el sistema nacional de garantía juvenil, que, tal y como señaló la STC 69/2018, de 21 de junio, queda enmarcado en el artículo 149.1.13 CE.

Es doctrina consolidada que la competencia para la ejecución de las normas dictadas en virtud del artículo 149.1.13 CE corresponde a las Comunidades Autónomas, salvo que concurren circunstancias que justifiquen la gestión centralizada.

Entiende el Tribunal que no concurren dichas circunstancias excepcionales, remitiéndose a los argumentos expuestos en la STC 100/2017, por lo que concluye en la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados o incisos impugnados de la disposición adicional centésima vigésima de la LPG de 2018.

- **FJ 4º: Gestión estatal del subsidio extraordinario de desempleo.** De nuevo el recurrente interpreta que dicha gestión entra en el ámbito del fomento del empleo en el marco del artículo 149.1.13 CE. De encuadrarse en el artículo 149.1.17, y de modo subsidiario, su gestión compete a la Comunidad Autónoma, en virtud de lo dispuesto por el apartado 2.b) y 4 del artículo 18 y la disposición transitoria quinta del EAPV. El Abogado del Estado sostiene que se trata de una regulación encuadrable en el artículo 149.1.13, y sólo de manera subsidiaria dentro del 149.1.13, al concurrir las circunstancias excepcionales que justifican la gestión centralizada de ayudas y subvenciones.

Argumenta el TC que pese a la afinidad entre distintos elementos de los programas Prepara y PAE y el nuevo subsidio extraordinario de desempleo, éste presenta elementos diferenciales. En primer lugar, aparece incorporado a la acción protectora de la Seguridad Social, lo que se confirma tanto por su ubicación sistemática en el TRLGSS como por su diseño legal, enmarcado en el modelo de protección por desempleo de nivel asistencial. En segundo lugar, el compromiso de actividad que debe suscribir el solicitante de subsidio es el mismo que establece el artículo 300 del TRLGSS para todos los beneficiarios o

solicitantes de prestaciones por desempleo. Por último, la remisión a lo dispuesto en el Título III del TRLGSS confirma que terminada la vigencia de los programas Prepara y PAE, el legislador ha optado por una alternativa diferente: un subsidio extraordinario de desempleo que forma parte de la acción protectora de la seguridad social.

En conclusión, el nuevo subsidio extraordinario de desempleo responde a una mutación del modelo, lo que determina que el examen de la controversia competencial debe abordarse desde la óptica de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.17 CE en la materia: “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de servicios por las comunidades autónomas”. Por tanto, no resulta preciso entrar a examinar las alegaciones del Gobierno Vasco relativas a lo establecido en el Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre, y a lo estipulado en convenio suscrito con el SEPE por el que se atribuye de manera excepcional y limitada en el tiempo al SEPE la gestión de la concesión y pago de las ayudas contempladas en el plan prepara.

- **FJ 5º: Doctrina constitucional referente a títulos competenciales recogidos en artículo 149.1.17 CE.** Por una parte, “la determinación de una prestación de la Seguridad Social constituye norma básica que corresponde establecer al estado ex art. 149.1.17 CE, y que debe hacerse de forma unitaria para todos los sujetos comprendidos en su ámbito de cobertura” (STC 7/2016, de 21 de enero). Por otra, la reserva competencial relativa al régimen económico de la Seguridad Social “puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, de 28 de noviembre).

El Tribunal ha determinado que corresponde al Estado “la gestión de las prestaciones por desempleo, en tanto que integrantes de la caja única de la Seguridad Social” (STC 104/2013, de 25 de abril). El artículo 18 EAPV atribuye a la comunidad autónoma en el apartado 2 b) la “gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, y en el apartado 4 la organización y administración de los correspondientes servicios. Dicha previsión presenta un doble condicionamiento. Uno intrínseco a la propia noción del sistema de la

Seguridad Social: las concretas facultades que integran dicha gestión serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema, o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar directamente desigualdades entre la ciudadanía. Es decir, tales facultades de gestión deben conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social la Constitución ha reservado al estado. El segundo tiene que ver con el modo en que el EAPV regula la competencia autonómica: el artículo 18.2 b) no comporta la asunción ope legis. “La asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión del régimen económico de la Seguridad Social dentro de su carácter unitario y del respeto al principio de solidaridad, precisa de la suscripción de los oportunos convenios en el seno de la comisión mixta de transferencias creada para la aplicación del estatuto de Autonomía para el País Vasco” (STC 272/2015, de 17 de diciembre). En ausencia de dichos convenios, no puede apreciarse la lesión competencial denunciada por el Gobierno Vasco. Como señala la STC 141/2016, de 21 de julio, “el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación”. Responsabilidad que no incumbe al TC.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 161/2019, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2019 (BOE nº 10, de 11 de enero de 2020).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 878-2019.

PROMOTOR:

Más de cincuenta diputados del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Común y Podem-En Marea.

NORMA AFECTADA:

La Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Los actores alegan diversos motivos de inconstitucionalidad. En primer lugar, el recurso imputa a toda la norma recurrida la vulneración del art. 9 CE. Considera que la Ley 10/2018 crea inseguridad jurídica al adolecer de falta de claridad, lo que afecta especialmente a la regulación que contempla en materia urbanística y ambiental.

Subsidiariamente se plantea la inconstitucionalidad de distintos preceptos de la Ley 10/2018 por diferentes razones. Los arts. 1 a 5 serían contrarios a los arts. 9, 137 y 140 CE. El art. 7.4, en cuanto introduce una disposición adicional primera en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, que lleva por rúbrica "Incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera", vulneraría la autonomía local y también la legislación estatal, tanto en materia de costas como en relación con el régimen estatutario de la propiedad urbana. El art. 22, al modificar la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, violaría la

autonomía local constitucionalmente garantizada en los arts. 137 y 140 CE, así como la seguridad jurídica que protege el art. 9 CE y la normativa básica en materia de evaluación de impacto ambiental. El art. 23.4 también sería contrario a las competencias estatales en materia de medio ambiente del art. 149.1.23 CE. Por último, el recurso sostiene la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera en relación con los arts. 9, 137 y 140 CE, al considerar que el nuevo procedimiento que se establece en dicha disposición es contrario a la autonomía local y, al solaparse con otros ya existentes en la normativa vigente, generaría inseguridad jurídica.

FALLO:

1º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso “sin afectar a la equidistribución y cesión” del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, así como los incisos “ni ambientales”, “y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental” y “sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente”, del art. 145.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada a ese precepto por el art. 22.9 de la Ley 10/2018.

2º Declarar que el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018; el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018 y la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no son inconstitucionales si se interpretan en los términos de los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8, respectivamente.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** *Examen de la denunciada infracción del principio de seguridad jurídica por la Ley 10/2018 en su conjunto.*

A juicio de los recurrentes, queda mermado el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE al incluir la ley impugnada normas que modifican numerosos textos legales, lo que dificultaría la comprensión de su alcance.

Este motivo es desestimado, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 136/2011 (FJ 9), donde el TC señaló, respecto de la eventual infracción del principio de seguridad jurídica por este tipo de leyes, en tanto que normas de contenido indefinido y sin objeto determinado, que *“la norma impugnada tenía un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el ‘Diario Oficial de las Cortes Generales’, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el ‘Boletín Oficial del Estado’”*.

Esta doctrina sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas como la que ahora nos ocupa (SSTC 132/2013, FJ 1 y 84/2015, de 30 de abril, FJ 3).

- **FJ 4º.** *Impugnación de los arts. 1 a 5 de la Ley 10/2018.*

Los arts. 1 a 5 regulan las denominadas “comunidades de gestión de área industrial”, entidades urbanísticas de conservación de los polígonos industriales de la Región de Murcia. A dichos preceptos se le formulan dos tachas distintas.

- a) La primera es que consideran que su contenido es confuso, provocando incertidumbre sobre algunos aspectos como la naturaleza potestativa u obligatoria de la constitución de las denominadas “comunidades de gestión de área industrial”.

Sobre esta tacha, señala el TC que los preceptos impugnados no generan inseguridad jurídica alguna, en cuanto que suponen concretar,

específicamente para el caso de los polígonos industriales de la Región de Murcia, una regulación que, en sus rasgos generales, ya se encuentra prevista en la legislación urbanística de la comunidad autónoma. Tampoco vulnera la seguridad jurídica el hecho de que la norma prevea el desarrollo reglamentario de estos preceptos, pues, además, la disposición final tercera, tercer párrafo, relativa precisamente a la constitución de estas comunidades de gestión, contribuye a precisar aquellos aspectos que han de ser objeto de regulación en el plazo de un año previsto en esa misma disposición final tercera.

- b) La segunda queja es la vulneración del principio de autonomía local que se imputa al art. 3 por la regulación detallada del “convenio regulador entre ayuntamiento y comunidad de gestión del área industrial para la efectividad del deber de conservación y mantenimiento de la urbanización”.

Esta segunda queja, a juicio del TC, no se presenta mínimamente argumentada, por lo que procede a su desestimación.

- **FJ 5º.** *Impugnación del art. 7.4, en cuanto añade una disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, en relación con el denominado incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera.*

Los recurrentes formulan, en este caso, tres reproches a la norma.

- a) En primer lugar, se alega infracción de las competencias locales en materia de urbanismo.

Sin embargo, el TC advierte que no se está produciendo ninguna actuación al margen del planeamiento, que era el extremo en el que los recurrentes centran su queja. Tampoco, prosigue, la referencia a que el plan especial asignará a la parcela el uso hotelero exclusivo vulnera las competencias locales, en cuanto persigue asegurar que el incremento de edificabilidad otorgado se destine precisamente a la finalidad prevista por la norma.

En conclusión, en el ámbito regulado por los apartados 1 y 6 b) de la norma cuestionada, conservan los entes locales un margen de decisión propia, tal y como reclama la doctrina constitucional sobre autonomía local, lo que ha de llevarnos a desestimar la impugnación formulada por este motivo.

- b) En segundo lugar, se denuncia la vulneración de la legislación estatal de costas, por entender los recurrentes que el silencio de la norma hace posible la infracción del régimen de edificación en la zona de servidumbre de protección prevista en los arts. 23 y siguientes de la Ley de Costas.

Sin embargo, la Sentencia señala que: *El silencio de la norma impugnada no puede interpretarse en un sentido excluyente de los mecanismos que el Estado ha previsto para acomodar el ejercicio de las competencias autonómicas con las medidas adoptadas para la protección del dominio público marítimo-terrestre. En tal sentido, nada hay en el precepto recurrido que impida que, en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios de detalle a los que se refiere el apartado seis del precepto, resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas [art. 112 a) de la Ley 22/1988], en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988 y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación [al respecto, STC 149/1991, FJ 7 A) c) y D) a)]. De este modo, es posible evitar la colisión de las competencias estatales y autonómicas cuando ambas actúan, simultáneamente, sobre la zona de la servidumbre de protección, preservando así las prohibiciones que, por razones medioambientales ha establecido el Estado.*

Así entendido, el apartado sexto de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia, introducido por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, no incurre en la vulneración constitucional que los recurrentes denunciaban. Esta interpretación se llevará al fallo.

- c) Por último, se recurre el apartado noveno, cuya redacción establece que: *“Cuando la actuación de renovación hotelera se desarrolle sobre una*

parcela situada en un ámbito urbano o urbanizable en proceso de gestión y ejecución, la aplicación de la prima de aprovechamiento se sumará a los derechos que inicialmente correspondan su beneficiario, sin afectar a la equidistribución y cesión, pero sí deberá ser tomada en cuenta en la liquidación provisional o definitiva de los gastos de urbanización, contribuyendo a los mismos.”

La queja de los recurrentes se ciñe a que la prima de aprovechamiento que el precepto regula quede excluida de los deberes de equidistribución y cesión que pesan sobre los propietarios de estos tipos de suelo. A su juicio, esto sería contrario a los arts. 7.1 y 18 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU), en tanto en estos preceptos se plasma el principio general de equidistribución de cargas y beneficios en la ejecución del planeamiento.

La sentencia afirma que ambos preceptos del TRLSRU han de considerarse dictados legítimamente al amparo del art. 149.1.1 CE, en cuanto que, al contribuir a definir el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes.

De acuerdo con las normas estatales, la equidistribución es un deber que pesa sobre los propietarios de suelo sujeto a transformación urbanística, así como sobre los propietarios de suelo urbano, en la medida que supone un principio que tiene por finalidad garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad (STC 143/2017, FJ 20 b).

En el caso concreto, se establece una desigualdad entre los propietarios derivada exclusivamente de que se trata de una actuación concreta, la construcción de una instalación hotelera, a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por tratarse de un hotel, alterando incluso la regla

general establecida en los arts. 116.4 y 123.4 de la Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística de la región de Murcia, que obliga a que tales primas lleven consigo “el aumento correspondiente de dotaciones aplicando los estándares fijados por el planeamiento”.

Por todo ello, concluye el TC afirmando que: *“Se frustra así, por tanto, el fin buscado por el art. 149.1.1 CE y por las normas estatales dictadas a su amparo, la igualación mínima de los propietarios de suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas. Consecuentemente el inciso “sin afectar a la equidistribución y cesión” del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, es inconstitucional y nulo”*.

- **FJ 6º:** *Impugnación del art. 22, en cuanto modifica la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.*
- a) El apartado primero modifica el art. 26.2 b) de la Ley 13/2015, que pasa a tener la siguiente redacción: *“Normativa: disposiciones de carácter general y específico, suelos protegidos y de restricción cautelar de usos, y actuaciones propuestas. Caso de regular los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, deberá hacerlo de manera específica”*.

Para los recurrentes con esta modificación se posibilita que los planes de ordenación territorial regulen los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, lo que condiciona y limita la competencia urbanística municipal, vulnerando la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE.

La impugnación es desestimada, señalando que es a la comunidad autónoma a la que le corresponde diseñar el sistema jurídico de ordenación del territorio y utilización del suelo. En ejercicio de dicha competencia, la previsión impugnada se sitúa, atendiendo a su contenido y ubicación sistemática, en el plano normativo, en concreto, el relativo al establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes para ese mismo planificador urbanístico municipal.

- b) El apartado segundo del art. 22 modifica el art. 71.1 de la Ley 13/2015 añadiendo un segundo párrafo con la siguiente redacción: *“La aprobación inicial de la modificación de un instrumento de ordenación territorial podrá implicar, caso de que así se acuerde, la suspensión en la vigencia del instrumento modificado en aquellos aspectos que entren en contradicción con el mismo. Dicha suspensión podrá llevarse a cabo una vez realizada la citada aprobación inicial mediante orden del consejero competente en ordenación territorio. La duración de dicha suspensión deberá acordarse de manera expresa teniendo una duración máxima de un año, prorrogable por otro año adicional”*.

El TC señala que la previsión impugnada no carece de explicación, pues con ella se trata de evitar la realización de actuaciones que, a la postre, resulten incompatibles con la planificación territorial resultante de la modificación, asegurando la efectividad de un planeamiento futuro. Tampoco es una suspensión indefinida, ya que tiene límite temporal, ni absoluta, pues se refiere solamente a aquellos aspectos de la modificación que entren en contradicción con lo previsto inicialmente en el instrumento de ordenación territorial, en el modo en que se determine por orden del consejero competente en la materia, el cual debe, en todo caso, pronunciarse respecto al alcance de la suspensión y los efectos que produce en relación con la ordenación a aplicar. Por este motivo, se desestima la impugnación.

- c) El apartado noveno del art. 22 modifica el art. 145.4 de la Ley 13/2015. En este sentido, se hace referencia a unas normas transitorias (a las que ya aludía el art. 145.4 en su redacción inicial), que vienen a sustituir temporalmente y en supuestos excepcionales, al plan general municipal de ordenación.

Lo que específicamente se cuestiona es que el precepto prescribe que, en los casos en los que no introduzca cambios en la clasificación del suelo prevista en el planeamiento y no establezca el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizadorio o núcleos rurales, no se produce una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente.

La Sentencia recuerda que la STC 109/2017 (FJ 3), señaló que *los preceptos estatales fijan una regla general que ha de ser considerada básica: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa.*

La aplicación de la doctrina anterior al presente caso permite apreciar que, con independencia de la calificación formal que le otorgue el legislador murciano, las normas transitorias a las que se refiere el precepto pretenden regular el uso del suelo (se busca con este tipo de norma que “permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores”), por lo que, aunque formalmente no sean un plan urbanístico o su modificación, produce sus efectos, y, por tanto, se subsumen en el concepto material de plan que la norma básica emplea para determinar si procede exigir la evaluación ambiental. Siendo eso así, nos encontramos con un supuesto ya enjuiciado por la mencionada STC 109/2017, FJ 3, pues, de modo similar a lo que allí sucedía, “La norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente”.

Por ello, se afirma que los dos últimos párrafos del art. 145.4 de la Ley 13/2015, en la redacción dada por la Ley 10/2018, incurren en contradicción con la normativa básica y son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

- **FJ 7º.** *Impugnación del art. 23.4, en cuanto modifica el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia.*

El artículo impugnado se refiere a la modificación de la instalación o actividad, entendiéndose los recurrentes que vulnera lo dispuesto en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, vulnerando así el art. 149.1.23 CE.

Así, el precepto autonómico fija un criterio respecto a qué modificaciones no tienen el carácter de sustanciales en las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Dicho criterio, para los recurrentes, rebaja el nivel de protección ambiental fijado por el Estado en el ámbito de la autorización ambiental integrada para el caso de modificaciones de las instalaciones que sean calificadas como sustanciales.

Para resolver esta cuestión, el TC parte de señalar que existe un régimen sectorial de intervención administrativa derivado de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, que no está incluido en el que se fija en la regulación de la autorización ambiental integrada, ámbito este último en el que los recurrentes han sentado su queja (STC 87/2019).

Por tanto, en el ámbito de control propio de la autorización ambiental sectorial regulada en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, corresponde a las comunidades autónomas, aplicando los criterios de la norma estatal, determinar cuándo la modificación de una instalación sujeta a autorización administrativa ha de ser calificada como sustancial, a partir de la propia definición de modificación sustancial que emplea la ley estatal, definición que no es la misma que la del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Esta distinción entre ambas autorizaciones se corrobora en el propio art. 22 de la ley murciana, ya que su apartado segundo dispone que para “calificar la modificación de una instalación como sustancial en el caso de actividades sometidas a autorización ambiental integrada, resultará de aplicación lo establecido en la legislación básica estatal”, con lo que no hay obstáculo alguno en entender que la cuestión ahora regulada en el impugnado apartado cuarto, se refiere a autorizaciones diferentes de la

ambiental integrada, a las que, por lo tanto, no es de aplicación la regla que los recurrentes entienden vulnerada.

Así pues, de todo lo anteriormente expuesto se deduce que es posible una interpretación del precepto que resulta conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. Dicha interpretación consiste en entender que el art. 22.4 de la Ley 4/2009, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018, no es aplicable a las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, sino solamente a las autorizaciones a las que hace referencia la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

- **FJ 8º:** *Impugnación de la disposición adicional primera de la Ley 10/2018.*

La disposición impugnada lleva por título “Regularización de actividades en el marco del procedimiento establecido en la Ley 4/2019, de protección ambiental integrada para la realización de actividades no autorizadas”.

Los actores en el presente proceso constitucional denuncian que esta disposición adicional primera infringe los arts. 137 y 140 CE, al obligar a ajustar el planeamiento municipal al título habilitante de la actividad que aquí se regula. Asimismo, lo consideran contrario al art. 9 CE, pues el nuevo procedimiento se solapa con otros ya existentes en la normativa vigente para efectuar regularizaciones urbanísticas y ambientales.

La Sentencia afirma que debe entenderse que la regularización de actividades prevista en esta disposición adicional primera se refiere solamente a aquellas que sean compatibles con la modificación del planeamiento exigida por la disposición transitoria segunda de la Ley 13/2015, una vez que esa modificación haya sido aprobada inicialmente. En este sentido, se recuerda que esa disposición transitoria segunda de la Ley 13/2015 obliga a los ayuntamientos a promover la adaptación de sus planes generales a lo dispuesto en ella, adaptación para la que se dispone de un plazo máximo de seis años, contados desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 13/2015, en el que debe acordarse la aprobación inicial del plan, salvo que mediante orden del consejero de obras públicas se prorrogue el citado plazo.

Por otra parte, el TC advierte que, tal y como prevé el preámbulo de la Ley 10/2018, ha de tratarse de actividades ajustadas a la legislación medioambiental y sectorial, a cuyo efecto habrán de recabarse la autorización ambiental autonómica y las demás sustantivas o sectoriales que sean exigibles, las cuales no son desplazadas ni excluidas por la autorización provisional de esta disposición adicional primera interpretada sistemáticamente en relación con el art. 138 de la Ley 4/2009. Todo ello sin que el ayuntamiento o la comunidad autónoma estén vinculados, en la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento, al uso provisional eventualmente concedido, tal y como expresamente dispone el apartado 5 de la norma impugnada, decayendo, en consecuencia, el “título habilitante de actividad vinculado a un uso provisional” en caso de que la actividad o edificación provisionalmente autorizada no resulten finalmente plasmadas en el plan definitivamente aprobado. Así entendida, la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

Dicha interpretación permite descartar la queja que han planteado los diputados recurrentes, relativa a la vulneración de la seguridad jurídica, entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados. Igual suerte ha de correr la denuncia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues, en el procedimiento que diseña la disposición impugnada, el ayuntamiento conserva un margen de decisión propio.

En definitiva, ha de valorar si la actividad cuya aprobación con carácter provisional se le solicita entra o no en contradicción con el planeamiento en proceso de adaptación a la legislación urbanística murciana y, en última instancia, decidir si, a partir de la admisión de un uso provisional, es posible otorgar un título habilitante, siempre que el planeamiento en proceso de modificación lo permita. Consecuentemente, la norma no anula la capacidad de decisión municipal ni acerca de la decisión sobre la compatibilidad del uso provisional con el planeamiento ni respecto al otorgamiento, en su caso, del título habilitante de la actividad.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 28/2019, DE 28 DE FEBRERO DE 2019 (BOE nº73, de 26 de marzo de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de Inconstitucionalidad.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

El artículo 3.1, en sus apartados a) y b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, así como contra el inciso de su artículo 6 relativo a *«las entidades que, sin tener personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o patrimonio separado susceptible de imposición, definidas como obligados tributarios por la normativa tributaria general»*.

“Artículo 3. Hecho imponible. Ley

1. Constituye el hecho imponible del impuesto sobre los activos no productivos la tenencia del sujeto pasivo, en la fecha del devengo del impuesto, de los siguientes activos, siempre que no sean productivos y estén ubicados en Cataluña:

a) Bienes inmuebles.

b) Vehículos a motor con una potencia igual o superior a doscientos caballos.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

Vulneración de los arts. 31, 133, 149.1.14 y 157.3 CE y los apartados 2 y 3 del art. 6 y el art. 9 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las

comunidades autónomas (LOFCA), en concreto se alega por el abogado del Estado que:

1º) El impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas, aquí impugnado no se crea para alcanzar objetivos extrafiscales, sino que su principal finalidad es mejorar la distribución de la riqueza, que es un fin común a toda figura impositiva. (vulneración de los artículos 31, 133, 149.1.14 y 157.3 CE).

2º) Posible vulneración del artículo 6.2 LOFCA, el impuesto creado por la Ley 6/2017 se solapa parcialmente con el impuesto sobre el patrimonio.

3º) Posible vulneración del Artículo 6.3 de la LOFCA. El impuesto sobre los activos no productivos colisiona con dos tributos locales: el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), lo que vulnera la prohibición del art. 6.3 LOFCA.

4º) Por último, el abogado el Estado alega la posible infracción del art.9 LOFCA, referido a los límites territoriales a la potestad tributaria de las comunidades autónomas, achacando este efecto a la indefinición existente en la conexión con el territorio autonómico de los bienes distintos de los inmuebles. Así, mientras que para estos se indica expresamente que operará el criterio de su ubicación, para los bienes muebles la ley no aclara cómo se determina la sujeción al impuesto autonómico. Esto es contrario al citado precepto orgánico, puesto que la indefinición de los sujetos pasivos en lo que se refiere a su conexión con el territorio podría dar lugar a que se graven elementos patrimoniales situados fuera del territorio de Cataluña. Para evitar dicho efecto, aclara se debería haber incorporado un precepto que determinara con claridad la sujeción por obligación personal y por obligación real, como en otros impuestos directos, a falta de lo cual se puede producir una vulneración del principio de territorialidad consagrado en el citado precepto de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas.

El abogado del Estado finaliza su escrito ratificando que el artículo 3.1, apartados a) y b), y el inciso del artículo 6 relativo a *«las entidades que, sin tener personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o patrimonio separado susceptible de imposición, definidas como obligados tributarios por la normativa tributaria general»* de la Ley 6/2017 son inconstitucionales y nulos por infringir los arts. 31, 133, 149.1.14 y 157.3 CE, así como el art. 6, apartados 2 y 3, y el art. 9 LOFCA.

FALLO:

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **FJ.1.-** El Tribunal Constitucional aclara en primer lugar que: “Por lo que se refiere al canon de constitucionalidad aplicable, pese a que el recurso del presidente del Gobierno invoca la vulneración de los arts. 31, 133, 149.1.14 y 157.3 CE y los arts. 6 y 9 LOFCA, se observa que en relación con el art.31 CE no especifica en qué se fundamenta la presunta contradicción constitucional, por lo que se incumple la carga de argumentar los motivos concretos que justifican su vulneración [entre otras muchas, SSTC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ.1; 76/2014, de 8 de mayo, FJ. 2 c), y 7/2018, de 25 de enero, FJ.2]. Por su parte, la infracción de los arts. 133, 149.1.14 y 157.3 CE tendría lugar de forma mediata, como consecuencia del incumplimiento de los arts. 6 y 9 LOFCA, a los que, por consiguiente, debemos acotar el análisis de constitucionalidad.

- **F.J.- 3 En cuanto a la posible vulneración de los arts. 6.2 y 6.3 LOFCA,** señala el Alto Tribunal que se debe contrastar el impuesto sobre los activos no productivos con los tributos invocados por el recurrente y así dilucidar si aquel recae sobre el mismo hecho imponible gravado por estos. Con este fin, es necesario partir de los elementos relevantes del tributo enjuiciado, al objeto de determinar la «manera» en que la correspondiente fuente de capacidad económica es sometida a gravamen, analizando no solo el hecho imponible en sentido estricto sino otros aspectos como los supuestos de no sujeción y exención, el sujeto pasivo y los elementos de cuantificación (por todas, STC 74/2016, de 14 de abril, FJ 4), sin olvidar la posible concurrencia de fines extrafiscales en el conjunto del tributo o en alguno de sus elementos centrales (entre muchas otras, STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

- **FJ.4 Por lo que se refiere a la identidad de este impuesto con el Impuesto sobre el Patrimonio:** El examen de los elementos estructurales del impuesto sobre los activos no productivos corrobora su finalidad extrafiscal, toda vez que los activos relacionados en el art. 3.1 de la Ley 6/2017 solo se gravan en tanto en cuanto no sean productivos, lo que sucede, según el art. 4 de la ley, cuando permanecen ajenos al objeto de la entidad mercantil. Se comprueba así que el impuesto sobre los activos no productivos no grava todos los activos de las entidades mercantiles, en tanto que expresivos de capacidad económica, lo que sería propio de un tributo con fines primordialmente recaudatorios, como el impuesto sobre el patrimonio, sino únicamente los improductivos, de tal manera que si los bienes se afectan a una actividad económica el gravamen deja de ser exigible, por haberse logrado el propósito de la medida (STC 37/1987, FJ 13). Además, dado que el impuesto que analizamos recae sobre el valor total de los activos no productivos de cada entidad (art. 7.1), calculándose la cuota con arreglo a una tarifa progresiva de gravamen (art. 8), la cuantía del tributo se reducirá más que proporcionalmente, hasta desaparecer completamente, a medida que los activos del sujeto pasivo se vayan destinando a una actividad económica.

Con lo anterior se verifica que la finalidad de incentivar el uso productivo de los bienes y derechos pertenecientes a las entidades mercantiles no es una mera proclamación retórica del legislador autonómico, sino que aparece reflejada en la estructura del impuesto, como venimos exigiendo en nuestra doctrina.

Por tanto, debemos concluir que, además de por su ámbito subjetivo, el impuesto sobre los activos no productivos y el impuesto sobre el patrimonio se diferencian también por su finalidad, lo que lleva a excluir que tengan el mismo hecho imponible en los términos del art.6.2 LOFCA.

- **FJ.5 Entiende el Tribunal Constitucional que no existe duplicidad con los impuestos locales sobre bienes inmuebles y sobre vehículos de tracción mecánica.** En el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles. Para el TC la distinta finalidad de ambas figuras con respecto del impuesto objeto del presente recurso es clara y a ella deben de añadirse otras diferencias relevantes. Así, el impuesto sobre los activos no productivos es

un impuesto personal que grava acumuladamente todos los bienes y derechos improductivos del sujeto pasivo, frente al IBI que es un tributo de carácter real (art. 60 LHL). En conexión con lo anterior, el impuesto catalán se cuantifica por medio de una tarifa progresiva de gravamen (art. 8 de la Ley 6/2017), aplicable sobre el conjunto de activos improductivos de la persona jurídica (valorados según dispone el art. 7 de la ley), en tanto que el tipo de gravamen del tributo local es proporcional (art.72 LHL), al recaer sobre cada inmueble aisladamente considerado. Así pues, el tributo autonómico y el local presentan diferencias sustanciales, por lo que no gravan el mismo hecho imponible, de modo que no se infringe el art.6.3 LOFCA.

En segundo lugar, se invoca la duplicidad con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), cuyo hecho imponible es la «titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría» (art.92.1 LHL). El impuesto autonómico grava el mismo hecho imponible que el IVMT –aduce el abogado del Estado– puesto que recae sobre los vehículos de motor de potencia superior a 200 caballos [art.3.1 b) de la Ley 6/2017] que, junto al resto de vehículos, ya están sujetos al impuesto local.

Frente a lo alegado en la demanda, estima el TC, al igual que lo hace en relación con el IBI, que se trata de figuras con distinta finalidad. El IVTM grava la titularidad del vehículo como índice de capacidad de pago [ATC 69/2018, de 20 de junio, FJ.4 a)], mientras que el impuesto sobre los activos no productivos lo hace porque la entidad mercantil no lo explota económicamente y solo mientras esa situación se mantenga.

A lo anterior se suma que el IVTM –también de naturaleza real como el IBI– se cuantifica mediante unas cuotas por tipo de vehículo (no tiene base imponible a la que se aplique un tipo de gravamen) que establece el art. 95 LHL, en función de la potencia del vehículo, como índice de la capacidad de pago. Esto contrasta de nuevo con el impuesto sobre los activos no productivos en el que los vehículos gravados, que son únicamente los de potencia superior a 200 caballos no afectos a una actividad económica, tributan acumuladamente junto al resto de bienes improductivos de su titular, a través de una tarifa progresiva que se aplica al valor total del patrimonio improductivo.

En suma, entre el impuesto catalán enjuiciado y los dos tributos locales invocados en la demanda se aprecian diferencias sustanciales, que llevan a concluir que no estamos ante tributos «coincidentes» (STC 210/2012, FJ.6) ni «equivalentes» (STC 53/2014, FJ 3) a efectos del artículo 6.3 LOFCA.

- FJ.6. Examen de la alegada vulneración del art. 9 LOFCA. El Abogado del Estado sostiene que la indefinición de los puntos de conexión con el territorio, «podría suponer gravar elementos patrimoniales situados fuera del territorio de Cataluña», lo que sucederá cuando el impuesto se exija a un sujeto pasivo radicado en dicha comunidad autónoma que sea titular de los activos situados fuera de ella; o incluso –apunta– podría darse el fenómeno contrario, que tributen los bienes situados en Cataluña de entidades no radicadas en esa comunidad autónoma, ya que considera que al definir el sujeto pasivo la ley no exige que esté domiciliado allí. La demanda predica ambos efectos únicamente de los activos mobiliarios y, dentro de ellos, solo se impugna el art. 3.1 b), referido a los vehículos a motor que superen los 200 caballos de potencia, caso al que, por consiguiente, se debe ceñir nuestro análisis.

Para examinar esta cuestión el TC señala que debe de recordarse que el art.157.2 CE prohíbe a las comunidades autónomas «adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio»; precepto que es desarrollado por el art. 9 LOFCA, según el cual las comunidades autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, en lo que aquí interesa, el límite de no sujetar «elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva comunidad autónoma» [letra a)].

El Alto Tribunal precisa que de forma reiterada en su doctrina ha subrayado que los principios de territorialidad y unidad de mercado *«no pueden ser interpretados en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional»* (por todas, STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ.5). En concreto, sobre estos principios y los tributos propios autonómicos nos hemos pronunciado en las SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ.5 (recargo establecido por la Comunidad de Madrid en el impuesto de la renta sobre las

personas físicas); 14/1998, de 22 de enero, FJ.11 D) (impuesto extremeño sobre aprovechamientos cinegéticos); y 210/2012, FJ.8 (impuesto extremeño sobre depósitos de las entidades de crédito). En todas las resoluciones citadas hemos descartado la vulneración del art.157.2 CE y 9 LOFCA.

Con respecto de la tacha de que los vehículos podrían hallarse fuera del territorio autonómico y quedar, pese a ello, sujetos al impuesto sobre los activos no productivos, por ser titularidad de una entidad domiciliada en Cataluña, conviene advertir que, según la normativa tributaria, los vehículos a motor se localizan en el domicilio de su propietario, al margen de dónde se hallen materialmente en cada momento, dada la dificultad de comprobar tal extremo. Así lo establece el art. 97 LHL respecto del IVTM, al atribuir la competencia para su exacción al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo, aclarando el Reglamento general de vehículos (Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre), que el citado permiso se expedirá en función del domicilio del titular del vehículo (art. 28.1). Criterio que también sigue el impuesto sobre determinados medios de transporte, que se exige según el domicilio fiscal de la persona a cuyo nombre se efectúe la matriculación del vehículo (art. 43.2 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, en conexión con el art. 67 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales).

En consecuencia, el impuesto sobre los activos no productivos no produce efectos extraterritoriales por el hecho de incluir en su base imponible todos los vehículos improductivos de las entidades domiciliadas en Cataluña, al margen de su ubicación en cada momento, ya que, a efectos fiscales, tales vehículos se consideran localizados en el territorio de dicha comunidad.

Por lo que respecta a la posible tributación de vehículos ubicados en Cataluña que sean titularidad de entidades domiciliadas en otra comunidad autónoma, debemos reiterar que, por la razón expuesta en el apartado anterior, dichos vehículos no se entenderán localizados, a efectos fiscales, en Cataluña, sino donde radique su titular. Y este quedará fuera del ámbito del tributo autonómico porque es de carácter personal y solo recae sobre las entidades con domicilio en el territorio de Cataluña (art. 6 de la Ley 6/2017 en

conexión con el art. 2), como coinciden en afirmar los representantes autonómicos.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 44/2019, DE 27 DE MARZO DE 2019 (BOE nº 99, de 25 de abril de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1319-2018.

PROMOTOR:

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

NORMA AFECTADA:

El apartado cuatro, epígrafe 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, que establece lo siguiente:

«2. Los recursos contra liquidaciones a las que sea de aplicación esta disposición transitoria, que se encuentren pendientes de resolución en el Tribunal Administrativo de Navarra o en los órganos jurisdiccionales, se resolverán con arreglo a lo dispuesto en ella.

A estos efectos, en los casos en que resulte procedente, el Tribunal Administrativo de Navarra y los órganos jurisdiccionales remitirán a los ayuntamientos correspondientes los expedientes pendientes de resolución para que estos últimos practiquen, en su caso, las nuevas liquidaciones que resulten pertinentes con arreglo a lo dispuesto en esta disposición transitoria. En estos supuestos declararán concluidos los procedimientos, sin perjuicio de los nuevos recursos que puedan interponer los interesados contra las liquidaciones que se dicten por parte de los ayuntamientos».

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El órgano promotor plantea la cuestión por posible contradicción del precepto cuestionado con los arts. 149.1.6 (competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal), 24.1 (derecho a la tutela judicial efectiva) y 24.2 (derecho al juez ordinario predeterminado por la ley) de la Constitución.

FALLO:

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Pamplona, y declarar que el apartado cuatro, epígrafe 2, de la disposición transitoria única de la Ley Foral 19/2017, de 27 de diciembre, es inconstitucional y nulo, en los incisos, «o en los órganos jurisdiccionales» de su párrafo primero, y «y los órganos jurisdiccionales» de su párrafo segundo.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.3º:** Todas las partes personadas aceptan que la norma autonómica sobre la que se plantean dudas de constitucionalidad es un precepto de naturaleza procesal.

La letrada de la Comunidad Foral sostiene, en primer lugar, en su escrito de alegaciones, que el precepto autonómico no contradice las normas procesales del Estado que permiten declarar la terminación del recurso contencioso-administrativo por carencia sobrevenida de su objeto, cuando se produce la satisfacción extraprocesal de la pretensión, citando los arts. 76 LJCA y 22 LEC.

Antes de responder a este planteamiento, recuerda la sentencia que, tratándose de normas procesales, es doctrina constitucional reiterada que *«las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita... según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia*

salvo que la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto... Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b)].

Sin embargo, el TC descarta que estemos ante la repetición de normas estatales, pues un contraste literal entre el precepto cuestionado y los arts. 22.1 LEC y 76 LJCA permite evidenciar que ninguno de estos dos últimos acuerda poner fin al procedimiento *ex lege* en ninguna materia, y que tal decisión en el contencioso-administrativo ha de resolverla siempre el juez competente tras oír a las partes. Únicamente lo hará, además, si concluye que los efectos jurídicos de la actuación extraprocesal acaecida otorgan a la actora todo aquello que esta reclamaba en su demanda, y que tal reconocimiento no infringe «manifiestamente el ordenamiento jurídico» (pues en tal caso el proceso continúa y el juez «dictará sentencia ajustada a Derecho», art. 76.2 *in fine* LJCA).

Descartada esta línea argumental, queda por dilucidar si, tal y como exponía en segundo lugar, la Letrada de la Comunidad Foral, el precepto cuestionado cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia para reconocer que se trata de una “*necesaria especialidad*”, derivada “*de las particularidades del derecho sustantivo*” de la Comunidad Foral, en este caso al regular el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana en la Ley Foral 19/2017, condición inexcusable para la constitucionalidad bajo la óptica del art. 149.1.6 CE.

- **F.J. 4º:** Sobre esta cuestión, las SSTC 47/2004 y 2/2018 describen las tres operaciones necesarias para esclarecer si el precepto cuestionado resulta acorde o no con el reparto constitucional de competencias. Las dos primeras operaciones ya están hechas: (i) identificar el derecho sustantivo autonómico del que se aduce la especialidad procesal y (ii) cuál es la legislación procesal estatal de la que justamente se separa la disposición dictada: el régimen de

terminación anticipada del proceso por satisfacción extraprocésal de la pretensión (art. 76 LJCA y el supletorio art. 22.1 LEC).

La tercera operación consiste en indagar «*si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales*» [STC 2/2018, FJ 4 c), reproduciendo en lo sustancial a la STC 47/2004, FJ 5].

Porque tal y como reconoció esta última sentencia “*las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por estas*”. “*Le corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicadas, cuando menos siempre que del propio examen de la Ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades*” (SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4, y 21/2012, FJ 7).

- **F.J. 5º:** La aplicación de la referida doctrina lleva al TC a la conclusión de que el precepto cuestionado no resulta acorde al art. 149.1.6 CE:
 - a) La sentencia parte del dato indiscutido de la competencia de la Comunidad Foral para la regulación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana de los ayuntamientos situados dentro de su territorio (disposición adicional primera CE y art. 45 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra).
 - b) Sin embargo, pese a los esfuerzos dialécticos desplegados en sus escritos de alegaciones por los letrados de la Comunidad Foral y por el del Parlamento de Navarra, no es posible entender de qué modo resulta necesario o conveniente, para la efectividad del despliegue de los efectos jurídicos sustantivos regulados por la Ley Foral 19/2017, el impedir a los tribunales de justicia ejercitar la potestad jurisdiccional en los procesos pendientes ante ellos respecto de liquidaciones no firmes.

- c) Nada impide a las administraciones locales, continúa el TC, dictar nuevas liquidaciones que rectifiquen otras anteriores ya impugnadas, estando el asunto bajo control jurisdiccional, y tras ello comunicarlos al órgano judicial competente para que este haga la verificación de los requisitos de los arts. 76 LJCA y 21 LEC. Por tanto, no es necesario introducir como supuesta “*especialidad procesal*” derivada de la competencia sustantiva tributaria, una norma como la aquí cuestionada, que “*tiene la virtualidad de sustraer al órgano judicial su competencia*” propia (STC 254/2015, FJ 3).
- d) Tampoco se cohonestaba con esta hipotética finalidad de especialización del régimen sustantivo tributario, el hecho de que la referida norma objeto de la cuestión planteada ni siquiera garantice que la nueva liquidación vaya a ser favorable para los intereses del justiciable (mientras esta no se dicte, la anterior, que ha quedado excluida del control judicial, seguirá produciendo sus efectos, como advierte el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones).

“En definitiva, no hay base objetiva para calificar la norma procesal cuestionada, como una «necesaria especialidad» de la regulación foral del impuesto local varias veces referido, por lo que dicho precepto deviene contrario al reparto de competencias del art. 149.1.6 CE, invadiendo de este modo la atribuida al Estado en materia de legislación procesal, pues no concurre el supuesto de excepción que permite dictarla a la comunidad autónoma”.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 126/2019, DE 31 DE OCTUBRE DE 2019 (BOE nº 293, de 6 de diciembre de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1020-2019.

PROMOTOR:

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid.

NORMA AFECTADA:

Los arts. 107 y 108 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en lo sucesivo, TRLHL).

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración de los principios de capacidad económica y de progresividad, así como de la prohibición de no confiscatoriedad (art. 31.1 CE). Ello por el sometimiento a tributación de capacidades económicas irreales, por el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, incluso llegando a agotar la riqueza imponible, lo que podría tener un carácter confiscatorio.

FALLO:

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar que el art. 107.4 TRLHL es inconstitucional en los términos previstos en el FJ 5.a).

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** Sobre el impuesto de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU), señala el TC que *“Aunque su objeto es el «incremento de valor», que se cuantifica y somete a tributación a partir del instante de su transmisión, sin embargo, el gravamen no se anuda necesariamente a la existencia de ese «incremento» sino a la mera titularidad del terreno durante un intervalo temporal dado. Basta, entonces, con que se haya sido titular de un terreno de naturaleza urbana durante ese intervalo temporal dado para que el legislador anude a esta circunstancia, como consecuencia inseparable e irrefutable, un incremento de valor sometido a tributación, que cuantifica de forma automática mediante la aplicación al momento de la transmisión sobre el valor que tenga el terreno a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles de un porcentaje fijo por cada año de tenencia [art. 107.2 a) y 4 TRLHL]. Y esto lo hace con independencia tanto del quantum real del incremento como de la propia existencia del mismo”*.
- **FFJJ 3º y 4º :** Recuerda la sentencia su doctrina anterior, que advertía que *“en ningún caso puede el legislador establecer tributos tomando en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una riqueza real o potencial; o, lo que es lo mismo, «en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia» (SSTC 26/2017, FJ 3; 37/2017, FJ 3; 59/2017, FJ 3, y 72/2017, FJ 3)”*.

Estas sentencias señalaban que una cosa era gravar una renta potencial (el incremento de valor que presumiblemente se produce con el paso del tiempo en todo terreno de naturaleza urbana) y otra muy distinta someter a tributación una renta irreal. Porque de este modo, de no haberse producido un incremento real en el valor del terreno transmitido, la capacidad económica pretendidamente gravada dejaría de ser potencial para convertirse en irreal o ficticia, violándose con ello el principio de capacidad económica consagrado en el art. 31.1 CE

Por consiguiente, en aquellos supuestos en los que de la aplicación de la regla de cálculo prevista en el art. 107.4 TRLHL (porcentaje anual aplicable al valor catastral del terreno al momento del devengo) se derive un incremento de valor

superior al efectivamente obtenido por el sujeto pasivo, la cuota tributaria resultante, en la parte que excede del beneficio realmente obtenido, se corresponde con el gravamen ilícito de una renta inexistente en contra del principio de capacidad económica y de la prohibición de confiscatoriedad que deben operar, en todo caso, respectivamente, como instrumento legitimador del gravamen y como límite del mismo (art. 31.1 CE).

- **FJ 5º:** En consecuencia, se estima la cuestión de inconstitucionalidad y se declara que el art. 107.4 del TRLHL, es inconstitucional por vulnerar el principio de capacidad económica y la prohibición de confiscatoriedad, uno y otra consagrados en el art. 31.1 CE, en aquellos supuestos en los que la cuota a pagar es superior al incremento patrimonial obtenido por el contribuyente.

a) El alcance de la declaración: la anterior declaración de inconstitucionalidad no puede serlo, sin embargo, en todo caso, lo que privaría a las entidades locales del gravamen de capacidades económicas reales. En coherencia con la declaración parcial de inconstitucionalidad que hizo la STC 59/2017, el art. 107.4 TRLHL debe serlo únicamente en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer es superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente. Eso sí, la inconstitucionalidad así apreciada no puede extenderse, sin embargo, como pretende el órgano judicial, al art. 108.1 TRLHL (tipo de gravamen), pues el vicio declarado se halla exclusivamente en la forma de determinar la base imponible y no en la de calcular la cuota tributaria.

Por otra parte, por exigencia del principio de seguridad jurídica (9.3 CE), únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma, y no haber recaído todavía en ellas una resolución administrativa o judicial firme.

b) Por último, el TC señala que una vez declarados inconstitucionales los arts. 107.1, 107.2.a) y 110 TRLHL (por la STC 59/2017) y ahora el art. 107.4 TRLHL es tarea del legislador, en el ejercicio de su libertad de

configuración normativa, realizar la adaptación del régimen legal del impuesto a las exigencias constitucionales puestas en una y otra sentencia.

**SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 33/2019, DE 14 DE
MARZO DE 2019 (BOE nº 90, de 15 de abril de 2019).**

TIPO DE PROCESO:

Recurso de Inconstitucionalidad (núm. 3903-2016)

PROMOTOR:

Gobierno de Canarias.

NORMA AFECTADA:

Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

- **Art. 48.8:** *“Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes.*

Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere las disposiciones adicionales séptimas y publicadas en el «Boletín Oficial del Estado». Previamente y con carácter facultativo, se podrán publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la otra Administración firmante.”

- **Art. 50.2 d):** *“2. Los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes se acompañarán además de:*

d) Cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma,

en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.

-. DA 7ª: “Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación

1. La Administración General del Estado mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participa ella o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes y de convenios celebrados con el resto de Administraciones Públicas. Este registro será dependiente de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

2. La creación, modificación o extinción de los órganos de cooperación, así como la suscripción, extinción, prórroga o modificación de cualquier convenio celebrado por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes deberá ser comunicada por el órgano de ésta que lo haya suscrito, en el plazo de quince días desde que ocurra el hecho inscribible, al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

3. Los Departamentos Ministeriales que ejerzan la Secretaría de los órganos de cooperación deberán comunicar al registro antes del 30 de enero de cada año los órganos de cooperación que hayan extinguido.

4. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará anualmente al Consejo de Ministros un informe sobre la actividad de los órganos de cooperación existentes, así como sobre los convenios vigentes a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

5. Los órganos de cooperación y los convenios vigentes disponen del plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la Ley, para solicitar su inscripción en este Registro.

6. Los órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley quedarán extinguidos.”

-. DA 8ª: “Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local

1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán

adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h). 1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública y cualquiera que sea su naturaleza jurídica, existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el plazo de tres meses a contar desde dicha entrada en vigor.”

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

Infracción de los principios de lealtad institucional, interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), incumplir la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y desbordar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) con invasión de las competencias sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y autoorganización de las comunidades autónomas (arts. 31.4 y 32, apartados 6 y 8, del Estatuto de Autonomía de Canarias, en adelante EACan) y vulneración de su autonomía política (arts. 2 y 137 CE) y financiera (art. 156 CE).

FALLO:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- FJ 2: Art. 48.8 y DA 7ª LRJSP: “(...)El art. 48.8 y la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015 traen causa directa de una recomendación del Tribunal de Cuentas, basada en la constatación de la nula o escasa

información estadística sobre los convenios de colaboración, singularmente los celebrados con particulares y entidades locales. Tal recomendación es la siguiente: «Que se complete y amplíe la información sobre los convenios mediante un sistema registral que dé cumplida información de los que se celebren con todas las entidades públicas y con entidades sujetas al derecho privado».

El Estado cuenta con competencia para configurar la inscripción registral y la publicación en el «BOE» como condiciones de eficacia de los convenios que suscriba su administración general con otras instancias territoriales. El título de cobertura no puede ser, sin embargo, la competencia exclusiva del Estado para autoorganizarse. La previsión controvertida se refiere a convenios bilaterales de modo que «organiza», no solo a la administración general del Estado, sino también a los entes territoriales que entran en negociaciones con ella. En consecuencia, al condicionar la eficacia del convenio a la inscripción registral y a la publicación en el «BOE», el Estado ha impuesto una determinada regulación a las comunidades autónomas, que puede reputarse sin dificultad legislación básica del régimen jurídico de las administraciones públicas: «las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) pueden regular relaciones de las administraciones entre sí y con los ciudadanos, así como responder a fines de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria. El Estado tiene, por tanto, competencia para establecer una regulación general de convenios administrativos bajo su consideración como fuente muy relevante de gasto público» [STC 132/2018, FJ 7 b)].

En modo alguno puede decirse que las previsiones impugnadas carecen de explicación racional. La inscripción de los convenios administrativos suscritos por la administración general del Estado (o entidades vinculadas a ella) en el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación del sector público estatal y el envío al «BOE» responden con toda evidencia a las exigencias de transparencia y eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y control del gasto público (art. 136 CE). La publicidad resultante facilita, en particular, el control por parte de los organismos de intervención de las administraciones públicas, el control directo de la actividad administrativa por parte de la ciudadanía y la configuración de las políticas públicas [en el mismo sentido,

refiriéndose a otros mecanismos de publicidad: SSTC 138/2013, de 6 de junio, FJ 4, y 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 b)].

La sola consideración de los fines perseguidos justificaría un apartamiento concreto del criterio general de igualdad inspirador de la regulación del convenio administrativo (arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015). En cualquier caso, tal apartamiento no se produce. No puede afirmarse que, al vincular la eficacia del convenio a la inscripción registral y a la publicación en el «BOE», el legislador ha abandonado el cumplimiento a la voluntad de una de las partes. Tal como admite el propio Gobierno canario, la inscripción es un acto debido, resultado de una mera comprobación, que no coloca a las administraciones locales o autonómicas en una posición de inferioridad respecto de la administración general del Estado.

A la vista de todo ello, procede desestimar la impugnación del art. 48.8 y la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015.”

*- **FJ 3.** Art. 50.2 d) LRJSP: “(...) El Estado cuenta sin lugar a duda con competencia para regular el régimen obligacional y presupuestario de los convenios que suscriba su administración general con otras instancias territoriales (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y hacienda general ex arts. 149.1, números 18 y 14 CE), por lo que el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 en modo alguno vulnera las competencias estatutarias de las comunidades autónomas. Que la regulación controvertida pudiera ser imprecisa no altera esta conclusión; debemos recordar que el control de constitucionalidad excluye todo juicio de «oportunidad política» o sobre la «calidad» de la ley (STC 97/2018, de 19 de noviembre, FJ 2, y las que allí se citan).*

La regulación impugnada no está desprovista de explicación racional. Al permitir la resolución de compromisos plurianuales de gastos derivados de convenios «subvención» por ausencia de autorización presupuestaria, la norma desarrolla la temporalidad presupuestaria, esto es, un principio constitucional (art. 134.2 CE) respecto del que los créditos plurianuales son una excepción (arts. 34 y 47 de la Ley 47/2003). Si la inexistencia de crédito actúa como causa de invalidez de los compromisos de gasto ajustados al principio de

anualidad (art. 46 de la Ley 47/2003), no es ilógico que, cumplidas las exigencias del art. 47 bis, último párrafo, de la Ley 47/2003, pueda constituirse en causa de resolución de compromisos de gasto de carácter plurianual. Por lo demás, no puede perderse de vista que, de acuerdo con el art. 156 CE y la LOFCA [arts. 1, 4.2 a), 15 y 16], la financiación autonómica ha de articularse ordinariamente dentro de un sistema general para el conjunto de las comunidades autónomas mediante transferencias de recursos incondicionadas.

Ciertamente, si los presupuestos no autorizan el gasto derivado del convenio «subvención», la comunidad autónoma acreedora dejará de ingresar aquellas cantidades, pese a estar válidamente comprometidas por la administración general del Estado y oportunamente programadas en su ley autonómica de presupuestos. Ello afecta sin duda a su autonomía política y financiera (arts. 2, 137 y 156.1 CE), pero deriva, en última instancia, de principios constitucionales tales como la división de poderes, la autonomía parlamentaria y la legalidad presupuestaria (arts. 66, 67 y 134.2 CE). (...)

Es verdad que el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015, interpretado en conexión con el art. 47 bis, último párrafo, de la Ley 47/2003, añade algo que no deriva directamente de principios constitucionales: la posibilidad de que el Gobierno resuelva por ausencia de crédito compromisos plurianuales de gasto previamente suscritos mediante convenios «subvención». Sin embargo, varios argumentos permiten descartar la vulneración tanto de la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas (arts. 2, 137 y 156.1 CE) como de la lealtad institucional, «principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional», constituye «un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada» [STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4 a)].

En primer lugar, una comunidad autónoma, cuando entra en negociaciones con la administración general del Estado en orden a financiar sus competencias al margen del sistema general mediante este instrumento extraordinario, conoce de antemano la facultad gubernamental de resolución de este tipo de compromisos plurianuales de gasto por ausencia del correspondiente crédito presupuestario. Si opta por suscribir el convenio, habrá consentido formalmente el riesgo de que no ingresen finalmente en sus arcas públicas cantidades válidamente comprometidas por la administración general del Estado.

En segundo lugar, el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 no exime al Gobierno del deber de prever el crédito necesario en los «escenarios presupuestarios plurianuales» (arts. 28 y 47.4 de la Ley 47/2003) y en el correspondiente proyecto de ley de presupuestos generales (art. 134.2 CE; arts. 32, 33 y 37.1 de la Ley 47/2003), ni de la obligación de realizar o promover las modificaciones presupuestarias que hagan efectivos los compromisos plurianuales de gasto que haya suscrito [arts. 47 y 47 bis, apartados 2 y 3, de la Ley 47/2003]. De ahí que el Gobierno, si incumple tales obligaciones, no esté autorizado a hacer valer la inexistencia de crédito como causa de resolución del convenio. Ha de interpretarse que la ausencia de crédito puede dar lugar a la resolución de compromisos de gasto solo si deriva de factores ajenos a la acción del poder ejecutivo. Cabe entender, en suma, que el Gobierno no puede acordar la resolución al amparo de los arts. 50.2 d) de la Ley 40/2015 y 47 bis, último párrafo, de la Ley 47/2003 si ha incumplido previamente las obligaciones indicadas (arts. 134.2 CE y 32, 33, 37, 47 y 47 bis, apartados 2 y 3, de la Ley 47/2003), esto es, si dejó de incluir el crédito necesario en el correspondiente proyecto de ley de presupuestos generales o de realizar o promover las modificaciones presupuestarias que habrían facilitado el pago.

En tercer lugar, la previsión controvertida no ha abandonado el cumplimiento de las obligaciones financieras de los convenios «subvención» suscritos por la administración general del Estado al arbitrio de la propia administración general del Estado. Las Cortes Generales son Estado, pero, naturalmente, no se confunden con el Gobierno o la administración general. Afirmada la plena autonomía del poder legislativo para decidir en torno a la autorización de los compromisos de gasto de carácter plurianual contraídos por el ejecutivo, no puede decirse que la previsión controvertida haya dejado el cumplimiento del convenio «subvención» a la exclusiva voluntad de una de las partes. El Gobierno podrá declarar la extinción del compromiso de gasto derivado del convenio «subvención» solo si acontece un hecho futuro y ajeno a la voluntad de las partes: la ausencia de crédito en los presupuestos correspondientes. Según se ha razonado ya, no podrá hacer valer la condición resolutoria si él mismo ha propiciado la ausencia del crédito necesario, no incluyendo el correspondiente crédito en el proyecto de ley de presupuestos generales o

dejando de realizar o promover las modificaciones presupuestarias que hagan posible el pago.

En cuarto lugar, cuando por razones ajenas a la voluntad del Gobierno falta el crédito necesario para cumplir los compromisos suscritos, el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 no impone automáticamente la extinción del convenio. Tampoco obliga a resolverlo en todo caso y sin tomar en consideración las perturbaciones que ello produce a la contraparte, en general, y sobre sus previsiones de ingresos y competencias, en particular. Al contrario, el Gobierno está obligado a realizar tales ponderaciones, no ya por elementales exigencias de buena fe o lealtad institucional, sino en virtud del art. 47 bis, último párrafo, de la Ley 47/2003. Conforme a este precepto, «con carácter previo a acordar la resolución de la relación jurídica», el Gobierno debe valorar «el presupuesto de gastos autorizado y el grado de ejecución del objeto del negocio», «considerar soluciones alternativas antes de que opere la condición resolutoria» y «notificar de forma fehaciente al tercero tal circunstancia».

Por lo demás, el juego de este precepto debe ponerse en conexión con el art. 47.5 de la Ley 47/2003: «No podrán adquirirse compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros cuando se trate de la concesión de subvenciones a las que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 22.2 a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones». La prohibición se refiere a las subvenciones «previstas nominativamente en los presupuestos generales del Estado», esto es, «aquellas en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del presupuesto». Los convenios «subvención» de carácter plurianual suscritos por la administración general del Estado con una comunidad autónoma o entidad local, en la medida en que se instrumenten como subvenciones nominativas del art. 22.2 a) de la Ley 38/2003, han quedado proscritos.

A la vista de todo ello, cabe concluir que el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 es una previsión dotada de cobertura competencial que no impone el desequilibrio obligacional que denuncia el Gobierno canario ni atenta contra la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), la lealtad institucional y la autonomía constitucionalmente garantizada a las comunidades autónomas (arts. 2, 137 y 156.1 CE).

El Gobierno de Canarias vincula otras quejas (vulneración de los principios de suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria ex arts. 156.1 y 135 CE) a la interpretación de que el art. 50.2 d) de la Ley 40/2015 autoriza al Gobierno a dejar de aportar fondos comprometidos con las comunidades autónomas por el procedimiento de no incluir el crédito necesario en el correspondiente proyecto de ley de presupuestos generales. No siendo admisible esta interpretación, según acabamos de razonar, procede descartar igualmente estos motivos de inconstitucionalidad.

Por último, el Estado viene ejerciendo su competencia para regular el régimen obligacional y presupuestario de los convenios que suscriba su administración general con otras instancias territoriales (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y hacienda general ex arts. 149.1, números 18 y 14 CE) a través de legislación ordinaria, sin vulnerar por ello la reserva de ley orgánica establecida en el art. 157.3 CE, que debe interpretarse restrictivamente [SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7; 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 c), y 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)]. No hay una «interferencia directa» de la administración general del Estado sobre la autonomía financiera de las comunidades autónomas que exija la entrada en juego de la regulación orgánica (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 16). En consecuencia, el precepto controvertido tampoco invade la reserva de ley orgánica establecida en el art. 157.3 CE.

Procede pues desestimar la impugnación del art. 50.2 d) de la Ley 40/2015.

- FJ 4. DA 8ª: "(...) Si el Estado cuenta con competencia para establecer legislación básica, va de suyo que está habilitado también para regular el ámbito de aplicación temporal de esa legislación [STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 b) y c)]. La disposición adicional octava de la Ley 40/2015 cristaliza una opción político-legislativa expresiva de la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). La opción escogida es, por lo demás, respetuosa con la autonomía organizativa de las comunidades autónomas; confiere a las administraciones un plazo de tres años para adaptar a la nueva regulación los convenios administrativos que,

habiéndose celebrado antes de la entrada en vigor, sigan vigentes después de ella.

La competencia estatal para establecer el ámbito de aplicación de la legislación básica permite igualmente ordenar la supresión o disolución de aquellas estructuras o instrumentos administrativos que no se adapten a las nuevas bases dentro de un plazo determinado. Así lo ha declarado este Tribunal al examinar preceptos que imponían por esta razón la supresión de mancomunidades [STC 41/2016, de 3 de marzo, 8 b)]; «convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación» [STC 41/2016, FJ 11 c)]; y entes instrumentales («organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes») adscritos o vinculados a (o dependientes de) las corporaciones locales (SSTC 44/2017, de 27 de abril, FJ 3, y 54/2017, de 11 de mayo, FJ 6).

A la vista de ello, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional octava de la Ley 40/2015.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 79/2019, DE 5 DE JUNIO 2019 (BOE nº 162, de 8 de julio de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 6904-2018.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

El apartado cinco del artículo primero de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo, por el que se modifica el artículo 8 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha:

«Artículo 8 Responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas

1. En cuanto a la responsabilidad por los daños de accidentes que provoquen especies cinegéticas por irrupción en las vías públicas, se estará a lo dispuesto en la legislación estatal.

2. Los titulares cinegéticos serán responsables de los daños causados en las explotaciones agrarias por las piezas de caza que procedan de sus acotados. Subsidiariamente serán responsables los propietarios de los terrenos que conforman el coto.

La responsabilidad de la indemnización por los daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, será del titular de la infraestructura. Dicho titular

será, además, el responsable de controlar en la zona de seguridad las especies cinegéticas que provoquen este tipo de daños».

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El recurso considera que la norma autonómica, al imputar de forma autónoma la responsabilidad por determinados daños producidos por especies cinegéticas al titular de la infraestructura sin tener en cuenta si tales daños pueden conectarse causalmente con el servicio prestado o no, infringe el art. 106.2 CE y vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, al establecer una regulación incompatible con el art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP), aprobado conforme al art. 149.1.18 CE. Por otra parte, al proyectarse la regulación impugnada sobre infraestructuras que son competencia del Estado, se vulneraría el art. 149.1.21 y 24 CE.

FALLO:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno y, en consecuencia:

a) Declarar que el párrafo segundo del art. 8.2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por el artículo primero, apartado 5 de la Ley 2/2018, de 15 de marzo, por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal, es inconstitucional en la medida que sea aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal.

b) Declarar que el párrafo segundo del art. 8.2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por el artículo primero, apartado 5 de la Ley 2/2018, de 15 de marzo por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.6º:** La Sentencia recuerda que, sobre el sistema de responsabilidad patrimonial, el TC se ha venido refiriendo de forma clara a su generalidad, esto

es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales con el art. 149.1.18 CE. Conforme a dicho precepto, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, lo que implica una normativa común para todo el territorio en cuanto que garantía indemnizatoria general, entre otras, SSTC 61/1997, 62/2017 y 112/2018.

El art. 32.1, primer párrafo, LRJSP dispone que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley».

Ello no impide que las CCAA puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa que sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada, pero siempre que respeten las normas estatales.

- **F.J. 6º:** Es cierto que una lectura aislada del primer inciso del párrafo impugnado determinaría que el único título de imputación de la responsabilidad es la titularidad de las infraestructuras a las que se refiere el mismo, en cuyo caso sería inconstitucional.

Ahora bien, de la lectura conjunta de la regulación impugnada puede extraerse otra conclusión. En la misma se establece no solo la obligación de indemnización, sino también la obligación de los titulares de determinadas infraestructuras (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) de controlar las especies cinegéticas que provocan daños agrícolas, forestales o ganaderos, y que habitan en las zonas de seguridad como consecuencia de la existencia de dichas infraestructuras. Esta regulación hace entender que en las zonas de seguridad de determinadas infraestructuras proliferan especies cinegéticas que causan daños agrícolas, forestales o ganaderos. De ahí que se imponga a los titulares de dichas infraestructuras la

obligación de adoptar las medidas necesarias para controlar a estas especies cinegéticas y, en consecuencia, evitar que causen dicho tipo de daños. Así podría entenderse que se establecería una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos, obligación de controlar determinadas especies cinegéticas y el daño que produzcan las mismas.

De ello se infiere que el precepto examinado no impide la aplicación de la regulación estatal. Ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto en el art. 32 LRJSP, de tal forma que el mismo no excluye la concurrencia de los requisitos establecidos en la norma estatal, por lo que la obligación de indemnización prevista en el precepto impugnado solo surge cuando los daños son atribuibles al funcionamiento del servicio público. Esta interpretación es llevada al fallo de la sentencia.

- **F.J. 7º:** El segundo motivo de impugnación era que la regulación recurrida al aplicarse también sobre infraestructuras de competencia del Estado estaría vulnerando el art. 149.1.21 y 24 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma y obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma. Se plantea, por tanto, un problema de colisión entre dos títulos competenciales distintos, el estatal y el autonómico, en materia de caza.

Conforme a la doctrina constitucional, los títulos competenciales estatales y autonómicos que se proyectan sobre el mismo espacio físico, pero que tienen distinto objeto jurídico, se limitan recíprocamente y se integran preferentemente a través de fórmulas de cooperación o coordinación.

Sin embargo, la norma autonómica recurrida no contiene ningún mecanismo de cooperación ni ponderación de los contrapuestos intereses en presencia, al otorgar preferencia absoluta a las competencias autonómicas pues impone tanto la obligación de control como la de indemnización directamente al Estado en cuanto titular de la infraestructura prescindiendo de cualquier mecanismo de cooperación con el Estado que ve afectado el ejercicio de sus competencias en relación con sus infraestructuras. Se imponen dos obligaciones específicas (la de controlar las especies cinegéticas que provoquen determinados daños y, en

su caso, la de indemnizar por los mismos) y se determina dónde debe cumplirla (en la denominada zona de seguridad que fija la legislación autonómica), sin tener en cuenta los intereses estatales en presencia, ni hacer intento alguno de coherencia la competencia autonómica con las sectoriales estatales.

En cuanto a la competencia que ha de considerarse prevalente, habrá que tomar en consideración que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia concurrente, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma. No puede olvidarse que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre y cuando aquella competencia se ejerza de manera legítima (SSTC 204/2002, FJ 7; 31/2010, FJ 59, y 161/2014, FJ 4). En este sentido, la imposición de las obligaciones ahora discutidas tienen como objetivo evitar daños agrícolas, forestales o ganaderos en los cultivos producidos por especies que proceden de las zonas de seguridad de las infraestructuras, imposición de obligaciones que afectan al normal funcionamiento de las referidas infraestructuras y que ha sido establecida por la comunidad autónoma sin haber tenido en cuenta los intereses en presencia, por lo que se condiciona el ejercicio de la competencia estatal lo que no es acorde con el régimen de distribución de competencias.

No queda sino estimar el recurso en cuanto a este motivo, si bien atendiendo al planteamiento del abogado del Estado y al hecho de que el precepto es aplicable a infraestructuras de titularidad de otras administraciones públicas el mismo no ha de declararse nulo sino inconstitucional en cuanto a las infraestructuras de titularidad estatal.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 100/2019, DE 18 DE JULIO DE 2019 (BOE nº192, de 12 de agosto de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Conflicto positivo de competencia 259-2019.

PROMOTOR:

Gobierno vasco

NORMA AFECTADA:

Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público, arts. 8.3, letras a) y b), 10.2, 11, 12, 13, 15.3, 16, apartados primero, segundo y tercero, 17.4, 19, apartados primero, segundo (únicamente la referencia a la «unidad responsable») y tercero y 20.2, letra b) (exclusivamente la referencia a la «unidad responsable»).

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

a) El art. 13 vulneraría la reserva impropia de ley establecida en el art. 1.2 de la Ley 39/2015. El precepto regula un procedimiento de reclamación para el caso de que no fuera adecuadamente atendida la queja o solicitud de información accesible. Se trataría de un trámite adicional de recurso o reclamación que, al estar previsto en una norma reglamentaria, incumpliría la exigencia de rango legal del art. 1.2 de la Ley 39/2015, en los términos en que ha sido interpretada por las SSTC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 6, y 110/2018, de 17 de octubre, FJ 4. Según el Gobierno vasco, el Tribunal Constitucional habría de examinar este motivo, incluso con carácter prevalente respecto de los motivos de orden competencial, por cuanto que ha ya admitido este vicio como motivo de anulación de preceptos estatales (p. ej., STC 139/2016, de 21 de julio, FFJJ 8 y 9).

b) Los arts. 10.2, 11, 12 y 13 invadirían las competencias normativas del País Vasco en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 10.6 EAPV). El Estado habría desbordado sus competencias (art. 149.1.1 y 18 CE) al agotar la regulación de la materia e impedir el desarrollo autonómico.

c) Varios preceptos (arts. 15.3, 17.4 y 19.3; por conexión con el art. 15.3, disposición transitoria única) invadirían las competencias de gestión o ejecución de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 10.6 EAPV). Tales previsiones no podrían ampararse en las competencias normativas atribuidas al Estado (art. 149.1.1 y 18 CE). El art. 15 regula el contenido mínimo de las declaraciones de accesibilidad (apartado 2).

d) El Gobierno vasco impugna el art. 16.1, 2 y 3 y, por conexión, los arts. 19.1 y 2, y 20.2, letra b), del Real Decreto 1112/2018. Invadirían la potestad autoorganizativa y la competencia en materia de régimen local de la comunidad autónoma (art. 10.2 y 4 EAPV y disposición adicional primera CE).

e) El art. 8.3, letras a) y b), excedería la competencia básica estatal relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) con invasión las atribuciones autonómicas en la materia (art. 10.4 EAPV). Al obligar a establecer acciones formativas concretas y a incorporar los programas formativos, el precepto desbordaría los contornos de la competencia estatal en materia de formación continua que ha fijado la doctrina constitucional (SSTC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 8, y 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 9).

f) La disposición adicional segunda vulneraría la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su parlamento (art. 15 EAPV). La previsión impugnada establece que «los criterios de accesibilidad recogidos en el presente real decreto» se aplicarán a los órganos competentes de «las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas», en relación con «sus actividades sujetas a Derecho administrativo y con sujeción a su normativa específica». Ello implicaría una intromisión del poder ejecutivo en la autonomía parlamentaria. Al regular mediante real decreto la actividad parlamentaria, el precepto vulneraría la competencia del País Vasco para, mediante ley, crear y organizar su propio parlamento (art. 15 EAPV). La autonomía funcional de las asambleas legislativas ampararía que sean los reglamentos de las cámaras y sus desarrollos los que regulen la accesibilidad a sus webs y aplicaciones, sin que un real decreto estatal pueda penetrar en tales aspectos

FALLO:

1.º Inadmitir el conflicto positivo de competencia respecto del art. 8.3, letras a) y b), del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público.

2.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia:

a) Declarar que el inciso «de aplicación en todo el territorio nacional» del art. 15.3 del Real Decreto 1112/2018 es inconstitucional y nulo; y que el texto restante del art. 15.3 invade las competencias autonómicas y carece del carácter de legislación básica.

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas,» de la disposición adicional segunda del Real Decreto 1112/2018.

c) Declarar que los arts. 12 (apartados primero, tercero, cuarto y sexto), 13 (inciso «de veinte días hábiles» del párrafo segundo del apartado primero y apartados segundo a sexto), 16.2, 17.4 (primera frase) y 19.3 (inciso «para la definición de los modelos, condicionantes y procedimientos que permitan conocer regularmente e informar, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública»), así como la disposición transitoria única del Real Decreto 1112/2018, invaden las competencias autonómicas y carecen del carácter de legislación básica.

3.º Desestimar el conflicto positivo de competencia en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J 4.** Cabe apreciar que el Real Decreto 1112/2018, objeto del presente conflicto, regula cuestiones de organización y procedimiento de las

administraciones públicas. En consecuencia, y de acuerdo en este punto con todas las partes, la controversia ha de encuadrarse en los títulos competenciales que sobre estas materias ostentan, respectivamente, el Estado (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: art. 149.1.18 CE) y el País Vasco (autoorganización, desarrollo y ejecución de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: arts. 10 —apartados segundo, cuarto y sexto— y 15). En cuanto al alcance de las competencias estatales para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), damos aquí por reproducidas las SSTC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 4 (relativa a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público), y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4 (sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas). El real decreto, en consonancia con la directiva que traspone, persigue garantizar la accesibilidad de los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles, en general, y a las personas mayores y con discapacidad, en particular. Posiblemente por ello la disposición final segunda invoca también el art. 149.1.1 CE: condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, el título específico que ostenta el Estado en las materias reguladas (régimen jurídico de la administración y procedimiento administrativo) hace pasar a un segundo plano la cláusula general del art. 149.1.1 CE. Dada la función uniformadora que cumplen la legislación de procedimiento común y las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, la competencia del art. 149.1.1 CE queda absorbida por las que le corresponden al Estado en virtud del art. 149.1.18 CE. Por lo mismo, la circunstancia de que el otro objetivo fundamental del real decreto controvertido, en coherencia con la directiva traspuesta, sea de orden económico, no implica por sí la entrada en juego del art. 149.1.13 CE: bases y coordinación general de la actividad económica. Si la cuestión regulada se refiere a la organización y al procedimiento administrativos, como es el caso, la controversia competencial habrá de encuadrarse en el art. 149.1.18 CE, aunque responda a un fin económico, como es la supresión de barreras en el mercado de productos y servicios digitales (por todas, SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 3 y 4, y 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 3).

- **F.J 5:** Se impugnan los arts. 10.2, 11, 12 y 13 del Real Decreto 1112/2018.

Cabe, pues, apreciar en este caso la misma inconstitucionalidad que declaró la STC 76/2018, FJ 7, respecto de una regulación estatal del procedimiento de acreditación de enfermeros: «excede de las competencias básicas estatales [en aquel caso, en materia de sanidad] y no deja espacio a la Comunidad Autónoma para el desarrollo de un procedimiento propio». En particular, «el precepto que se analiza, en la medida en que se limita a recoger trámites procedimentales de carácter general insertos en el procedimiento de acreditación de los enfermeros y ya contemplados en la Ley 30/1992, siendo éstos de pura gestión y no vinculados a específicos objetivos de carácter básico, excede de las competencias estatales básicas en materia de sanidad interior, y en consecuencia, vulnera las competencias de desarrollo y ejecución que, en esta materia, corresponden a la Comunidad Autónoma». Del mismo modo, la STC 53/2017, aunque apreció que varias normas de procedimiento administrativo especial podían considerarse básicas ex art. 149.1.23 CE por su directa conexión con los objetivos de protección ambiental, declaró la inconstitucionalidad, entre otras, de las previsiones que regulan la tramitación de solicitudes de información con fijación de plazos [FJ 8, letras b) y c)] o que «aplican reglas de procedimiento administrativo común relativas a cuestiones tales como la subsanación y mejora de la solicitud, el trámite de audiencia, la motivación y la revisión de los actos de trámite, así como de coordinación entre los órganos competentes de la misma administración» [FJ 7 d)]. A la vista de todo ello, procede declarar que los arts. 12 (apartados primero, tercero, cuarto y sexto) y 13 (inciso «de veinte días hábiles» del párrafo segundo del apartado primero y apartados segundo a sexto) del Real Decreto 1112/2018 invaden las competencias autonómicas, por lo que carecen del carácter de legislación básica.

- **F.J 6:** El Gobierno vasco impugna los arts. 15.3, 17.4 y 19.3, así como —por conexión con el art. 15.3— la disposición transitoria única.

En consecuencia, cabe concluir aquí cuanto hemos declarado en la STC 55/2018, FJ 8 c), en relación con la habilitación al Ministerio de Hacienda y

Administraciones Públicas para aprobar modelos de poder con carácter básico: «no habiendo ofrecido la Abogacía del Estado las razones que pudieran llegar a justificar que las competencias legislativas que habilita el artículo 149.1.18 CE abarquen, por excepción, tareas de gestión o administración, procede estimar la impugnación». Corresponde, por tanto, declarar que es inconstitucional y nulo el inciso «de aplicación en todo el territorio nacional» del art. 15.3 del Real Decreto 1112/2018. También que son inconstitucionales el texto restante del art. 15.3 («mediante Orden de la Ministra de Política Territorial y Función Pública se aprobarán instrucciones específicas para la generación y puesta a disposición de las declaraciones de accesibilidad de acuerdo con los requisitos especificados en el modelo europeo»); el art. 17.4, primera frase («mediante Orden de la Ministra de Política Territorial y Función Pública se podrá aprobar un modelo y condiciones específicas para realizar estas revisiones de accesibilidad que podrán ampliar lo establecido en la metodología europea para el seguimiento de la conformidad»); el inciso «Para la definición de los modelos, condicionantes y procedimientos que permitan conocer regularmente e informar, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública» del art. 19.3; y la disposición transitoria única. Esta declaración de inconstitucionalidad no conlleva nulidad. Comporta la negación del carácter básico tanto de estos preceptos como de los «modelos», «instrucciones», «condiciones específicas», «condicionantes» o «procedimientos» cuya aprobación habilitan.

- **F.J 7:** El Gobierno vasco impugna el art. 16.1, 2 y 3 y, por conexión, los arts. 19.1 y 2 y 20.2, letra b), del Real Decreto 1112/2018.

Las alegaciones del letrado autonómico no se refieren específicamente al apartado tercero, que recoge las funciones resultantes de otras previsiones del real decreto cuyo carácter básico no se discute. El problema es la centralización de esas funciones en una «unidad responsable» (apartado primero, párrafos primero y tercero). Ello impediría que las administraciones públicas autonómicas se organicen internamente como mejor consideren, repartiendo las obligaciones de la forma más conveniente y eficiente a la vista de sus propios recursos. También que las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia de régimen local, regulen la organización local de otro modo, salvaguardando en todo caso la autonomía de las corporaciones locales (arts.

137, 140 y 141.1 CE; disposición adicional primera CE, en cuanto a los territorios forales). El precepto impugnado excluiría, en particular, otras formas de distribución ad intra, tales como la asignación de tareas al órgano o entidad que centralice las cuestiones de administración electrónica. La impugnación alcanza igualmente al apartado segundo. Incurriría en inconstitucionalidad al atribuir a la indicada unidad la definición de su modelo de funcionamiento. En suma, estas previsiones invadirían la competencia de la comunidad autónoma para organizar su propia administración (art. 10.2 EAPV) y regular el régimen de los entes locales (art. 10.4 EAPV).

El art. 16 del Real Decreto 1112/2018 no crea por sí las unidades u órganos administrativos que han de realizar las funciones resultantes de la normativa de accesibilidad a los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles. Se limita a establecer que «cada entidad obligada determinará la unidad responsable de garantizar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad» (apartado primero, párrafo primero). En particular, las comunidades autónomas y los entes locales designarán la «unidad responsable de accesibilidad» (apartado primero, párrafo tercero). El precepto persigue de este modo garantizar la especialización, así como la fijación de un referente institucional para los ciudadanos, necesario a efectos de las comunicaciones, solicitudes de información, quejas y reclamaciones (arts. 10, 11, 12.1 y 13.1). También necesario para las administraciones públicas a efectos del seguimiento, presentación de informes e integración en la red de contactos de accesibilidad digital de las administraciones públicas (arts. 17.1, 2 y 3; 19.1 y 20). Frente a lo alegado por el letrado autonómico, el escueto tenor y la finalidad del art. 16.1, párrafos primero y tercero, son compatibles, por ejemplo, con la asignación de las funciones de accesibilidad al órgano encargado de todas las cuestiones de administración electrónica en el ámbito de la correspondiente comunidad autónoma o entidad local. Esta opción, adoptada conforme a las «características organizativas propias», expresamente salvaguardadas, no contradice las exigencias de especialización y concentración a las que responde la previsión impugnada. Ciertamente, el art. 16.1, párrafos primero y tercero, impide que las comunidades autónomas y los entes locales dispersen las funciones de accesibilidad en una variedad de órganos o unidades. No cabe, por ejemplo, que cada consejería o concejalía del ámbito sectorial cuente con su correspondiente unidad

responsable de accesibilidad. La exclusión de esta opción organizativa está claramente destinada a garantizar la efectividad de las previsiones básicas de orden sustantivo (principios de accesibilidad y carga desproporcionada) y procedimental (mecanismos de comunicación, solicitud de información o queja, reclamación, seguimiento e informe) del Real Decreto 1112/2018. Se trata, pues, de una previsión básica ex art. 149.1.18 CE que limita, sin lesionarlas, las competencias de las comunidades para organizar su administración y para regular el régimen local, sin perjuicio de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios, provincias e islas (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de los derechos históricos de los territorios forales (disposición adicional primera CE). Procede, en consecuencia, descartar que el art. 16.1, párrafos primero y tercero, incurra en inconstitucionalidad y, con ello, rechazar también que lo hagan las menciones conexas a la «unidad responsable» de los arts. 19.1 y 2, y 20.2, letra b), todos del Real Decreto 1112/2018.

Sin embargo, el art. 16.2, al atribuir a la propia «unidad responsable de accesibilidad» la definición del «modelo de funcionamiento dentro de su ámbito competencial» excede de la competencia estatal, invadiendo aquellas atribuciones autonómicas. La consecución de los objetivos de accesibilidad que persigue el Estado no pasa por atribuir directamente esa tarea organizativa a la unidad responsable, desplazando a las asambleas y gobiernos autonómicos y a los plenos de las corporaciones locales. No respondiendo a la «finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración» [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3] ni a «otros intereses generales superiores a los de las respectivas comunidades autónomas» [SSTC 130/2013, de 4 de junio, FJ 6; 93/2017, FJ 7, y 132/2018, FJ 4], el precepto vulnera las competencias de las comunidades autónomas en materia de organización propia (art. 10.2 EAPV). Por lo mismo, invade las atribuciones autonómicas en materia de régimen local (art. 10.4 EAPV). En virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141.1 CE) y de las competencias autonómicas en materia de régimen local, la definición de la organización local corresponde a los propios entes locales en el marco de una legislación que «ha de ser, en principio, autonómica» [SSTC 41/2016, FJ 5; 54/2017, FFJJ 4 b) y 6 b), y 55/2018, FJ 8 c)]. Por eso, en este ámbito, «la extensión de las bases debe ser reducida,

limitada a un 'núcleo' de elementos 'comunes' o 'uniformes' en función de los intereses generales a los que sirve el Estado» [STC 54/2017, FJ 6 b), citando las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 6, 50/1999, FJ 3, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 e)].

Consecuentemente, procede estimar parcialmente la impugnación y, con ello, declarar que el art. 16.2 del Real Decreto 1112/2018 invade las competencias autonómicas y carece del carácter de legislación básica.

- **F.J. 8:** El Gobierno vasco impugna la disposición adicional segunda, de «criterios de accesibilidad aplicables a los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos».

De acuerdo con la doctrina constitucional, cuando la competencia estatal es para definir las bases de una materia, como es el caso, hay que tener en cuenta que el reparto competencial solo quedará cerrado mediante la ordenación que establezca el Estado. Una función esencial de las bases es que «el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura». Por eso, con carácter general, la legislación básica debe tener rango de ley: «sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta» y estable «de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas» (STC 69/1988, FJ 5). Ninguna de las excepciones que ha llegado a justificar la doctrina constitucional (sistematizadas en la SSTC 45/2015, FJ 4, y 14/2018, de 20 de febrero, FJ 8) alcanza a que el Estado pueda regular mediante real decreto la actividad administrativa de los parlamentos territoriales, por más que el contenido material de la disciplina establecida pueda respetar la autonomía que tienen estatutariamente reconocida. De modo que la exigencia general de rango legal derivada de la función delimitadora propia de las bases, en conexión con el reconocimiento de la autonomía parlamentaria (arts. 15, 25 y 27 EAPV),

prohíbe que los reglamentos estatales impongan a las cámaras autonómicas regulaciones como la enjuiciada. En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas,» de la disposición adicional segunda del Real Decreto 1112/2018.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 5/2019, DE 17 DE ENERO DE 2019 (BOE nº 39, de 14 de febrero de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4952-2016.

PROMOTOR:

La Presidenta del Gobierno en funciones.

NORMA AFECTADA:

El Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

En concreto, se impugnan los artículos 1, 9, 12, disposiciones transitorias segunda y tercera; y disposición adicional cuarta. Sin embargo, la Sentencia admite el desistimiento parcial del recurso, formulado por el Abogado del Estado, en relación con la impugnación dirigida al art. 12.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El Abogado del Estado considera, con carácter general, que los preceptos impugnados vulneran las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.11 y 13 CE, en cuanto interfieren y afectan negativamente a la política económica del Gobierno tendente a la reestructuración y estabilidad del sistema bancario y crediticio. Además de ello, considera que: los artículos 1, 9 y la disposición transitoria tercera vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE.

FALLO:

1.º Aceptar el desistimiento parcial del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, respecto del presente recurso de inconstitucionalidad, en concreto, de la impugnación promovida contra el artículo 12 del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 1; la disposición transitoria tercera y los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

3.º Declarar que el artículo 9 y la disposición transitoria segunda, no son inconstitucionales interpretados en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 4 de la presente Sentencia.

4.º Desestimar en lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.3º:** Se declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 1, que declara la **inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social** establecidas por la Comunidad Autónoma. Y, en conexión con él, se afirma también la inconstitucionalidad de la disposición transitoria tercera.

El motivo de su inconstitucionalidad es la vulneración de la competencia estatal en materia de legislación procesal, sin que quepa aplicar la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE y 71.1.3 EAAr, relativa a las particularidades del derecho sustantivo de Aragón.

Ello es así porque no se cumplen los requisitos establecidos por la STC 2/2018 (FJ 4) para considerar que la norma procesal autonómica constituya una “*necesaria especialidad procesal*”. En efecto, el derecho sustantivo autonómico viene aquí conformado por las normas ordenadoras de las ayudas sociales contempladas en el art. 1 del Decreto-ley. En segundo lugar, la norma autonómica no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es la de los bienes inembargables. Y, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.

- **FJ 4:** En segundo lugar, se recurre el art. 9 y la disposición transitoria segunda que regula su aplicación temporal. El art. 9 contempla la **suspensión de los lanzamientos de la vivienda habitual de personas o unidades de convivencia que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad.**

El Abogado del Estado considera que tal medida vulnera las competencias estatales en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, en cuanto interfiere y menoscaba la efectividad de los mecanismos arbitrados por el Estado para la regulación del sistema de ejecución hipotecaria.

Recuerda la sentencia que, conforme a la doctrina del *ius superveniens*, la normativa estatal que ha de tenerse en cuenta para resolver la controversia es la contenida en el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio) y, últimamente, en particular su artículo 1, por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo; disposiciones todas ellas donde, al amparo de la competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE, se regula la suspensión de lanzamientos de los deudores hipotecarios.

A continuación, la sentencia trata de comprobar si las medidas previstas en la normativa estatal básica resultan obstaculizadas de forma efectiva por los preceptos impugnados. De conformidad con la doctrina establecida en las SSTC 93/2015, FJ 18 y 16/2018, FJ 13, esta distorsión solo es apreciable en los supuestos de adición por la norma autonómica de un mecanismo nuevo orientado a satisfacer una misma situación de necesidad, pues ello rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia. Así pues *“cabe insistir en que lo que distorsiona la ordenación básica aprobada en virtud del artículo 149.1.13 CE es que la norma autonómica establezca una medida adicional”* (STC 16/2018, FJ 13).

Pues bien, el TC afirma que no se produce tal efecto distorsionador en el supuesto examinado, dado que la medida adoptada en el artículo 9 es coherente y no contradice las previstas en la legislación estatal, que son en la actualidad las que se contemplan en el art. 1.1 de la Ley 1/2013, conforme al cual: *«Hasta transcurridos siete años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo»*.

Al respecto, el precepto aragonés introduce *“simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda”*, las cuales son susceptibles de una interpretación integradora y conforme con lo señalado en la normativa estatal aplicable. De tal forma que:

- (i) la previsión a tenor de la cual la suspensión del lanzamiento no se producirá hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración autonómica (art. 9.1), no resulta incompatible con el plazo de suspensión fijado en la ley estatal, sino complementaria, y coadyuvante de la previsión básica, debiendo entenderse que dicha alternativa habitacional habrá de producirse dentro del plazo máximo de suspensión del lanzamiento fijado con carácter básico por la citada legislación;

- (ii) la definición de la situación de especial vulnerabilidad contemplada en el artículo 9.2, como expresamente señala el precepto, comprende como mínimo los supuestos establecidos en la legislación estatal y, si bien la norma legal autonómica se remite a otra posterior reglamentaria para la delimitación de los supuestos que puedan acogerse a la situación de «*especial vulnerabilidad*», citando a título meramente enunciativo una serie de circunstancias (edad, miembros de la unidad de convivencia, etc.), éstas deben guardar relación con los supuestos a que se refiere el artículo 1.2 de la Ley estatal 1/2013, estando, en todo caso, sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa;
- (iii) finalmente, la emisión de informe administrativo a efectos de la acreditación de la situación de especial vulnerabilidad (art.9.3), se configura como una competencia ejecutiva que admite también una interpretación conforme con lo dispuesto en la legislación estatal, en el sentido de que coadyuva sin excluir el procedimiento de acreditación ante el juez o notario, que contempla la normativa básica estatal (art. 2 de la Ley 1/2013).

Asimismo, se desestima la alegada vulneración del art. 149.1.6 CE porque, tal y como sostuvo la STC 80/2018, FJ 5, el contenido de la regulación no introduce innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, toda vez que se limita a establecer una obligación sustantiva cuyo nacimiento se hace coincidir temporalmente con la iniciación de la ejecución y cuyos efectos y consecuencias se producen, en todo caso, al margen de los trámites que han de seguirse en sede procesal, que no quedan afectados.

- **FJ 5º:** Finalmente, la Sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional cuarta, en los que se regula la **inclusión imperativa en el código de buenas prácticas del sistema de mediación hipotecaria** de ámbito autonómico, configurado como requisito previo al ejercicio de la acción judicial, por vulnerar el art. 149.1.6 CE.

Afirma el Alto Tribunal que las CCAA pueden regular procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, como es el caso de la mediación, en relación con materias de su competencia, siempre que se respeten determinadas condiciones, entre las que se incluye la nota de la voluntariedad,

en el sentido de que no exista un sometimiento obligatorio a dicho procedimiento —es decir que ni el deudor ni los acreedores estén constreñidos a seguirlo a instancia de la otra parte—. Tal carácter voluntario no concurre en el supuesto examinado, toda vez que el recurso a la mediación viene impuesto con carácter obligatorio por la norma autonómica en los casos regulados en el código de buenas prácticas del Real Decreto-ley 6/2012, desapareciendo con ello la voluntariedad propia de la mediación prevista en el artículo 6 de la Ley estatal 5/2012, que fue dictada al amparo de los apartados 6 y 8 del artículo 149.1 CE.

Se excluye de la declaración de inconstitucionalidad el apartado 4 que se limita a contemplar una medida de fomento de la suscripción de convenios con otras Administraciones públicas aragonesas en orden a la implantación de un sistema de mediación hipotecaria coordinado.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 21/2019, DE 14 DE FEBRERO DE 2019 (BOE nº 67, de 19 de marzo de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4403-2017.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

La Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En concreto, se impugnan los artículos 3; 5.1 y 4 y, en conexión, el inciso final de la disposición adicional primera y la disposición transitoria tercera; los artículos 20, junto con la disposición transitoria segunda, y 24; y la disposición adicional quinta. Sin embargo, la Sentencia admite el desistimiento parcial del recurso, formulado por el Abogado del Estado, en relación con la impugnación dirigida al art. 24.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El Abogado del Estado considera, con carácter general, que los preceptos impugnados vulneran las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.11 y 13 CE, en cuanto interfieren y afectan negativamente a la política económica del Gobierno, tendente a la reestructuración y estabilidad del sistema bancario y crediticio. Además, alega de forma específica que el artículo 3 infringe las competencias estatales del artículo 149.1.14 y 18 CE y que los artículos 5 y 20 vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6 CE.

FALLO:

1.º Aceptar el desistimiento parcial del abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, respecto del presente recurso de inconstitucionalidad, en concreto, de la impugnación promovida contra el artículo 24 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

2.º Estimar parcialmente este recurso de inconstitucionalidad, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre:

El inciso «y carecen de la consideración de subvenciones públicas» del artículo 3.

Los apartados 1 a 4 del artículo 5, el inciso final de la disposición adicional primera «[l]os titulares de las prestaciones inembargables que sean objeto de algún procedimiento de embargo podrán solicitar la asistencia de esta comisión a los efectos de comunicar al órgano emisor de la providencia de embargo su carácter inembargable en toda su extensión, emitiendo certificado de ello» y la disposición transitoria tercera.

Los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional quinta.

3.º Declarar que el artículo 20.1 no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia.

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

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.2º: Doctrina aplicable.** Con la excepción del artículo 3 de la Ley 10/2016 “*Naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales*”, el contenido del resto de preceptos impugnados proviene, junto con

alguna modificación, del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, resuelto por la STC 5/2019, de 17 de enero. Por tanto, en todo lo que resulta aplicable al presente recurso, el TC se remite a la doctrina sentada en la citada Sentencia.

- **FJ 4: Naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales.** El primer precepto recurrido es el artículo 3, que no figuraba en el Decreto-ley 3/2015 y que, por tanto, no fue enjuiciado en la STC 5/2019.

«Artículo 3. Naturaleza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales.

1. Las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales son aportaciones dinerarias con un régimen jurídico propio, definidas por su carácter finalista, requisitos y condiciones de reconocimiento, y carecen de la consideración de subvenciones públicas.

2. La misma naturaleza tendrán las prestaciones económicas de carácter social incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales.»

La Sentencia afirma la inconstitucionalidad del inciso “y carecen de la consideración de subvenciones públicas” por considerarlo un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por vulneración de la legislación básica estatal, en concreto, del art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

Al respecto, afirma el TC que la competencia del Estado, reconocida en la STC 130/2013, “para regular ciertos aspectos del régimen jurídico y el procedimiento común aplicable a las subvenciones incluye también delimitar el objeto de dicha regulación, es decir, el concepto de subvención. Si no fuera así, quedaría a disposición del legislador autonómico decidir a qué gastos públicos se aplican

las reglas comunes establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, excluyendo tal o cual prestación, con lo que el ámbito de aplicación de la Ley general de subvenciones sería diferente en cada Comunidad Autónoma.

Afirmado el carácter básico del concepto de subvención, con fundamento en el art. 149.1.18 CE, la Sentencia señala que la norma aragonesa contradice dicho precepto cuando dispone que las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón no son subvenciones públicas.

“Como aclara la exposición de motivos de la Ley 38/2003 (apartado II), «el elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos [es] la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma».

Precisamente, «su carácter finalista» es lo que, según el propio tenor del artículo 3 de la Ley 10/2016, define las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Aragón (y por asimilación, las prestaciones incluidas en el catálogo de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y en los de las entidades locales). Como quiera que «afectación» y «carácter finalista» tienen en este caso análogo significado, toda vez que se trata de prestaciones públicas que están destinadas (afectas) al cumplimiento de un determinado y concreto objetivo (finalidad), debemos concluir que las prestaciones controvertidas tienen, prima facie, el carácter de subvenciones”.

Por ello, se concluye que el art. 3 de la Ley 10/2016 de Aragón, al exceptuar del concepto de subvención, en general y sin distinción, toda prestación económica de los servicios sociales de Aragón, vulnera el art. 2 de la Ley general de subvenciones, porque sustrae a las reglas sobre régimen jurídico y procedimiento común de las subvenciones, dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias, un conjunto amplísimo de prestaciones que presentan a priori los rasgos propios de esta categoría de gastos. Por ello, se declara

inconstitucional y nulo el inciso “*y carecen de la consideración de subvenciones públicas*” del art. 3 de la Ley 10/2016.

- **FJ 5º: Inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social.** Dada la identidad sustancial del art. 5 de la Ley 10/2016 y del art. 1 del Decreto-ley 3/2015, se afirma la inconstitucionalidad y nulidad de aquel, porque al establecer la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social de la Comunidad Autónoma –y ahora, también de las entidades locales-, invade el ámbito competencial que reserva al Estado el art. 149.1.6 CE, por las razones expuestas en la STC 5/2019, FJ 3.

Esta conclusión se extiende a los apartados 2 a 4, que son instrumentales del apartado 1, pero no al apartado 5, que contiene una previsión meramente informativa de alcance general y no ha sido cuestionado en el recurso.

Asimismo, la Sentencia declara inconstitucional y nulo el inciso final de la disposición adicional primera y la disposición transitoria tercera, por su indisociable conexión con los apartados que son inconstitucionales. En el primer caso porque reconoce a los titulares de las prestaciones «inembargables» el derecho de solicitar la asistencia de una comisión informativa que emitirá un «certificado» de inembargabilidad a los efectos de comunicar dicha circunstancia al órgano emisor de la providencia de embargo. Y en cuanto a la disposición transitoria tercera, porque regula la aplicación temporal de la norma declarada inconstitucional.

- **FJ 6º. Suspensión de los lanzamientos en situación de especial vulnerabilidad.**

El art. 20 de la Ley 10/2016 tiene su origen en el art. 9 del Decreto-Ley 3/2015. En consecuencia, el TC traslada a la suspensión de lanzamientos en ejecuciones hipotecarias previstas en el art. 20.1 de la ley impugnada el argumento establecido en la STC 5/2019, FJ 4, de forma que dicha medida no quebrante el art. 149.1.13 CE siempre que se interprete que la Administración autonómica debe ofrecer la alternativa habitacional dentro del plazo máximo de suspensión y que la vivienda se adjudique al acreedor o a un tercero por él propuesto, en los términos previstos en la norma estatal (art. 1.1 de la Ley

1/2013), interpretación que, por remisión a aquel precedente normativo de Aragón, se lleva al fallo.

Por lo que se refiere a la suspensión del desahucio por impago de alquiler del artículo 20.2 de la Ley aragonesa, se afirma que sirve a idéntica finalidad, que es salvaguardar el derecho a la vivienda de personas en situación de especial vulnerabilidad cuando el arrendador sea: (i) un gran propietario de viviendas o (ii) una persona jurídica que haya adquirido la vivienda tras el inicio de la crisis inmobiliaria y en determinadas circunstancias especificadas por la norma. Por tanto, se trata de una norma protectora, dictada por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en materia de vivienda (art. 71.10 EAAr), que no menoscaba las competencias estatales derivadas del artículo 149.1.13 CE, puesto que no afecta al mercado hipotecario ni, por consiguiente, perturba la estabilidad de este subsector decisivo para el sector financiero y para la actividad económica general (STC 93/2015, FJ 17).

La medida tampoco infringe el art. 149.1.6 CE, puesto que configura un mecanismo sustantivo de protección de determinadas situaciones de especial necesidad, vinculado a las actuaciones que debe desplegar la Administración para ofrecer una alternativa habitacional, a través de alguno de los instrumentos previstos en la Ley 10/2016, todo ello con base en las competencias autonómicas en materia de vivienda.

También encuentra fundamento en dicha competencia la previsión de que las administraciones públicas aragonesas no ejercerán acciones de desahucio sobre viviendas de titularidad pública cuando afecten a personas en situación de especial vulnerabilidad (art. 20.4).

- **FJ 7º: Mediación obligatoria en la aplicación del código de buenas prácticas.** Por último, el abogado del Estado recurre la disposición adicional quinta, que lleva por título «Seguimiento y aplicación del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual», cuya redacción coincide con la disposición adicional cuarta del Decreto-ley 3/2015, declarada inconstitucional por la STC 5/2019, FJ 5 por vulneración del artículo 149.1.6 CE. En consecuencia, se

declaran inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional quinta, excluyendo de dicha declaración el apartado 4, que se contrae a prever que el Gobierno autonómico fomentará los convenios con otras Administraciones públicas aragonesas para implantar un sistema coordinado de mediación hipotecaria.

**SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 7/2019, DE 17 DE
ENERO DE 2019 (BOE nº 39, de 14 de febrero de 2019).**

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4751-2017.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

La Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundos y cuarto del Código civil de Cataluña.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

Según el Abogado del Estado, el registro electrónico de voluntades digitales creado por la Ley 10/2017 no es un registro administrativo, con efectos de mera publicidad, sino un registro jurídico de derecho civil, que produce efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, por lo que la regulación impugnada invade la competencia estatal exclusiva en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

FALLO:

Estimar el presente recurso promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de

la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña:

1.º Del artículo 6, en cuanto a la redacción dada al artículo 411.10.3, letra b), del libro cuarto del Código civil de Cataluña («Si la persona no ha otorgado disposiciones de última voluntad, un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales»).

2.º Del artículo 8, en cuanto a la redacción dada al artículo 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código, en el inciso «y, en defecto de estos instrumentos, en un documento de voluntades digitales, el cual necesariamente debe especificar el alcance concreto de su actuación. Este documento debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales».

3.º Del artículo 10, que incorpora a dicho Código la disposición adicional tercera del libro cuarto.

4.º Del artículo 11, que añade al mismo Código la disposición final quinta del libro cuarto.

5.º De la disposición final primera.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.3º:** El Estado ostenta conforme al art. 149.1.8 CE “en todo caso” competencia exclusiva para la ordenación de los registros públicos, entendiéndose por tales los de derecho privado, por lo que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal, proceder a dicha “ordenación”, esto es, a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil. Esta atribución competencial al Estado se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil.

Se trata, en definitiva, de una materia enteramente sustraída por el art. 149.1.8 CE a la acción normativa de las CCAA, quedando atribuida en plenitud a la

legislación del Estado, tanto en normas con rango formal de ley como reglamentos. Las CCAA pueden, sin embargo, asumir la competencia ejecutiva, como así ha sucedido en el caso de Cataluña, en relación al registro de la propiedad y al registro civil. Esa competencia autonómica de ejecución en materia de registros públicos de derecho privado comprenderá la aplicación de los criterios de ordenación que fije la legislación estatal (STC 103/1999, FJ 4) “la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que resulten necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios” (STC 31/2010, FJ 90).

- **FJ 4º:** El registro electrónico de voluntades digitales creado por la Ley 10/2017 no aparece configurado como un mero instrumento registral de carácter administrativo, ligado a la competencia sustantiva en materia de derecho civil que la Comunidad Autónoma tiene estatutariamente asumida, para facilitar el conocimiento de las voluntades digitales. Ello es así porque esa inscripción registral produce efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, en el ámbito sucesorio, de manera que, en defecto de disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria), la inscripción del documento de voluntades digitales en el registro previsto por la Ley 10/2017 es oponible frente a los terceros que operan en el tráfico jurídico.

No está en cuestión la potestad del legislador autonómico para regular, al amparo de la competencia en materia de derecho civil privativo de Cataluña (arts. 149.1.8 CE y 129 EAC), la disposición *mortis causa* de las voluntades digitales, como el artículo 96.4 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, viene a reconocer, si bien esa regulación no puede extenderse, so pena de incurrir en invalidez, a la creación de un registro de naturaleza civil, como el creado por la Ley 10/2017.

En definitiva, ha de concluirse que el legislador autonómico ha procedido, mediante la creación del registro en el que han de inscribirse los documentos de voluntades digitales, a la ordenación de un registro jurídico de carácter civil,

lo que excede de su ámbito competencial e invade la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

- **FJ 5º:** Por ello, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10 de la Ley 10/2017, que introduce la disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña, pro la que se crea y regula el registro electrónico de voluntades digitales. Por la conexión con el citado registro, se declaran asimismo inconstitucionales el artículo 11 de la Ley 10/2017 (que añade la disposición final quinta al libro cuarto del Código civil de Cataluña); la disposición final primera de la Ley 10/2017; el art. 411.10.3 b) del libro cuarto del Código civil de Cataluña, redactado por el art. 6 de la Ley 10/2017 y el art. 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código en la redacción dada por el art. 8 de la Ley 10/2017 en el inciso al que se ciñe la impugnación *“y, en defecto de estos instrumentos, en un documento de voluntades digitales, el cual necesariamente debe especificar el alcance concreto de su actuación. Este documento debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales”*.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 132/2019, DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 (BOE nº 304, de 19 de diciembre de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

Los arts. 3, 4 y 9 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código Civil de Cataluña (CCC, en adelante), relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto. En concreto, se impugna la regulación de los contratos de compraventa, permuta, mandato y gestión de negocios ajenos.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Se argumentaba que la Comunidad Autónoma no podía dictar las normas contenidas en las disposiciones impugnadas, al no estar amparadas en el mandato constitucional contenido en el art. 149.1.8 CE.

FALLO:

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 621.54.3 del Código civil catalán, introducido por el art. 3 de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** Recuerda el TC que la competencia legislativa autonómica para el desarrollo del derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho. El criterio de conexión debe ir referido al ordenamiento civil en su conjunto, esto es, puede tener lugar respecto de otra institución que forme parte del mismo o tenga relación a los principios jurídicos que la informan.
- **FJ 4º:** A continuación, la sentencia analiza la evolución del derecho civil catalán, especialmente la Compilación de Derecho Civil de Cataluña aprobada por la Ley 40/1960 de 21 de julio (en adelante, CDCC), el TC concluye señalando que *“Cataluña antes ya de la entrada en vigor de la Constitución ha gozado de un derecho civil propio que contenía una regulación de las materias básicas civiles, persona, familia, derechos reales, sucesiones; que fue desde luego también objeto de la atención del legislador autonómico la disciplina obligacional y los contratos en particular; y que se introdujo en estos últimos normativa específica sobre la compraventa. Estas razones son por sí suficientes, aplicando la doctrina que se inició con la STC 88/1993 y valorando el ordenamiento civil autonómico en su conjunto, para concluir que la regulación de este contrato, aun no siendo completa y detalladas, se incardina de manera natural en aquel originario libro de la CDCC y en el posterior CCC.”*
- **FFJJ 4º y 5º:** Al igual que ocurre con la compraventa, la sentencia llega a la misma conclusión con los contratos de permuta, mandato y gestión de negocios ajenos, en la medida en que la regulación contenida en la ley impugnada guarda conexión con instituciones del derecho civil catalán existentes a la entrada en vigor de la Constitución. Por ello y, en ejercicio de la competencia asumida en el art. 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de derecho civil catalán, se afirma la posibilidad de su regulación por parte de la Generalitat.

Por otra parte, respecto a la compraventa de consumo, el Alto Tribunal recuerda que Cataluña tiene asumida competencia legislativa no solo en

materia de contratos civiles (art. 129 EAC), sino también en la de consumo (art. 123 EAC), lo que le ha permitido contar entre otras leyes, con un código propio de consumo. Por ello, la sentencia entiende que el legislador catalán no incurre en extralimitación de competencias al regular la compraventa con consumidores, pues existiendo una regulación del contrato de compraventa en su compilación originaria, teniendo en vigor su propio código de consumo y competencia en ambas materias –civil y consumo-, nada le impide ahora introducir preceptos específicos para este tipo de compraventa, siempre y cuando respete las reglas básicas que para este contrato haya dictado el legislador estatal al amparo del art. 149.1.18 CE. En este sentido, se afirma que la regulación del legislador catalán es acorde a lo dispuesto por la legislación básica en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Sí que se declara, no obstante, inconstitucional la impugnación del artículo 621-54.3 del CCC, que regula el procedimiento notarial de resolución de conflictos, por vulneración del art. 149.1.6 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal. De la regulación contenida en aquel precepto no puede inferirse, afirma el TC, que el procedimiento que en él se establece se justifique en las particularidades del su derecho sustantivo y el legislador catalán tampoco ofrece esta justificación.

- **FFJJ 6º y 7º:** Una vez reconocida la competencia del legislador autonómico para legislar en materia de contratos de compraventa, permuta, mandato y gestión de negocios ajenos (a excepción del precepto declarado inconstitucional) la sentencia analiza si la regulación de tales instituciones civiles se ha efectuado adecuadamente, en cuanto el Estado tiene competencia exclusiva para dictar las bases de las obligaciones contractuales ex art. 149.1.8 CE.

No obstante, el caso concreto presenta una peculiaridad, pues las obligaciones contractuales están reguladas con carácter general en el Código Civil de 1889 que, al ser una norma preconstitucional, no puede tener la condición formal de básica. Por tanto, la determinación de estas bases ha de inferirse de los principios esenciales que inspiran esta legislación (STC 111/1986, FJ 4).

Analizando la normativa autonómica impugnada, concluye el TC afirmando que la legislación catalana respeta las bases de las obligaciones contractuales que se infieren de la regulación de estas obligaciones prevista en el Código Civil

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 34/2019, DE 14 DE MARZO DE 2019 (BOE nº 90, de 15 de abril de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión interna de inconstitucionalidad 4820-2018

PROMOTOR:

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional.

NORMA AFECTADA:

El art. 35.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la regulación de los párrafos segundo y tercero del artículo 34.2 a los que se remite, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

En concreto, lo que se cuestiona es la exclusión de la posibilidad de interposición de recurso frente al decreto del letrado de la administración de justicia resolutorio de la controversia sobre honorarios del abogado y cuenta del procurador.

«Artículo 35. Honorarios de los abogados.

[...]

2. Presentada esta reclamación, el Secretario judicial requerirá al deudor para que pague dicha suma, con las costas, o impugne la cuenta, en el plazo de diez días, bajo apercibimiento de apremio si no pagare ni formulare impugnación.

Si, dentro del citado plazo, los honorarios se impugnaren por indebidos, se estará a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del apartado 2 del artículo anterior.

Si se impugnaran los honorarios por excesivos, se procederá previamente a su regulación conforme a lo previsto en los artículos 241 y siguientes, salvo que el abogado acredite la existencia de presupuesto previo en escrito aceptado por el impugnante, y se dictará decreto fijando la cantidad debida, bajo apercibimiento de apremio si no se pagase dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

Dicho decreto no será susceptible de recurso, pero no prejuzgará, ni siquiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior.»

El precepto se remite a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del art. 34.2 LEC, según los cuales:

“Artículo 34 Cuenta del procurador

2. Presentada la cuenta y admitida por el secretario judicial, éste requerirá al poderdante para que pague dicha suma o impugne la cuenta por ser indebida, en el plazo de diez días, bajo apercibimiento de apremio si no pagare ni formulare impugnación.

Si, dentro de dicho plazo, se opusiere el poderdante, el secretario judicial dará traslado al procurador por tres días para que se pronuncie sobre la impugnación. A continuación, el secretario judicial examinará la cuenta y las actuaciones procesales, así como la documentación aportada, y dictará, en el plazo de diez días, decreto determinando la cantidad que haya de satisfacerse al procurador, bajo apercibimiento de apremio si el pago no se efectuase dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

El decreto a que se refiere el párrafo anterior no será susceptible de recurso, pero no prejuzgará, ni siquiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior”.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

La duda de constitucionalidad que se plantea afecta al régimen de recursos contra los decretos de los letrados de la administración de justicia en las reclamaciones de

honorarios de abogados reguladas en la Ley de enjuiciamiento civil, en la medida en que su aplicación pueda eventualmente impedir que las decisiones de aquellos letrados sean revisadas por los jueces y tribunales, titulares en exclusiva de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), vedándose que los jueces y magistrados, dispensen la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1 CE.

FALLO:

Estimar la presente cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del art. 34.2 y del inciso «y tercero» del párrafo segundo y del párrafo cuarto del art. 35.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- - **F.J. 6º:** La clave de la cuestión reside en determinar si las previsiones cuestionadas, de las que deriva la irrecorribilidad del decreto del letrado de la administración de justicia que resuelve la reclamación de honorarios de abogado, caso de que se impugnaren por indebidos, son compatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1 CE y con el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional, o principio de «reserva de jurisdicción» (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 19), consagrado por el art. 117.3 CE y derivado del principio de independencia judicial garantizado por el art. 117.1 CE.

- - **F.J. 7º:** La exclusión de recurso frente al decreto del letrado de la administración de justicia priva del acceso al control jurisdiccional de una decisión adoptada en el seno de un proceso por un órgano no investido de función jurisdiccional y da lugar al inicio del procedimiento de ejecución, prescindiendo de ese control y excluyendo a la parte de la posibilidad de impugnación contra la decisión del letrado de la administración de justicia, cuando según reiterada jurisprudencia, *“el derecho a obtener de los jueces y*

tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE» (por todas, STC 8/2014, de 27 de enero, FJ 3).

La situación es semejante a las examinadas en las SSTC 58/2016 y 72/2018. El régimen de recursos establecido contra los decretos de los letrados de la administración de justicia en las reclamaciones de honorarios de abogados impide que las decisiones de estos letrados sean revisadas por los jueces y tribunales, titulares en exclusiva de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), vedando, por consiguiente, que puedan dispensar la tutela judicial efectiva sin indefensión que garantiza el art. 24.1 CE. Lo que a estos efectos interesa es que, al igual que en el caso del párrafo primero del art. 102 *bis*.2 LJCA y del art. 188.1, párrafo primero, LJS se crea un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva, privando a las partes, dada la ausencia de recurso contra el decreto, de instrumentos indispensables para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, como es 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: SSTC 58/2016, FJ 7, y 72/2018, FJ 4).

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 64/2019, DE 9 DE MAYO 2019 (BOE nº 138, de 10 de junio de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3442-2018.

PROMOTOR:

El Juzgado de Primera Instancia núm. 14 de Barcelona.

NORMA AFECTADA:

El art. 18.2.4 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria

«4ª. Cuando el expediente afecte a los intereses de un menor o persona con capacidad modificada judicialmente, se practicarán también en el mismo acto o, si no fuere posible, en los diez días siguientes, las diligencias relativas a dichos intereses que se acuerden de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal.

El Juez o el Secretario judicial podrán acordar que la audiencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente se practique en acto separado, sin interferencias de otras personas, pudiendo asistir el Ministerio Fiscal. En todo caso se garantizará que puedan ser oídos en condiciones idóneas, en términos que les sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias, recabando el auxilio de especialistas cuando ello fuera necesario.

Del resultado de la exploración se extenderá acta detallada y, siempre que sea posible, será grabada en soporte audiovisual. Si ello tuviera lugar después de la comparecencia, se dará traslado del acta correspondiente a los interesados para que puedan efectuar alegaciones en el plazo de cinco días».

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

Posible vulneración del derecho fundamental a la intimidad del menor de edad (art. 18.1 CE).

FALLO:

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.4º:** El derecho del menor a ser «oído y escuchado» forma parte del estatuto jurídico indisponible de los menores de edad, como norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos (STC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5). Su relevancia constitucional está recogida en diversas resoluciones de este Tribunal, que han estimado vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de los menores en supuestos de procesos judiciales en que no habían sido oídos o explorados por el órgano judicial en la adopción de medidas que afectaban a su esfera personal (SSTC 221/2002, de 25 de noviembre, FJ 5; en el mismo sentido, SSTC 71/2004, de 19 de abril, FJ 7; 152/2005, de 6 de junio, FFJJ 3 y 4, y 17/2006, de 30 de enero, FJ 5).

Sucede sin embargo que el propio ejercicio de este derecho puede producir afectación a otro derecho fundamental del que es titular el mismo menor de edad: su derecho a la intimidad, protegido por el art. 18.1 CE, y recogido en los arts. 16.1 de la Convención sobre los derechos del niño y 4.1 de la Ley Orgánica 1/1996.

Recuerda la Sentencia, que toda interpretación de las normas que procuran el equilibrio entre ambos derechos, cuando se trata de menores de edad, debe basarse en asegurar el interés superior del menor.

- **F.J. 5º:** La duda de constitucionalidad se circunscribe al párrafo tercero del art. 18.2.4 de la Ley 15/2015, según el cual la exploración judicial del menor constará en acta detallada, de la que se dará traslado a los interesados para que puedan efectuar alegaciones. En el expediente de jurisdicción voluntaria, son interesados las partes: según el art. 3.1 de la Ley 15/2015, los que promuevan el expediente o intervengan en el mismo como titulares de derechos o intereses legítimos, o cuya legitimación les venga conferida legalmente sobre la materia que constituya su objeto.

La posible vulneración del art. 18.1 CE que plantea el órgano judicial que promueve esta cuestión de inconstitucionalidad se refiere al carácter detallado del acta, sin posibilidad de que el juez pueda reservar su traslado, absoluto o limitado a ciertos contenidos, si de la exploración se obtuviera información que afecte a la intimidad del menor.

Se plantea así una posible colisión no exenta de complejidad: de una parte, los derechos del menor a la participación en el procedimiento judicial –como manifestación de su derecho a la tutela judicial efectiva– y a la intimidad; de otra, los derechos garantizados por el art. 24 CE a las partes en el proceso, que en hipótesis pueden tener intereses contrapuestos a los del menor, como reconoce el párrafo tercero del art. 9.2 de la Ley Orgánica 1/1996.

- **F.J. 7º:** En este sentido, el Alto Tribunal considera que las propias cautelas recogidas en el párrafo segundo de la regla 4 del art. 18.2 de la Ley 15/2015, orientadas a garantizar que la audiencia del menor se pueda desarrollar en las condiciones que resulten más adecuadas, incluso a puerta cerrada (sin interferencias de otras personas, con asistencia del ministerio fiscal, y con el auxilio de especialistas si fuera necesario), contribuyen sin duda, decisivamente, a la preservación de su derecho a la intimidad. Es, en este sentido, la medida menos gravosa para la intimidad del menor, siendo la extensión del acta de la exploración judicial y su entrega a las partes la consecuencia de esa opción del legislador.

La entrega del acta detallada a las partes, en suma, atiende a la exigencia derivada del principio procesal de contradicción, consagrado en el art. 24 CE. Una exigencia que, en este caso, se acentúa a la luz de lo dispuesto por el

art. 19.2 de la propia Ley 15/2015, que permite fundar la decisión judicial en los expedientes que afecten a los intereses de un menor «en cualesquiera hechos de los que se hubiese tenido conocimiento como consecuencia de las alegaciones de los interesados, las pruebas o la celebración de la comparecencia, aunque no hubieran sido invocados por el solicitante ni por otros interesados». La amplísima libertad que se confiere al juez o al letrado de la administración de justicia cuando está presente el interés superior del menor solo puede equilibrarse con la garantía de que los hechos en los que se funde el auto o decreto, aunque no hayan sido alegados por las partes, no permanezcan en la esfera del conocimiento privado del decisor, pues de otro modo quedaría irremediabilmente sacrificado el derecho a la tutela judicial efectiva.

- **F. J. 8º:** Para abordar el examen de la proporcionalidad de la norma cuestionada, recuerda el TC la doctrina previa, que hasta este momento ha ponderado la colisión entre la tutela judicial efectiva del acusado y el derecho a la intimidad de las víctimas menores que prestan testimonio en procesos penales y que ha enfatizado que las legítimas medidas de protección de estas, incluyendo la de rechazar su presencia en juicio para ser interrogadas personalmente, han de ser compatibles con el derecho de defensa, debiendo los órganos judiciales tomar precauciones que contrapesen o reequilibren los déficits de defensa que derivan de la imposibilidad del interrogatorio personal de la víctima.

A continuación, se afirma que el momento crucial para garantizar los derechos de audiencia y a la intimidad del menor, conciliándolos con los derechos que asisten a las partes en el proceso no se desencadena con el traslado del acta, sino que se sitúa en un momento anterior, en el desarrollo del acto del que dicho documento da fe. Es en la celebración de la exploración judicial del menor, a puerta cerrada, cuando el juez o letrado de la administración de justicia debe cuidar de preservar su intimidad (art. 9.1 párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/1996), velando en todo momento por que las manifestaciones del menor se circunscriban a las necesarias para la averiguación de los hechos y circunstancias controvertidos, de modo que la exploración únicamente verse sobre aquellas cuestiones que guarden estricta relación con el objeto del

expediente. Por otro lado, la función tuitiva del fiscal refuerza esta garantía, dada su especial vinculación con los intereses de los menores.

Si se observan estrictamente estas reglas y cautelas, como es obligado en atención al interés superior del menor, se reduce al mínimo la incidencia en su intimidad: en cuanto reflejo de una exploración judicial en la que ya se han adoptado las medidas oportunas para preservar la intimidad del menor, el contenido del acta únicamente deberá detallar aquellas manifestaciones del menor imprescindibles por significativas, y por ello estrictamente relevantes, para la decisión del expediente. Así acotado el desarrollo de la exploración judicial y el consiguiente contenido del acta, en razón de esa misma relevancia, y por imperativo del principio de contradicción, el acta ha de ser puesta en conocimiento de las partes para que puedan efectuar sus alegaciones.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 99/2019, DE 18 DE JULIO DE 2019 (BOE nº192, de 14 de agosto de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad 1595-2016.

PROMOTOR:

Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

NORMA AFECTADA:

Artículo 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

“Artículo 1. Legitimación.

1. Toda persona de nacionalidad española, mayor de edad y con capacidad suficiente para ello, podrá solicitar la rectificación de la mención registral del sexo.

La rectificación del sexo conllevará el cambio del nombre propio de la persona, a efectos de que no resulte discordante con su sexo registral.

2. Asimismo, la persona interesada podrá incluir en la solicitud la petición del traslado total del folio registral.”

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

La presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el Pleno de la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo, aunque formalmente tiene por objeto el art. 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, realmente se circunscribe al inciso «*mayor de edad*»

contenido en el párrafo primero del apartado primero del mencionado precepto, es decir, a la exigencia de mayoría de edad de la persona para poder solicitar la rectificación de la mención de su sexo en el registro civil y, complementariamente, de su nombre en consonancia con ese cambio. Concretamente, el art. 1.1 de la Ley mencionada dispone:

«Toda persona de nacionalidad española, mayor de edad y con capacidad suficiente para ello, podrá solicitar la rectificación de la mención registral del sexo. La rectificación del sexo conllevará el cambio del nombre propio de la persona a efectos de que no resulte discordante con su sexo registral.»

El motivo por el que se cuestiona ese inciso es que su contenido podría vulnerar los arts. 15 (derecho a la integridad física y moral), 18.1 (derecho a la intimidad personal y familiar) y 43.1 (derecho a la protección de la salud), en relación al 10.1 (dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad), todos ellos de la Constitución.

FALLO:

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 1.1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, y, en consecuencia, declararlo inconstitucional, pero únicamente en la medida que incluye en el ámbito subjetivo de la prohibición a los menores de edad con *«suficiente madurez»* y que se encuentren en una *«situación estable de transexualidad»*.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.4.**- El fondo de este proceso constitucional requiere que el Tribunal decida si reservar al mayor de edad el derecho a rectificar la mención del sexo en la inscripción del registro civil, lo que en el sistema de la Ley 3/2017 conlleva de un modo inmediato el derecho al cambio registral del nombre (párrafo segundo del art. 1.1) constituye o no una restricción desproporcionada de alguna situación

jurídica de la persona menor de edad que resulte garantizada por la Constitución Española.

El primer bien jurídico de relevancia constitucional que el art. 1.1 de la Ley 3/2007 afecta es, y así se resalta en el auto de planteamiento, el principio constitucional que garantiza el libre desarrollo de la persona (art. 10.1 CE). En efecto, la norma impugnada habilita a la persona mayor transexual a rectificar la mención registral de su sexo, y correlativamente a cambiar la constancia registral de su nombre (párrafo segundo del art. 1.1) y a “ejercer todos los derechos inherentes a su nueva condición” (art. 5.2). Con ello está permitiendo a la persona adoptar decisiones con eficacia jurídica sobre su identidad. La propia identidad, dentro de la cual se inscriben aspectos como el nombre y el sexo, es una cualidad principal de la persona humana. Establecer la propia identidad no es un acto más de la persona, sino una decisión vital, en el sentido que coloca al sujeto en posición de poder desenvolver su propia personalidad. Cualquiera que se vea obligado a vivir a la luz del Derecho conforme a una identidad distinta de la que le es propia sobrelleva un lastre que le condiciona de un modo muy notable en cuanto a la capacidad para conformar su personalidad característica y respecto a la posibilidad efectiva de entablar relaciones con otras personas.

Si, por los motivos indicados, el derecho a obtener la rectificación registral de la mención del sexo que habilita la Ley 3/2007 se orienta a la realización del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), la limitación de su disfrute exclusivamente a favor de quien sea mayor de edad, restricción que aparece consignada en su art. 1 y que deja fuera del ámbito subjetivo de tal derecho a quienes no cumplan con ese requisito de edad, supone que a éstos se les priva de la eficacia de dicho principio constitucional en lo que se refiere a decidir acerca de la propia identidad.

Esta restricción, observa el Tribunal ya en este momento y lo retomará más adelante como elemento relevante para resolver este proceso, es de un grado particularmente intenso porque condiciona una manifestación de primer orden de la persona y, consecuentemente, incide de un modo principal en su dignidad como tal individuo, cuya salvaguarda es la justificación última de un Estado constitucional como el establecido en la Constitución de 1978.

En conclusión, el precepto legal cuestionado, en la medida que no permite a quien no reúna el requisito de mayoría de edad decidir autónomamente acerca de un aspecto esencial de su identidad, tiene una incidencia restrictiva sobre los efectos que se derivan de la cláusula de libre desarrollo de la personalidad ex art. 10.1 CE. El auto de planteamiento afirma igualmente que la norma impugnada incide en el derecho fundamental a la intimidad personal (18.1 CE) del menor transexual, pues “le expone —dice el auto— al conocimiento público de su condición de transexual cada vez que ha de identificarse en el ámbito escolar, de relaciones con las administraciones públicas, etc.”. Existe, considera este Tribunal, una conexión entre la norma impugnada y esta situación que subraya el auto de planteamiento. En realidad, excluir al menor transexual de la opción de instar la rectificación de la mención de sexo en el registro, y del correlativo cambio de nombre, tiene un efecto reflejo en el sexo y nombre que aparecen en sus documentos oficiales, y en general condiciona todas y cada una de las acciones en que la persona tiene que identificarse.

Resolver acerca de si la situación descrita afecta a la intimidad personal es una cuestión que ha de partir de la doctrina constitucional sobre esa dimensión del art. 18.1 CE. Se ha resaltado de un modo reiterado (por todas, STC 60/2010) que “el derecho a la intimidad personal del art. 18 CE implica *‘la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario —según las pautas de nuestra cultura— para mantener una calidad mínima de la vida humana’* (STC 231/1988 , de 2 de diciembre, FJ 3)”. Y a ello se ha añadido que “lo que el art. 18.1 garantiza es un derecho al secreto, a ser desconocido, a que los demás no sepan qué somos o lo que hacemos, vedando que terceros, sean particulares o poderes públicos, decidan cuáles sean los lindes de nuestra vida privada, pudiendo cada persona reservarse un espacio resguardado de la curiosidad ajena, sea cual sea lo contenido en ese espacio (SSTC 127/2003 , de 30 de junio, FJ 7, y 89/2006 , de 27 de marzo, FJ 5)”.

El Tribunal, aplicando la doctrina reseñada, aprecia que la falta de equivalencia entre el sexo atribuido al nacer, que es el que accede originariamente al registro civil, y el que un individuo percibe como suyo es una de esas circunstancias particularmente relevantes que la persona tiene derecho a proteger del conocimiento ajeno. Ello se debe a que esa reserva constituye un medio eficaz de que aparezca como único y verdadero sexo el segundo de ellos —el percibido

por el sujeto— y, en consecuencia, no trascienda al conocimiento público su condición de transexual.

Se desprende de todo lo anterior que la norma impugnada también afecta a la intimidad personal ex art. 18.1 CE, a lo que debe añadirse que se trata de una profunda intromisión en ese derecho fundamental ya que se refiere a una circunstancia relativa al círculo más interno de la persona. Por el contrario, el Tribunal no considera que la norma impugnada afecte a los otros dos bienes jurídicos de relevancia constitucional a que alude el auto de planteamiento.

F.J 5.- Recogiendo una doctrina constitucional ya muy consolidada, y reseñada puntualmente en el auto de planteamiento, procede afirmar que también los menores de edad son titulares de los derechos fundamentales. Es abundante el acervo doctrinal (por todas, STC 183/2008 , de 22 de diciembre, FJ 5) que afirma, como “parte del contenido esencial del art. 24.1 CE”, el derecho de cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, a ser oído en vía judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal, y que añade que “con mayor razón, y por ser en muchos casos su presupuesto lógico, también forma parte del contenido esencial del art. 24.1 CE que se posibilite a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales, en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal”.

Más ajustada a las cuestiones que se suscitan en este proceso —por tratarse de derechos de libertad y no de prestación como es el derecho a la tutela judicial efectiva— resulta la STC 141/2000 , de 29 de mayo, FJ 5, cuando afirma que “desde la perspectiva del art. 16 CE los menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales, en este caso, de sus derechos a la libertad de creencias y a su integridad moral, sin que el ejercicio de los mismos y la facultad de disponer sobre ellos se abandonen por entero a lo que al respecto puedan decidir aquellos que tengan atribuida su guarda y custodia o, como en este caso, su patria potestad, cuya incidencia sobre el disfrute del menor de sus derechos fundamentales se modulará en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar”.

Nada obsta, a que se generalice este criterio (reconocer tanto al mayor como al menor, con las excepciones que requieran otras relaciones jurídicas, un margen

de libre configuración respecto de las opciones fundamentales de vida, entre las que se cuenta la definición de la propia identidad) y se proyecte, como asimismo aduce el auto de planteamiento, sobre la capacidad misma de autodeterminación del sujeto en todos los ámbitos en que esté protegida del Derecho. No en vano la Convención de derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989, que adquiere aquí relevancia en virtud del art. 10.2 CE, vincula a los estados parte “a respetar el derecho del niño a preservar su identidad”.

- **F.J 6.-** Que la norma recurrida afecte al derecho fundamental a la intimidad personal y al principio constitucional al libre desarrollo de la personalidad no significa necesariamente que sea inconstitucional. Solo lo será si esa incidencia en los derechos o principios constitucionales mencionados se manifiesta como desproporcionada.

Este Tribunal aprecia que esa medida legal tanto afecta al derecho a la intimidad, por exponer al público circunstancias que el sujeto puede pretender reservadas, como condiciona la autonomía personal por no poder desenvolver la vida propia y las relaciones sociales conforme a la identidad de género que se siente como propia. Y ambos detrimentos revisten una particular intensidad por recaer en aspectos especialmente conectados con la dignidad humana como los relativos a la propia identidad. Todo ello determina que el control de constitucionalidad que se reclama del Tribunal en este proceso deba alcanzar al examen de la proporcionalidad de la medida legal, a través de las dos fases antes indicadas, control que deberá realizarse verificando de un modo exigente los presupuestos sustantivos de la constitucionalidad de la medida que los genera.

- **F.J 7:** La primera parte del canon de enjuiciamiento de este proceso exige comprobar que la exclusión de los menores de edad de la rectificación de la mención registral del sexo persigue preservar algún bien o interés constitucionalmente legítimo de suficiente relevancia. La vulneración de la proporcionalidad —ha señalado este Tribunal— podría declararse ya en un primer momento del análisis “si el sacrificio de la libertad que impone la norma persigue la prevención de bienes o intereses no solo, por supuesto, constitucionalmente proscritos, sino ya, también, socialmente irrelevantes”.

Como conclusión de las anteriores consideraciones, cabe admitir que el interés superior del menor inherente a algunas de las previsiones del art. 39 CE es, considerado en abstracto, un bien constitucional suficientemente relevante para motivar la adopción de medidas legales que restrinjan derechos y principios constitucionales.

Debe precisarse, adicionalmente, que no se opone a esta apreciación del Tribunal que en este caso la restricción del principio o derecho constitucional — la exclusión del menor transexual de la rectificación registral de la mención de sexo— se apoye en lograr un beneficio para los mismos sujetos que sufren la limitación. No lo es, en primer lugar, porque se asienta en el mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos de dispensar una protección especial a los menores de edad. De otro lado, la propia doctrina constitucional ya ha admitido que otras manifestaciones del agere licere de la persona, que hunden igualmente sus raíces en la cláusula de libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) y en la tutela dispensada por concretos derechos fundamentales (art. 16 CE), puedan ser objeto de limitación en aras de procurar la protección de la misma persona que sufre la restricción (entre otras, las citadas SSTC 120/1990 , de 27 de junio, y 60/2010 , de 7 de octubre).

F.J 8: La segunda parte del canon de enjuiciamiento de este proceso requiere verificar si la norma legal restrictiva de derechos y principios constitucionales — la exclusión de los menores de edad de la rectificación de la mención registral del sexo— se orienta de un modo proporcionado al bien jurídico constitucional que la justifica —la tutela privilegiada de los menores de edad como categoría de personas necesitadas de especial protección—, lo que sucederá únicamente si la medida restrictiva que incorpora es adecuada (a), necesaria (b) y proporcionada en sentido estricto (FJ 9).

Consecuentemente, el Tribunal aprecia que la restricción legal enjuiciada, en su proyección respecto de los menores de edad con “suficiente madurez” y que se encuentren en una “situación estable de transexualidad”, circunstancias que se valoran en los requisitos previstos en el art. 4 y que no han sido cuestionados en el auto de planteamiento, representa un grado de satisfacción más reducido

del interés superior del menor de edad perseguido por el legislador. Mientras tanto, por el contrario, en estos casos se incrementan notablemente los perjuicios para su derecho a la intimidad personal y para el principio que le garantiza un espacio de libertad en la conformación de su identidad. En estas circunstancias, además, los perjuicios que estamos considerando se revelan de mayor intensidad por tratarse de una norma automática y que no contempla régimen intermedio alguno —i.e. cambio de nombre, pero no de sexo— para las situaciones de transición.

De este modo, el art. 1.1 de la Ley 3/2007, en la medida que se aplica también a los supuestos normativos indicados en el auto de planteamiento, sin habilitar un cauce de individualización de aquellos menores de edad con “suficiente madurez” y en una “situación estable de transexualidad” y sin prever un tratamiento específico para estos supuestos, constituye una medida legal que restringe los principios y derechos constitucionales que venimos considerando de un modo desproporcionado, dado que los perjuicios para los mismos claramente sobrepasan las menores necesidades de tutela especial que se manifiestan en estas categorías específicas de menores de edad, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad.

De la misma manera que se acordó en las SSTC 26/2017 , de 16 de febrero, y 79/2019 , de 5 de junio, este Tribunal declara que la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley 3/2007 lo es en la medida en que se aplica a menores de edad con suficiente madurez y que se encuentran en una situación estable de transexualidad.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 158/2019, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2019 (BOE nº 10, de 11 de enero de 2020).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5212-2018.

PROMOTOR:

117 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

NORMA AFECTADA:

La Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

1.- Impugnación de totalidad. Se articula en torno a tres ejes argumentales.

(i) La ley impugnada no ha respetado la diferencia existente entre los derechos históricos de los territorios forales, a los que se refiere la DA 1ª CE, y el respeto a la foralidad en el ámbito del Derecho civil ex art. 149.1.8 CE.

(ii) Para la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, los Derechos forales o históricos son el fundamento de sus poderes públicos. Esta concepción atenta contra el principio que garantiza que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento (art. 9.1 CE), al principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y a la disposición derogatoria de la Constitución.

(iii) Para la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, el pueblo aragonés cuenta con una cuota alícuota de soberanía, concepción contraria al art. 1.2 CE, que lleva a despreciar el papel del Estatuto de Autonomía (EAAr) como

norma institucional básica (art. 147 CE) y el propio art. 1.2 EAAr, según el cual los poderes de la comunidad emanan del pueblo aragonés y de la propia Constitución.

2.- En segundo lugar, la impugnación se particulariza en los arts. 1 a 10, 14 a 22, 25 a 27, 29, y 31 a 33; la disposición adicional segunda; la disposición adicional tercera en relación con el art. 3.4; la disposición adicional sexta; y las disposiciones finales primera y cuarta.

FALLO:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5212-2018 y, en consecuencia:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos, apartados o incisos de artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón:

- art. 1, apartados primero, segundo y tercero.
- arts. 2 a 5.
- art. 6, apartado primero, inciso «como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón», y apartado tercero, inciso «al asilo».
- art. 7, apartado primero c).
- art. 8, apartado b).
- art. 9.
- art. 10, apartados primero y segundo.
- art. 11, apartado primero.
- art. 14, apartados primero, segundo y tercero.
- art. 15.

- art. 16, apartado tercero.

- art. 18, apartado primero, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino».

- art. 20.

- art. 21.

- art. 22.

- art. 25.

- art. 26, apartados primero, segundo y tercero.

- art. 31.

- art. 32 a).

- art. 33, apartados tercero y quinto.

- disposición adicional segunda, apartado primero, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos», y párrafo segundo.

- disposición adicional tercera.

- disposición final tercera.

2.º Declarar que, salvedad hecha del inciso «y sus derechos históricos», el párrafo primero del apartado primero de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8 j).

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 4º:** La sentencia señala que no tiene nada que decir sobre el recorrido histórico recogido en el preámbulo de la ley impugnada que, en su caso, podrá ser valorado desde una perspectiva historiográfica, ajena a la función propia del TC. Y que la resolución no va a versar sobre la identidad histórica de Aragón.

El TC recuerda su propia doctrina acerca de la DA 1ª CE y, concretamente, sobre el significado de la expresión “territorios forales” que ha sido constante desde la STC 76/1988, como entre otras, pone de manifiesto la STC 118/2016, al señalar que *«con la expresión ‘territorios forales’ recogida en la disposición adicional primera del texto constitucional ‘se hace referencia a ‘aquellos territorios’ integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral’ (SSTC 76/1988, de 26 de abril, FJ 2, y 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3)»* Son peculiaridades que han tenido las provincias vascas a lo largo de la historia (comúnmente conocidas, junto con Navarra, como ‘territorios históricos’ o ‘territorios forales’), y, por tanto, *«derechos históricos» que la disposición adicional primera de la Constitución «ampara y respeta», aunque, como no podía ser de otra manera, de forma actualizada «en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía», «pues el texto constitucional ‘imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales’ (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3)»* (FJ 2).

Igualmente, la STC 110/2016 (FJ 4) señaló taxativamente que las partes del territorio a las que resulta de aplicación la DA 1ª CE son las comprendidas actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Por ello, se afirma que la extensión del ámbito de aplicación de la DA 1ª CE a otros territorios es constitucionalmente inviable con independencia de que el instrumento normativo empleado sea un Estatuto de Autonomía o la legislación ordinaria, estatal o autonómica.

Si no puede realizarse a través de un Estatuto de Autonomía *“con mayor razón si cabe, ha de rechazarse de plano que pueda acometerse la actualización de los derechos históricos por vía de legislación ordinaria. Incluso en los territorios forales, los derechos históricos a los que alude la disposición adicional primera CE «no pueden considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los estatutos de autonomía».*

Al no prestar cobertura la disposición adicional primera CE a la pretendida actualización de derechos históricos emprendida por la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, de lo razonado hasta aquí se desprende la inequívoca imposibilidad de hallar cobertura en otras disposiciones del bloque de la constitucionalidad, más concretamente en la disposición adicional tercera EAAr. Cualquiera que sea el significado de esta última disposición, en la medida en que proclama que la «aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia», en términos jurídico-constitucionales, esta formulación no habilita al legislador aragonés para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, ni podría estarlo, atendiendo a la citada doctrina constitucional.

- **FJ 5º** : Se afirma que la tacha de inconstitucionalidad opuesta por los recurrentes a la ley de actualización de los derechos históricos de Aragón, por no respetar la DA 1ª CE, debe ser acogida. Ahora bien, ese alcance debe ser valorado de modo individualizado y restrictivo, porque no afecta a la totalidad de la ley.

En este sentido, si los derechos históricos aparecen bien como fundamento del autogobierno o, con cualquier otra formulación, como fuente u origen del poder

autonómico, bien como objeto o finalidad de su ejercicio, la consecuencia será la nulidad del entero precepto por esta concepción inconstitucional. Sin embargo, si se aprecia que tales derechos históricos aparecen solo como mención accesoria a lo que constituye el normal y legítimo despliegue de la actividad de las instituciones autonómicas en el marco constitucional y estatutario, sin alterarlo, bastará con la supresión del inciso correspondiente.

Concretamente, se declaran inconstitucionales y nulos por este motivo:

a) El art. 1.1, que proclama la naturaleza foral de Aragón, cuya identidad jurídica se ha mantenido de manera ininterrumpida desde su nacimiento. El precepto pretende con ello anclar la ley en la disposición adicional primera CE, desconociendo la ya citada doctrina constitucional y sin tomar en consideración que el art. 1.1 EAAr define a Aragón como nacionalidad histórica que «ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad».

Incorre en la misma vulneración el art. 1.2, al pretender basar la legitimidad de la actualización de los derechos históricos de Aragón en la disposición adicional primera CE y en la disposición adicional tercera EAAr.

El art. 1.3 dirige un mandato a las administraciones públicas aragonesas a fin de que respeten «dicha condición», expresión que ha de entenderse referida a la definición recogida en el art. 1.1, por lo que resulta extensible a este apartado lo previamente señalado. Además, el mandato se extiende a la utilización en las normas y documentos oficiales de la denominación «Aragón, nacionalidad histórica», que no aparece en el Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando la denominación constituye materia reservada al estatuto de autonomía [art. 147.2 a) CE], tal y como se analizará, en detalle, más adelante.

b) El art. 2.1, que deposita la titularidad de los derechos históricos en el pueblo aragonés, del que emanarían los poderes de la Comunidad Autónoma de Aragón. Carece esta norma de cobertura constitucional, pues no la proporciona la disposición adicional primera CE, y se aparta además del

art. 1.2 EAAr, que es claro al establecer que los poderes autonómicos emanan del pueblo aragonés y de la Constitución.

Así, la ley configura al pueblo aragonés como titular de los derechos históricos que conforman un sujeto político y jurídico cuyo fundamento se sitúa al margen de la Constitución, entrando «en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la comunidad autónoma».

El art. 2.2 resulta inconstitucional y nulo en su integridad, en la medida en que pretende establecer el contenido y efectos de los derechos históricos del pueblo aragonés.

c) El art. 3 es íntegramente inconstitucional y nulo al fijar «principios y normas de actualización» de unos derechos históricos que no disponen de fundamento constitucional ni estatutario. El art. 3.1 invierte y desvirtúa la relación estatuto de autonomía-ley ordinaria cuando fija la «aceptación» de la autonomía estatutaria como un punto de partida para desplegar en la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón la actualización y desarrollo de unos derechos históricos que ni se recogen en el Estatuto de Autonomía de Aragón ni hallan cobertura en la disposición adicional primera CE.

Nuevamente, el vicio no queda sanado porque puedan hallarse en el precepto enunciados irreprochables en otro contexto, como las referencias a los principios propios del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), pues tales principios y valores emanan siempre de la propia Constitución, fuente de legitimidad jurídica y política que no admite desplazamiento en favor de los derechos históricos que la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón dice actualizar.

d) El art. 4 dota a los derechos históricos del pueblo aragonés de dos rasgos, carácter originario e imprescriptibilidad, que los harían inmunes a la fuerza de obligar de la Constitución, siendo por esta sola razón inconstitucional y nulo.

e) El art. 5.1 se apoya en la tradición foral aragonesa para declarar que los derechos históricos se fundamentan en el valor del pacto como base de la convivencia social y política. De esta noción detalla el apartado segundo dos manifestaciones del pacto, en esa dimensión que le otorga de fundamento de los derechos históricos: la participación de la ciudadanía [subapartado a)] y la imposición a las instituciones del Estado o entidades supraestatales de la obligación de negociar con la comunidad autónoma las decisiones relevantes que afecten a Aragón, que serán las relativas a las competencias exclusivas autonómicas, a los derechos y libertades de los aragoneses, y a aquellas otras que las Cortes de Aragón fijen por ley [subapartado b)]. Ninguna de ellas resulta admisible.

La participación ciudadana se garantiza por los arts. 105 a) CE y 15 EAAr, no derivando de la tradición foral aragonesa o de los derechos históricos.

En cuanto a las decisiones relevantes estatales que quedarían sometidas a negociación, no cabe confundir el deber de colaboración, tantas veces invocado por este Tribunal, con un origen paccionado de las decisiones.

Predicada respecto de la relación con las entidades supraestatales, la exigencia de negociación desconoce que, según doctrina constitucional reiterada a partir de la STC 137/1989, de 20 de julio, *el ius contrahendi* es competencia exclusiva del Estado en virtud de lo establecido por el art. 149.1.3 CE. Las CCAA pueden ejercer ciertas facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de información, entre otras) siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización.

f) Nada hay que objetar a la regulación del art. 6 en cuanto promueve la protección de los derechos y libertades proclamados en la Constitución, el estatuto de autonomía o los tratados y acuerdos internacionales de los que España sea parte. El precepto no merece reproche constitucional por el motivo ahora objeto de examen, salvo en el primer inciso del art. 6.1 («Como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón»), que señala una vez más a la tradición histórica como fuente de obligaciones jurídicas, cuando en esta materia el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de

proteger, respetar y promover tales derechos y libertades no puede ser otro que el recogido en el art. 6, apartados primero y segundo, EAAr.

g) El art. 14 regula las «instituciones forales históricas» como fundamento y origen de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de Aragón (apartado primero), en su condición de «sucesoras» de las primeras (apartado tercero). En ambos apartados se otorga a la tradición histórica el carácter de fuente de la legitimidad política y jurídica del autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin cobertura constitucional o estatutaria.

h) Según el art. 15, corresponde a las Cortes de Aragón velar por la conservación, desarrollo y eficacia de los derechos históricos, garantizando, en el ejercicio de su potestad legislativa, que los mismos informen el ordenamiento jurídico. Son orientaciones, directrices o mandatos que desfiguran tanto el sentido de su carácter representativo, como el recto ejercicio de la potestad legislativa que corresponde a las Cortes de Aragón (art. 33.1 EAAr), al orientar su actividad a un objetivo que no tiene cabida en la Constitución ni – lógicamente– reflejo en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

i) El art. 16.3 atribuye al Justicia de Aragón la elaboración de un informe sobre las acciones llevadas a cabo para la actualización y desarrollo de los derechos históricos. Siendo inadmisibles el objeto de ese informe, tampoco puede reputarse legítima la atribución de su elaboración a este órgano estatutario.

j) El art. 18.1 afirma que la Diputación General de Aragón, o Gobierno de Aragón –ambas denominaciones aparecen en la rúbrica del capítulo III del título II EAAr–, «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino». El inciso transcrito resulta inconstitucional al no ser admisible en derecho esta solución de continuidad, porque la sola raíz jurídica de la institución autonómica es el propio estatuto de autonomía, en el marco de la Constitución.

k) El art. 20 es inconstitucional porque el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ni es institución del autogobierno autonómico ni responde a la «tradición jurídica aragonesa, actualizada por el estatuto de autonomía». La

diversidad funcional y orgánica del Estado autonómico «no alcanza en ningún caso a la jurisdicción», que es siempre, y solo, una función del Estado (FJ 42).

l) El art. 21 considera a los municipios y comarcas la «expresión actual de la peculiar organización territorial foral de Aragón». No puede caracterizarse a la organización territorial de Aragón (en municipios, comarcas y provincias, según dispone el art. 5 EAAr) como un atributo de la foralidad.

m) El art. 22, al prever la compilación y reconocimiento futuro del carácter histórico foral de otras instituciones, tarea a realizar por la Diputación General de Aragón, anuncia una extensión futura de esa condición jurídica a innominadas instituciones, que debe ser rechazada por los mismos motivos que se han consignado en relación con el art. 14.

n) El art. 25 considera como derecho histórico el retorno a Aragón de los bienes integrantes de su «patrimonio político, jurídico e histórico» que se encuentren fuera de su territorio, recogiendo el apartado segundo un mandato a la Diputación General de Aragón para hacer realidad ese derecho. Las políticas encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón no son el resultado del ejercicio de un inexistente derecho histórico, sino que, como fruto de lo dispuesto en el art. 71.45 EAAr, habrán de desarrollarse en el marco de la competencia autonómica en materia de patrimonio.

ñ) El art. 26.1 proclama el derecho histórico de Aragón a la participación «preeminente» en la dirección y gestión del Archivo de la Corona de Aragón, así como en su patronato. Con independencia de lo que luego se dirá sobre la regulación relativa a este archivo estatal, procede en este momento negar esa condición de derecho histórico a la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en su gestión y dirección.

o) El art. 32 fija los principios de interpretación del Derecho aragonés «con fundamento en los antecedentes históricos de Aragón y en el Estatuto».

Desde un punto de vista general, no se puede objetar nada al mandato de que la interpretación jurídica tenga en cuenta los «antecedentes históricos». Es una

técnica consagrada en el propio art. 3.1 del Código civil que, como la mayor parte de los preceptos que integran su título preliminar, «es aplicable a todo el ordenamiento, y solo por tradición histórica, sin duda respetable, conserva en el Código civil su encaje normativo» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 8).

Sin embargo, incurre en inconstitucionalidad el apartado a) por la referencia a los títulos competenciales «en cuanto normas amparadas por un pacto», a interpretar «en el sentido más favorable a la autonomía de Aragón». La interpretación de los títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, es función del TC.

Por el contrario, el apartado b) no es acreedor de reproche jurídico. El «fraude de Estatuto» no deja de ser una modalidad del fraude de ley. Similares razones llevan a descartar la inconstitucionalidad del apartado c).

p) La disposición adicional segunda, en el inciso final del párrafo primero del apartado primero, es inconstitucional por vincular el ejercicio de la potestad expropiatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón a la defensa de «sus derechos históricos». El examen del contenido restante de esta disposición queda para un momento posterior.

q) La disposición adicional tercera es inconstitucional en la medida en que considera las iniciativas de la Diputación General de Aragón en orden al acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el art. 108 EAAr como un ejercicio de los derechos históricos.

r) La disposición final tercera incurre en inconstitucionalidad por recoger un mandato dirigido a las instituciones autonómicas para desarrollar y defender a través de sus poderes la actualización de los derechos históricos, de cuya inviabilidad jurídica ya nos hemos ocupado in extenso.

- **FJ 6º:** La STC 247/2007 estableció que la Constitución recoge una reserva de estatuto, que comprende tanto los contenidos mínimos recogidos en el art. 147.2 CE como los que responden a previsiones constitucionales que expresamente remiten a lo dispuesto en los estatutos de autonomía.

Son inconstitucionales y nulos por penetrar en la materia reservada por la Constitución a los EEAA:

- a) El art. 9, al recoger una delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón en términos no coincidentes con el art. 2 EAAr, cuando se trata de una materia comprendida en el contenido mínimo necesario del estatuto, según lo dispuesto en el art. 147.2 b) CE.
- b) Los arts. 10.1 y 11.1, al regular la bandera y el escudo de Aragón de forma diferente a lo dispuesto en el art. 3.2 EAAr, vulnerando de este modo lo dispuesto en el art. 4.2 CE, que atribuye a los estatutos el reconocimiento de banderas y enseñas propias de las CCAA.

Ahora bien, más allá del contenido propio de la reserva de Estatuto configurada desde la propia CE, las restantes vulneraciones en las que haya podido incurrir la ley de actualización de los derechos históricos de Aragón respecto del EAAr requiere un examen del articulado impugnado, pues *“no es un problema de derogación de unas normas, las de los Estatutos, por otras posteriores, las de la Ley ordinaria, sino la cuestión sustantiva y no formal de validez de estas últimas en cuanto que no conformes a aquellas otras, a las que están vinculadas”*.

- **FJ 7º:** Llegados a este punto, el examen del articulado restante dará respuesta a las impugnaciones específicas que cumplan una triple condición: (i) no afecten a preceptos, o parte de los mismos, previamente declarados inconstitucionales y nulos; (ii) se funden en motivos que no hayan sido objeto de atención en los FFJJ anteriores de esta sentencia; y (iii) se haya levantado la carga aleatoria que incumbe al demandante, según reiterada jurisprudencia constitucional.

a) Art. 6. Derechos y libertades.

Declarado en el FJ anterior inconstitucional el inciso «Como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón», del art. 6.1 el resto del precepto no presenta diferencias de relieve con el tenor del art. 6 EAAr que lleven a entender que incurre en inconstitucionalidad.

Por otra parte, no se entiende que quepa apreciar ningún reproche de inconstitucionalidad a lo dispuesto en el art. 6.2 en cuanto contiene un

mandato dirigido a las instituciones aragonesas para que se opongan a la minoración o restricción de derechos y libertades por parte de otras instituciones. De su contenido no se deduce que dicha oposición traspase forzosamente la esfera política y se ejerza a través de iniciativas jurídicamente ilegítimas.

En el art. 6.3 se declara inconstitucional la referencia al derecho de asilo por contravenir el régimen constitucional de distribución de competencias que atribuye al Estado la competencia exclusiva en esta materia ex art. 149.1.2 CE.

Procede en consecuencia declarar inconstitucional y nulo el inciso «al asilo» del art. 6.3.

b) Art. 7. Condición política de aragonés y natural de Aragón.

Los apartados a) y b) del art. 7.1 regulan la condición política de aragonés en términos sustancialmente equivalentes a los correlativos apartados primero y segundo del art. 4 EAAr, por lo que no se aprecia motivo de inconstitucionalidad.

Distinta es la consideración que merece el art. 7.1.c) al atribuir la condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de la comunidad autónoma, siempre que así lo soliciten, porque desborda el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el EAAr en el marco de la CE.

Ello no se ve alterado por la circunstancia de que la vecindad civil opere como ley personal, porque se trata de una materia sobre la que la comunidad autónoma carece de competencias porque *“es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y, antes aún, la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas. Debe, por*

consiguiente, el Estado regular el modo de adquisición y régimen jurídico de la vecindad civil” (STC 93/2013, FJ 6).

Por tanto, el art. 7.1.c) se declara inconstitucional y nulo.

c) Art. 8. Participación en decisiones de interés general.

La impugnación se dirige al apartado b), que prevé la participación de los ciudadanos de origen aragonés, aunque hayan perdido la vecindad civil aragonesa y residan fuera de su territorio, en las decisiones de interés general.

Esta previsión no se compadece con lo establecido por el art. 4.3 EAAr, que, dentro del marco constitucional, contempla el establecimiento de vías para la participación en las decisiones de interés general de los ciudadanos extranjeros residentes en Aragón. Al contemplar una participación de naturaleza política, desborda asimismo lo dispuesto por el art. 8.1 EAAr, que fija el derecho de las comunidades aragonesas en el exterior «a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés». Constituye por ello una norma contraria al estatuto de autonomía que, como en el caso del art. 7.1 c), representa una actuación *ultra vires*, al implicar ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias.

d) El art. 10.2 dispone que la bandera de Aragón debe ondear en el exterior de todos los edificios públicos civiles enclavados en su territorio, ocupando un lugar preferente.

Recuerda el TC que el art. 4.2 CE establece que las banderas de las CCAA “se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales” y que la utilización conjunta de las banderas solo puede ser regulada por el Estado por ser desarrollo del citado precepto de la CE.

En el marco del art. 4 CE, la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas dispone que la bandera de España ocupa el lugar preferente.

Por ello se declara inconstitucional y nulo el art. 10.2 de la ley.

e) Arts. 14 a 22. Instituciones de autogobierno.

Sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad anteriormente, del art. 22, el contenido del resto de los preceptos se considera comprendido en la competencia exclusiva autonómica en materia de creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE y 71.1 CE).

f) De acuerdo con el art. 149.1.28 CE, el Archivo de la Corona de Aragón, al que se refiere el art. 26 de la ley es un archivo de titularidad y gestión estatal, siendo competencia exclusiva del Estado tanto la titularidad como la libre disposición estatal de esos fondos. A través del Real Decreto 1267/2006, se constituyó el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón como su órgano rector, formando parte del mismo las CCAA de Aragón, Valencia, Baleares y Cataluña.

Se declara la inconstitucionalidad del art. 26.2 de la ley que atribuye a la Diputación General de Aragón la elaboración de un informe preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del archivo o a su gestión unificada, por vulnerar la competencia exclusiva del Estado, contradiciendo también la disposición adicional primera EAr.

En el apartado tercero se aprecia la misma interferencia en la competencia estatal. Aunque este apartado no confiera carácter vinculante al informe preceptivo de las Cortes de Aragón, al ser una competencia exclusiva del Estado corresponde a éste establecer y regular las fórmulas e instrumentos de participación.

El apartado cuarto establece la integración del Archivo de la Corona de Aragón en el sistema de archivos de Aragón. No innova el ordenamiento autonómico, pues reitera lo establecido en el art. 18.1 f) de la Ley 6/1986,

de 28 de noviembre, de archivos de Aragón. Tal y como señalara la STC 14/2013 (FJ 5), respecto a una ley del Parlamento de Cataluña, “no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las comunidades autónomas, en cuanto ello implique una calificación que solo añade una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican» (FJ 5). Se desestima por tanto su impugnación”.

El art. 27 dispone la unificación en un solo fondo de todos los «restos documentales» que fueron conservados en el Archivo del Reino de Aragón. Se deduce de su propio tenor, y de su relación con el artículo que le precede, que se trata de un archivo documental distinto al de la Corona de Aragón, sin que la demanda aporte argumento alguno que justifique que no se trata de fondos documentales depositados en los archivos de competencia autonómica, como sostienen las partes demandadas.

Procede por tanto desestimar su impugnación, así como la dirigida a la disposición adicional sexta, por las mismas razones.

- g)** Se desestiman los reproches dirigidos al art. 29 (Patrimonio histórico), por referirse a cuestiones de técnica jurídica o inexactitud histórica, cuestiones que no corresponden a la jurisdicción constitucional.

- h)** El art. 31, al considerar el agua como «patrimonio común de Aragón», cuya protección se dice reforzar por parte de Aragón «descartando que pueda convertirse en un objeto apto para el tráfico mercantil», desconoce que todas las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, forman parte del dominio público estatal.

El acceso al agua conforme a lo dispuesto por el art. 19.1 EAAr no puede alcanzar al conjunto de las aguas que se consideran «patrimonio común», sino únicamente «a las aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter aunque estas últimas tengan menor sustantividad territorial que las primeras», y vincula únicamente a los

poderes públicos aragoneses «de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro solo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (art. 149.1.22 CE)» (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 5).

Por último, el precepto, que en su inciso final establece un «horizonte de recuperación» de la gestión directa del agua (como patrimonio común) por parte de las instituciones aragonesas, traspasa los límites fijados por la STC 116/2017, de 19 de octubre, FJ 4, que en síntesis señala: (i) no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial, aunque queden condicionadas a la eventualidad de que las Cortes Generales opten en el futuro por otra configuración del concepto constitucional de «aguas que discurren por más de una comunidad autónoma» (art. 149.1.22 CE); y (ii) la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca actúa como límite para el margen de configuración del que dispone el propio legislador estatal, por razones basadas en una interpretación sistemática de los artículos 149.1.22 y 45.2 CE, que se erigen en impedimento constitucional de una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias.

Por todo ello, el art. 31 es declarado inconstitucional.

- i) Del art. 33, “El conocimiento del Derecho y servicio público”, se impugnan los apartados 3º y 5º.

El art. 33.3 establece que: *“El ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón de su competencia exclusiva en materia de Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés, tendrá por objeto garantizar y promover la aplicación de este”*.

Al respecto recuerda la jurisprudencia constitucional que establece que las singularidades procesales que se permiten a las CCAA en virtud del art. 149.1.6 CE han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las

particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas (SSTC 47/2004, FJ 4 y 2/2018, FJ 4). No es, por tanto, una competencia vinculada a la garantía y promoción del derecho sustantivo autonómico, sino una salvedad competencial que solo se justifica caso por caso. Por ello, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 33.3.

El art. 33.5 es inconstitucional y nulo por regular, siquiera sea en el aspecto formal de su denominación, la institución del habeas corpus, que pertenece a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal ex art. 149.1.6 CE.

- j) La disposición adicional segunda contiene una declaración de interés general a efectos expropiatorios de los bienes y archivos que integran el patrimonio cultural de Aragón y que pertenecieron a las instituciones históricas que se mencionan en el párrafo primero de su apartado primero, cuyo inciso «y sus derechos históricos» ya ha sido objeto de pronunciamiento previo. El párrafo segundo extiende esta declaración, a los «mismos efectos y fines», a los bienes artísticos pertenecientes a dicho patrimonio «que hayan salido de su territorio sin un título válido de propiedad».

La declaración de interés general a efectos expropiatorios de bienes y archivos integrantes del patrimonio histórico no puede considerarse, en abstracto inconstitucional. En términos de la STC 17/1990 (FJ 10) *“la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas a expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir”*.

Ahora bien, esta potestad está limitada por la eficacia territorial del ejercicio de las competencias autonómicas (art. 70.2 EAAr). Sobre las menciones de los arts. 22.2 y 71.45 EAAr a las actuaciones o políticas orientadas al retorno o recuperación de bienes del patrimonio cultural e histórico de Aragón se ha pronunciado la STC 6/2012, de 18 de enero: «en el desempeño de tales políticas de recuperación de bienes, el Gobierno

autonómico podría recurrir al ejercicio de potestades públicas como el retracto u otras que pudieran servir al fin de recuperación del patrimonio», pero siempre «en términos conformes con el orden competencial y atendiendo a los contornos posibles de las mismas» (FJ 8).

La interpretación conjunta de los dos párrafos del apartado primero permite considerar que el párrafo primero se refiere exclusivamente a los bienes y archivos sitos en el territorio de la comunidad autónoma, interpretación de conformidad que se llevará al fallo, y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo por las razones antes expuestas.

- k)** La disposición final primera recoge un mandato dirigido a la Diputación General de Aragón, a fin de que se dirija *“al Gobierno del Estado español para que este derogue formalmente el decreto de nueva planta de 29 de junio de 1707, que, dictado por el derecho de conquista, supuso la abolición de los fueros y libertades de que gozaba Aragón antes de Felipe V”*.

Desde el punto de vista jurídico, afirma el TC, que la disposición no pasa de ser un desiderátum que nada impone directamente ni desde luego vincula al Gobierno de la Nación, por lo que carece de relevancia jurídico-constitucional.

- l)** La vigencia retroactiva recogida en la disposición final cuarta no contraviene los principios de publicidad o seguridad jurídica ni, por lo demás, los restantes principios recogidos en el art. 9.3 CE. Como entre otras muchas recuerda la STC 49/2015, de 5 de marzo, *«el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE ‘no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)’ (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno»* [FJ 4 a)]. No es, por tanto, inconstitucional.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 86/2019, DE 20 DE JUNIO 2019 (BOE nº 177, de 25 de julio de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5049-2017.

PROMOTOR:

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso.

NORMA AFECTADA:

Diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en concreto, los arts. 35; 36.1 a); 46.1 y 3; 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 63.1; 65.2; 68.3; 69.1; 94.3; 102.1; 103.4, 7 y 8; 114.1; 122.3; 123; 126; 128 d); 144.3 y 6; 150.4; 154; 165.3; 174.2; 184.3; y disposición transitoria primera.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

Los recurrentes argumentan que los preceptos impugnados invaden las competencias estatales establecidas en materia de protección del medio ambiente y régimen local (arts. 149.1.18 y 23 CE), por vulnerar los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y autonomía local (arts. 137 y 140 CE), y por infringir los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EACan) en relación con el artículo 148.1.3 CE.

FALLO:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.:

a) Los apartados 5 y 6 b) del artículo 60.

b) El inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del artículo 123.4.

c) El inciso «a tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante», del artículo 174.2.

2.º Declarar que son conformes a la Constitución el término «instalaciones» del artículo 36.1 a) y el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley» del artículo 63.1; los incisos «extractivo» y «de infraestructura» del artículo 59.1 y los apartados 3 y 4 del mismo precepto; y el artículo 126 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado, respectivamente, en los fundamentos jurídicos 6, 8 B) a) y 10 B) de esta sentencia.

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

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

F.J.5º: El primer precepto impugnado es el **art. 35**, relativo a la “Delimitación y ordenación del suelo rústico de asentamiento” que dispone:

«1. A los efectos de la delimitación de los asentamientos, en ausencia de determinación expresa del plan insular de ordenación, se considera núcleo de población a un conjunto de, al menos, diez edificaciones residenciales que formen calles, plazas o caminos, estén o no ocupados todos los espacios intermedios

entre ellas; también tendrá esta consideración un conjunto con un número inferior de edificaciones que, sin embargo, cuente con una población residente superior a 40 personas.

2. Igualmente, forman parte del núcleo de población las edificaciones que, estando separadas del conjunto, se encuentren a menos de 200 metros de los límites exteriores del mismo. A los efectos del cómputo de esa distancia se excluyen los terrenos ocupados por instalaciones agropecuarias, industriales y otras equivalentes, instalaciones deportivas, cementerios y otras análogas, así como barrancos que sean cruzados por puentes. El espacio que separa el conjunto del núcleo de población de estas edificaciones aisladas en ningún caso forma parte del asentamiento, teniendo la subcategoría que le corresponda en función de sus características.

3. El perímetro del asentamiento vendrá determinado por la ocupación territorial actual del conjunto edificatorio del núcleo de población señalado en el apartado 1 y el necesario para atender el crecimiento vegetativo futuro, incluyendo el suelo preciso para las dotaciones y equipamientos que correspondan, cuando no sea posible su localización en el interior del asentamiento.

4. El planeamiento general mantendrá la estructura rural de los asentamientos, mejorando, en su caso, los viales existentes y evitando la apertura de nuevos, salvo excepciones que pretendan la colmatación interior o, en su caso, la comunicación de viviendas interiores consolidadas.

5. El planeamiento general, o, en su caso, los planes y normas de espacios naturales protegidos, determinará la ordenación estructural de cada asentamiento teniendo en cuenta la red viaria estructural y las interconexiones y desarrollos necesarios para mejor funcionalidad y aprovechamiento del suelo, en previsión de los crecimientos poblacionales y las actividades propias del lugar de que se trate en cada caso. Asimismo, podrá fijar la delimitación y parámetros de ordenación de unidades de actuación que pudieran ser necesarias para una correcta ordenación pormenorizada.

6. Igualmente, los instrumentos mencionados podrán incorporar la ordenación pormenorizada de todo o de parte del asentamiento, en particular de las partes o

áreas que presenten una ocupación igual o superior a dos tercios de aquella, sin que la nueva edificabilidad que se otorgue pueda ser superior al 25 por 100 de la ya materializada. El planeamiento deberá determinar la contribución al sostenimiento de las dotaciones y equipamientos que las nuevas ocupaciones generen. En defecto de aquellos instrumentos, la ordenación de esos asentamientos se efectuará mediante plan especial de ordenación.

7. En particular, el suelo de los asentamientos rurales que reúna los servicios a que se refiere el artículo 46.1 a) de esta ley, con la dimensión que se establezca reglamentariamente, tendrá la consideración de suelo en situación de urbanizado a los efectos de la legislación estatal de suelo».

Consideran los recurrentes que el precepto vulnera indirectamente el art. 149.1.23 CE, por contravenir los arts. 3.1, 3.2 a) y b) y 13.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante, TRLSRU), al no preservar al suelo rústico de asentamiento de los procesos de urbanización.

En relación al principio de desarrollo territorial y sostenible (3.1 TRLSRU), el TC ha declarado que encuentra su cobertura constitucional en los arts. 149.1.13 y 23 CE: «el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2 [equivalente del vigente art. 3.2] [...] Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las comunidades autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las comunidades autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente» [STC 141/2014, FJ 6 B); y en el mismo sentido, STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 4].

Afirma la Sentencia que no cabe apreciar que el art. 35 de la ley canaria, al delimitar y ordenar los asentamientos de población en suelo rústico entre en colisión

con la legislación básica estatal, ni infrinja, por ello, el art. 149.1.23 CE, al no disminuir el nivel de protección ambiental establecido con carácter común para todo el territorio estatal.

Desde la legislación estatal, el suelo de los «núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural» se encuentra, según el artículo 21.4 TRLSRU, en situación de suelo urbanizado «siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto».

En este sentido, conviene recordar que la configuración de los núcleos tradicionales asentados en el medio rural «corresponde, en todo caso, al legislador autonómico: esto es, tanto su definición, como la determinación de las actuaciones de transformación o edificatorias que en los mismos sean posibles» [STC 75/2018, FJ 6 C)]. Y esto es lo que ha hecho, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador canario en el impugnado artículo 35. Por una parte, ha delimitado, en ausencia de determinación expresa en el plan insular de ordenación, el asentamiento o núcleo de población conforme a dos criterios: i) edificatorio (mínimo diez edificios residenciales dotados de una red viaria básica); y ii) poblacional (más de cuarenta personas); completado con un criterio de distancia (menos de 200 metros de los límites exteriores) para abordar el carácter disperso que caracteriza la ocupación del suelo de muchos de estos asentamientos (apdos. 1 a 3). Y por otra, remite al planeamiento general o, en su caso, a la planificación ambiental, la ordenación de detalle de estos asentamientos, si bien establece unos criterios mínimos sobre la red viaria existente y futura (apdos. 4 y 5), y la edificabilidad máxima y sus exigencias (apartado 6). Es, por ello, que se ha de desestimar la impugnación del artículo 35 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en cuanto no se aprecia tacha de inconstitucionalidad alguna.

FJ 6º:

Asimismo, se impugna el **art. 36.1.a)** de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, que dispone:

«1. En el marco de lo establecido por la legislación estatal de suelo, las personas propietarias de suelo rústico tienen los siguientes derechos:

a) A la ejecución de los actos tradicionales propios de la actividad rural y, en todo caso, a la realización de los actos precisos para la utilización y la explotación agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, vinculadas con la utilización racional de los recursos naturales, que correspondan, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios que no comporten la transformación de dicho destino, incluyendo los actos de mantenimiento y conservación en condiciones adecuadas de las infraestructuras y construcciones, y los trabajos e instalaciones que sean precisos con sujeción a los límites que la legislación por razón de la materia establezca».

Entienden los diputados recurrentes que la inclusión, entre los actos exentos de autorización, de las «instalaciones» que sean precisas para la ejecución de los actos tradicionales propios de la actividad rural supone una vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, al rebajar el nivel de protección que se deriva del artículo 11.4 TRLSRU.

El TC afirma que el precepto impugnado admite una interpretación de conformidad. Así, artículo 36.1 a) de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias consagra un derecho *ex lege*, esto es, el derecho de las personas propietarias de suelo rústico a ejecutar, junto a los actos de mantenimiento y conservación, las instalaciones que sean precisas para poder desarrollar los actos propios de la actividad rural –entre ellos, los vinculados a la utilización y la explotación agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas–. El reconocimiento del derecho de ejecución de las instalaciones no exime, sin embargo, de los controles administrativos que sean precisos de conformidad con la legislación canaria (art. 63.1 y arts. 339 y siguientes de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias). En todo caso, el acto de realización, ejecución o implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico, no susceptible de transformación urbanística, estará sujeto a un previo control administrativo –autorización–, y a un régimen de silencio administrativo negativo. Así interpretados, el término «instalaciones» del artículo 36.1 a), y el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado

desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley» del artículo 63.1, son conformes con el texto constitucional. Interpretación de conformidad que será llevada al fallo.

F.J. 7º:

En relación con la definición de suelo urbano regulada en el capítulo II del título I, se impugnan **los apartados 1 y 3 del artículo 46** de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias que disponen:

«1. El suelo urbano engloba los terrenos que, estando integrados legalmente o siendo susceptibles de integrarse en una trama o malla urbana, el planeamiento incluya en esta clase de suelo, mediante su clasificación, por concurrir en aquellos alguna de las condiciones siguientes:

a) Estar ya transformados por la urbanización por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, incluyendo fosas sépticas, y suministro de energía eléctrica, en condiciones de pleno servicio tanto a las edificaciones preexistentes como a las que se hayan de construir. En todo caso, el hecho de que el suelo sea colindante con los márgenes exteriores de las vías perimetrales de los núcleos urbanos, con las vías de comunicación de núcleos entre sí o con carreteras, no comportará, por sí mismo, la condición de suelo urbano, salvo que se trate de travesías a partir del primer cruce con calle urbana.

b) Estar ya consolidados por la edificación por ocupar la misma al menos dos tercios de los espacios aptos para la misma, de acuerdo con la ordenación que con el planeamiento general se establezca.

[...]

3. Igualmente, se considerarán integradas legalmente en la trama o malla urbana aquellas construcciones, edificaciones y parcelas existentes en áreas consolidadas por la urbanización o la edificación que el planeamiento general asuma e incorpore a la ordenación».

Para los recurrentes este precepto vulneraría el art. 21.3 TRLSRU, precepto dictado al amparo del art. 149.1.1 CE. Acerca del mismo, el TC había afirmado que, con la finalidad de establecer las condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)], y avalamos que, con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE, «el Estado podía establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo [STC 61/1997, FJ 14 b)], sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial» (STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4). E igualmente, refrendamos el abandono por el legislador estatal de la tradicional clasificación tripartita del suelo como presupuesto o premisa de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo, y su sustitución por la regulación de las situaciones básicas del suelo; de modo que la regulación de la técnica urbanística clasificatoria queda en manos de las legislaciones urbanísticas autonómicas [STC 148/2012, FJ 2 b)].

Conforme a la doctrina constitucional expuesta, debe entenderse que el legislador canario, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y recurriendo a la tradicional técnica de clasificación, define el suelo urbano en el artículo 46 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias; y para ello: i) define y delimita qué sea una malla urbana, en la que se han de integrar legalmente los terrenos, o a través del planeamiento conforme a los parámetros legales (párrafo 1 del apartado 1 y apdos. 2 y 3); y ii) desarrolla los criterios de ordenación [letras a) y b) del apartado 1]. Teniendo en cuenta, además, que no es posible establecer una identidad plena entre la situación básica de suelo urbanizado (art. 21.3 TRLSRU) y el suelo clasificado por la legislación urbanística canaria como urbano –comprensivo del suelo urbano consolidado y no consolidado–, podemos concluir que nada se opone a declarar la constitucionalidad de los apartados 1 y 3 del artículo 46 de la ley impugnada.

FJ 8:

Del título II, cuyo objeto es el régimen jurídico de utilización del suelo rústico, se impugnan los **artículos 59; 60.3, 4, 5 y 6; 61.1; 65.2 y 68.3** de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

- A)** Se afirma por los recurrentes que la amplia gama de usos previstos por la ley canarias en el suelo rústico –ordinarios, complementarios y de interés público o social-, vulnera de forma mediata el art. 149.1.23 CE por contrariar diversos artículos del TRLSRU.

Sobre esta cuestión, afirma el TC, en primer lugar, que corresponde al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal. Por ello, se desestima que el simple hecho de que un uso no figure como primario u ordinario del suelo rústico en el art. 13.1 TRLSRU implique bien su exclusión, bien su necesaria consideración como excepcional.

- B)** A continuación, la sentencia analiza la impugnación que, en concreto, se hace de cada uno de los usos ordinarios, complementarios o excepcionales, regulados por el legislador canario.

- a) Uso extractivo y de infraestructuras (**art. 59.1**).

Los recurrentes no cuestionan que los citados usos no puedan tener lugar en el suelo rústico de forma justificada, pero entienden que deberían ser calificados de excepcionales.

Al respecto, recuerda el TC, que la regulación de los usos en el suelo rústico, su carácter ordinario o no, y su intensidad, es competencia del legislador autonómico, respetando, en todo caso, los criterios básicos establecidos por el legislador estatal. En este caso, el criterio relevante para considerar los usos cuestionados como «ordinarios» es la apreciación de su vinculación al suelo rústico –uso conforme a su naturaleza– y a una explotación racional de los recursos naturales (ex art. 13.1 TRLSRU).

Nada se opone a que, en los terrenos clasificados por el planeamiento como suelo rústico de protección hidrológica, minera o de infraestructuras, e incluso como suelo rústico común ordinario, los usos extractivo y de infraestructuras

tengan carácter de «ordinarios». Cuestión distinta será que la intensidad o el desarrollo de esos usos respondan a una explotación racional de los recursos naturales que no ponga en peligro el valor ínsito a todo suelo rústico. La implantación de los usos extractivo y de infraestructuras no puede, sin embargo, reputarse de «ordinaria» en las restantes categorías de suelo rústico, por la excepcionalidad que los mismos representan desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza. Así interpretados, los incisos «extractivo» y «de infraestructuras» del artículo 59.1, así como los apartados 3 y 4 del mismo precepto que los definen, no incurren en contradicción alguna con la legislación básica estatal, por lo que se ha de desestimar la impugnación. Esta interpretación será llevada al fallo.

- b) Actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales de transformación y comercialización.

Se desestima también la impugnación del **art. 59.2 a)** por no apreciarse incumplimiento alguno de la vinculación al medio rural exigida por el legislador básico estatal, ni una disminución del nivel de protección medioambiental exigido por aquel.

- c) Usos complementarios. (**arts. 59.2.b y 61.1**).

La crítica formulada por los diputados recurrentes es, de nuevo, la no exigencia de vinculación entre estos usos y la actividad principal, así como la insuficiencia de los límites previstos para su implantación en la de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

El motivo de impugnación debe ser rechazado, al no infringir esos preceptos la legislación básica estatal. Se regulan actividades que son complementarias de la principal –actividad agropecuaria–, y se establecen límites por el legislador canario que avalan su carácter subordinado o vinculado.

- d) Usos ordinarios específicos.

Sí que son declarados, sin embargo, inconstitucionales, dos usos calificados como “ordinarios específicos” por el legislador canario, en el **art. 60, apartados 5 y 6 b)**:

“5. En los suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros se permitirá con carácter ordinario el uso pesquero, que comprende las instalaciones vinculadas con esa actividad que necesariamente deban situarse en tierra, tales como almacenes de aparejos, instalaciones frigoríficas, talleres de ribera, dependencias de cofradías, puntos de primera venta de productos, siempre que tales instalaciones sean conformes con la normativa sobre costas y puertos, así como que no se encuentren prohibidas por los instrumentos de ordenación que sean aplicables a esos espacios.

6. En las condiciones determinadas reglamentariamente y precisadas por el planeamiento serán posibles en suelo rústico los siguientes actos específicos:

b) El traslado y nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación que resulten afectados por una obra pública cuando sea menos gravoso para la hacienda pública que el pago de justiprecio por resultar finca antieconómica».

El motivo es que la consideración de tales usos del suelo rústico que se permiten en los citados preceptos como “ordinarios” no se adecúan a las exigencias fijadas por el legislador estatal en el art. 13.1 TRLSRU, al incumplir la regla común de protección del medio ambiente. En el caso del art. 60.5, afirma el TC, que no resulta suficiente que la legislación urbanística se remita a la conformidad de esos usos con la normativa costera y portuaria.

En relación al art. 60.6.b) se afirma que autorizar como uso ordinario no solamente el traslado, sino también la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, no se justifica no por el carácter menos gravoso para la hacienda pública, frente al pago del justiprecio expropiatorio, ni por favorecer la ejecución de la obra pública, desde la perspectiva de la preservación del valor ínsito a todo suelo rústico.

- e) Actos de ejecución de sistemas generales y de proyectos de obras o servicios públicos por un procedimiento singular (**arts. 65.2 y 68.3**).

Se desestima la impugnación de ambos preceptos por cuanto no eliminan la “excepcionalidad” de los proyectos u obras, sino que solamente establecen para su autorización un procedimiento diferente; en concreto, el previsto en el art. 19 de la ley canaria. No existe, afirma el TC, contradicción alguna con la legislación básica estatal, ex art. 13.1 TRLSRU, que remite a la legislación de ordenación territorial y urbanística autonómica la fijación del procedimiento y condiciones para autorizar de forma excepcional ciertos usos de interés público o social, como los que aquí nos ocupan.

FJ 9º:

Los diputados recurrentes impugnan varios preceptos del título III de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, sobre ordenación del suelo, en los que se regula la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística previstos por el legislador canario (**arts. 94.3; 102.1; 103.4, párrafos segundo y tercero; 114.1; 122.3, párrafo primero; 128.d) párrafo 2º; 144.3, párrafos 3º y 4º y 154**).

En relación con la elaboración y aprobación de estos instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, se alega una infracción constitucional por limitar la intervención de la comunidad autónoma a la emisión de un informe, en unos casos preceptivo y vinculante sobre cuestiones sectoriales y no de legalidad, en otros no vinculante, o a la recepción de una simple comunicación. En concreto, los recurrentes consideran vulnerados, por omisión o dejación de funciones, los artículos 30.15 [actuales arts. 156, 157 y 158] y 32.12 [actuales arts. 153 y 154] EACan, relativos, respectivamente, a las competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, en conexión con el artículo 148.1.3 CE.

- a) En primer lugar, afirman los recurrentes que se estaría vulnerando el art. 148.1.3 CE por dejación de funciones de la Comunidad Autónomas.

Sin embargo, recuerda el TC, que “en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados”.

El legislador canario ha optado por atribuir a los entes locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal. No obstante, la administración autonómica está también presente en la adopción de ordenanzas insulares y municipales por razones sobrevenidas de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social, cuya aprobación se hará por el procedimiento previsto en la legislación de régimen local. Aunque la intervención autonómica pudiera parecer limitada a la recepción de una comunicación del acuerdo de aprobación, lo cierto es que resulta más amplia: por un lado, puede participar en el trámite de información pública previsto entre la aprobación inicial y la definitiva por el pleno de la corporación local; y, por otro lado, cabe también su participación *a posteriori* cuando se adopten los instrumentos de ordenación correspondientes.

Por otra parte, la comunidad autónoma dispone de otros mecanismos que le aseguran poder controlar y supervisar los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, garantizando la efectiva tutela de los intereses supralocales y un control de legalidad. Así, el Gobierno canario puede aprobar directrices de ordenación, que se erigen en marco de referencia y de obligado acatamiento por los instrumentos de ordenación insulares y municipales; y también puede sustituir a las islas o municipios en los casos de incumplimiento de sus deberes, o suspender motivadamente, por razones de interés público, social o económico relevante, la vigencia de cualquier instrumento de ordenación.

En conclusión, ante la falta de la alegada omisión o dejación de funciones por parte de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias estatutarias, se ha de desestimar íntegramente este motivo de impugnación.

- b) Por otra parte, la consideración de los cabildos insulares como institución autonómica, unida a la potestad de autoorganización, reconocida por el TC como inherente a la autonomía (por todas, la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16, y las sentencias allí citadas), y la intervención de la administración autonómica, vía informe preceptivo y vinculante, llevan a desestimar el motivo de impugnación, al no apreciar contradicción alguna de los artículos 94.3 y 102.1 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias con los preceptos básicos estatales.

FJ 10º:

En el capítulo V del título III, relativo al régimen jurídico de los proyectos de interés insular o autonómico, se impugnan, por varios motivos, los **artículos 123 y 126** que establecen:

«Artículo 123. Objeto.

- 1. Los proyectos de interés insular o autonómico tienen por objeto ordenar y diseñar, para su inmediata ejecución, o bien ejecutar sistemas generales, dotaciones y equipamientos estructurantes o de actividades industriales, energéticas, turísticas no alojativas, culturales, deportivas, sanitarias o de naturaleza análoga de carácter estratégico, cuando se trate de atender necesidades sobrevenidas o actuaciones urgentes. Estas circunstancias deberán estar justificadas debidamente en el expediente.*
- 2. Los proyectos de interés insular o autonómico pueden aprobarse en ejecución del planeamiento insular, de las directrices o de forma autónoma. En este último caso, el proyecto comprenderá también la determinación y la localización de la infraestructura o actividad de que se trate.*
- 3. El interés insular o autonómico de los proyectos vendrá determinado por el ámbito competencial de la administración actuante en cada caso, debiendo acreditarse su carácter estratégico.*

4. Los proyectos de interés insular o autonómico pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística. No obstante, solo podrán afectar a suelo rústico de protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública de que se trate; y de forma excepcional y únicamente para proyectos de iniciativa pública cuando se trate de suelo rústico de protección agraria».

«Artículo 126. Alcance de las determinaciones y condiciones.

Las determinaciones contenidas en los proyectos de interés insular o autonómico prevalecerán sobre el planeamiento insular y municipal, que habrá de adaptarse a los mismos con ocasión de la primera modificación que afecte a este suelo».

a) El primer motivo de impugnación es la vulneración mediata del artículo 149.1.23 CE, por infracción de dos preceptos básicos del TRLSRU: i) los arts. 20.1 a), del que los recurrentes infieren un principio de planificación previa que la regulación canaria infringiría, al permitir la ejecución de proyectos de interés “de forma autónoma”, al margen de del planeamiento insular o de las directrices; ii) el artículo 13.1, al que no se ajusta la excepcionalidad de los proyectos, puesto que estos «pueden ejecutarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística» (art. 123.4 de la ley que nos ocupa).

La eventual la infracción del artículo 20.1 a) TRLSRU, en cuanto expresión del principio de previa planificación, se desestima remitiéndose a lo dicho en el fundamento jurídico 8 A) de esta sentencia. Baste señalar, en este momento, que en todo caso la propia ley canaria configura los proyectos de interés insular o autonómico como instrumentos de ordenación territorial en su artículo 83.

Y la eventual infracción del artículo 13.1 TRLSRU también se rechaza, pues en él se contempla la posibilidad de autorizar, excepcionalmente, «actos y usos específicos que sean de interés público o social». Y si algo define a estos proyectos de interés, a los que es inherente el interés público o social, es su excepcionalidad por varias razones.

b) El segundo motivo de impugnación radica en la prevalencia que el art. 126 de la ley otorga a las determinaciones de los proyectos de interés insular o autonómico «sobre el planeamiento insular y municipal». Entienden los diputados recurrentes que tal previsión vulnera indirectamente el artículo 149.1.23, por infringir el artículo 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; precepto que formal – disposición final segunda de la Ley 42/2007– y materialmente es básico. En el citado precepto estatal se prevé que las determinaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales prevalecerán, en caso de contradicción, sobre aquéllas de los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes.

El TC entiende que el artículo impugnado es constitucional siempre que sea entendido en el sentido de que la prevalencia prevista por el art. 126 de la ley canaria de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular no se referirá a aquellos casos en los que el plan insular de ordenación tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal.

c) Sí que se declara, sin embargo, inconstitucional un inciso del **art. 123.4** en cuanto permite que los proyectos de interés se puedan ejecutar prescindiendo de la clasificación y calificación urbanística.

La STC 57/2015 (FJ 18 b) consideró que «no padece la autonomía local por el hecho de que la ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados. En el bien entendido de que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la comunidad autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación».

En esa misma sentencia se descartó la vulneración del principio de autonomía municipal cuando existe una clara delimitación de las actuaciones integrales

estratégicas (las “productivas”, las “turísticas” vinculadas a un concreto modelo territorial de desarrollo turístico, sin que ello supusiera, en ningún caso, descuidar los intereses municipales que deberían ser ponderados en la decisión autonómica.

Sin embargo, los proyectos de interés insular o autonómico a que se refiere el artículo 123 de la ley canaria tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, pero que son definidas de forma abierta o indeterminada –«de naturaleza análoga»–. Es por ello por lo que en este caso estamos ante «un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, "que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución", según dijimos en las SSTC 4/1981, FJ 3; y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13 c)» [STC 57/2015, FJ 18 a); y en el mismo sentido, la STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 11 a)]. La presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se van a asentar. Por ello, debemos estimar el recurso en este punto y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del artículo 123.4 de la Ley.

FJ 11º:

El régimen jurídico de la evaluación ambiental estratégica de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente (**títulos III y IV** de la ley canaria) es recurrido por diversos motivos.

- A)** En primer lugar, se alegaba una vulneración indirecta del art. 149.1.23 CE, por contravenir dos preceptos concretos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), los arts. 11.4 y 12.4. No obstante, no se estima tal impugnación, por cuanto la norma de contraste ha desaparecido en un caso (así, el art. 11.4 ha sido derogado tras la reforma llevada a cabo por la Ley 9/2018) y, por otro lado, porque el art.

12.4 no tienen la condición formal de precepto básico, de conformidad con la doctrina establecida en la STC 53/2017.

B) El segundo motivo se fundamenta en la vulneración por varios preceptos de la ley canaria, del art. 149.1.23 CE, por infracción del art. 6 LEA, al excluir del procedimiento de evaluación ambiental a determinados planes o proyectos.

a. Se impugna así el **art. 150.4**, que dispone:

«4. Para la elaboración y la aprobación de los estudios de detalle se estará a lo previsto para los planes parciales y especiales en cuanto sea conforme con su objeto, quedando excluidos, en todo caso, del procedimiento de evaluación ambiental por su escasa dimensión e impacto».

Se desestima la impugnación por cuanto los estudios de detalle no tienen efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección.

b. Asimismo, se desestima la impugnación del **art. 154.1**, relativo a las ordenanzas provisionales insulares y municipales, cuya constitucionalidad se declaró en el FJ 9 C) a). En este momento, se formula un nuevo reproche coincidente en lo sustancial con el analizado en los estudios de detalle: la omisión del procedimiento de evaluación ambiental.

No obstante, de la redacción del precepto no puede deducirse que no sean sometidas las ordenanzas provisionales a evaluación ambiental estratégica. *“La objeción que se apunta por los recurrentes parece pretender declarar la inconstitucionalidad de la norma por lo que en ella «no se regula»; y completar lo regulado por la ley, no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador [STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 14.a)]. Se ha desestimar, pues, la impugnación”.*

c. Asimismo, se desestima la impugnación de la regulación de las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación del **art. 165.3** por supuesta vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, al infringir el art. 5.2 f) LEA.

Se desestima la impugnación por no existir contradicción entre la legislación canaria y la legislación básica estatal al prever el art. 86 de la ley canaria que, en el marco de la legislación básica del Estado, serán objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada “las modificaciones menores de los instrumentos de ordenación”, no existiendo así excepción alguna a lo previsto en la legislación estatal.

- d. En relación con la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la red natura 2000, regulados en el capítulo II del título IV de la Ley, se impugna **el artículo 174.2** por infringir el artículo 46.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, de carácter básico (disposición final segunda), vulnerando de forma mediata el artículo 149.1.23 CE, al reducir el nivel de la protección medioambiental.

Así, el legislador estatal exige someter a evaluación cualquier proyecto que pueda afectar de forma “apreciable” al espacio de la Red Natura 2000. Por su parte, el legislador canario, tras reproducir en el art. 174.1 la legislación básica, introduce en el art. 174.2 criterios para determinar si un proyecto que afecta a la Red Natura 2000 debe ser sometido a evaluación y lo excluye cuando “no se prevé que la actuación pueda generar efectos apreciables en el lugar”. No obstante, a continuación, se define qué ha de entenderse por “efectos apreciables” en sentido negativo: no lo serán los que “quepa excluir, sobre la base de datos objetivos” pro no afectar de “forma importante”, conforme al principio de cautela.

La Sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma

importante», radicando el motivo “en la definición de lo básico realizada por dicho precepto”.

FJ 12º:

Por otra parte, dentro del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos del capítulo IV del título IV de la Ley, se impugna el **artículo 184.3**, que establece:

«De acuerdo con lo señalado por la legislación básica estatal, la comunidad autónoma o, en su caso, el cabildo insular ostenta los derechos de tanteo y retracto sobre cualquier acto o negocio jurídico de carácter oneroso, celebrados inter vivos, que recaiga sobre bienes inmuebles localizados en el interior del espacio natural protegido, excepto en las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales».

La exclusión del ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto a los bienes inmuebles localizados en «las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales» disminuye, en opinión de los recurrentes, el nivel de protección establecido por la legislación básica estatal.

El TC, sin embargo, recuerda que, en relación con los espacios naturales protegidos, se ha declarado que son “el soporte de un título competencial distinto del que cubija la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguno respecto de tales espacios resulta por un aparte posible que esa materia pueda corresponder a las comunidades autónomas” en virtud del art. 149.3 CE y como ha hecho Canarias ex art. 154.1 EACan. Aunque es cierto que “tales competencias (...) deberán respetar y acomodarse en sus dimensiones normativa y ejecutiva a las bases que el Estado tenga establecidas ex art. 149.1.23 CE” (STC 331/2005, FJ 5) con respeto a la legislación básica, que, permite, por otra parte, que las comunidades autónomas “establezcan niveles de protección más altos” (STC 102/1995, FJ 9).

En base a esta argumentación se desestima la impugnación al no existir infracción alguna de la norma básica estatal y no entenderse disminuido el nivel de protección medioambiental. En este sentido, la Comunidad de Canarias, al utilizar la categoría de parque rural, no contradice la clasificación o tipología de espacios naturales de carácter básica de la legislación estatal, en cuanto que se trata de una figura que

extiende la protección a espacios que, por su singularidad, no entrarían en la categoría básica de parque natural. En efecto, el parque rural aparece determinado por la coexistencia de dos elementos: el propio de todo parque, esto es, la presencia de elementos “de especial interés natural y ecológico”, y el específico de “actividades agrícolas y ganaderas o pesqueras”; de ahí que su finalidad primordial sea, junto a la conservación del conjunto “el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida”.

FJ 13º:

Por último, la reclasificación de suelos urbanizados no sectorizados que se regula en la **disposición transitoria primera** de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias se impugna por vulnerar indirectamente el artículo 149.1.23 CE, al contravenir el TRLSRU. La disposición transitoria dispone:

«1. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, los suelos clasificados en los instrumentos de ordenación vigentes como urbanizables no sectorizados quedan reclasificados como suelo rústico común de reserva.

2. Excepcionalmente, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, el pleno del ayuntamiento correspondiente, previo informe en el que se detallen las razones que concurran, podrá acordar la reclasificación de algunos de esos suelos como urbanizables sectorizados por resultar indispensables para atender las necesidades municipales. En el caso de los suelos que hubieran sido categorizados como no sectorizados turísticos o estratégicos, la reclasificación queda sujeta a informe favorable del cabildo insular correspondiente».

En relación a esta impugnación, la sentencia recuerda dos cosas: en primer lugar, ya hemos dicho que la regulación de la técnica urbanística clasificatoria queda en manos de las legislaciones autonómicas [STC 148/2012, FJ 2 b)]. Y en segundo lugar, lo relevante es que sigue siendo «cada Comunidad Autónoma –y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística– quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad», sin que se imponga «a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad» (STC 164/2001, FJ 15).

Por otra parte, al exigir el carácter «indispensable» de los suelos para atender «necesidades municipales», conecta con el criterio de utilización racional de los recursos naturales. No se aprecia, por tanto, que la norma incurra en la vulneración competencial que se denuncia pues no supone la reducción de los niveles de protección medioambiental establecidos por la legislación básica estatal. Se ha de desestimar, por tanto, la impugnación.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 87/2019, DE 20 DE JUNIO 2019 (BOE nº 177, de 25 de julio de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5334-2017.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

Artículos 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el 2.2 i)], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3 y 4, 40 a 50, 51.1 (inciso final), 51.3, apartados a) y b), 52.1 y 3; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, la disposición transitoria tercera y las disposiciones finales quinta y sexta, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

- Vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Asimismo, se impugna por contrario al art. 6.2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) el impuesto autonómico regulado en los arts. 40 a 50 de la ley recurrida

(impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica).

- El primer grupo de preceptos impugnados está compuesto por los arts. 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el art. 2.2 i), toda vez que el art. 2.2 ya contiene otro apartado e), ubicado tras el d), impugnándose el segundo apartado e) que figura tras el apartado h)], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11 de la Ley.

Según el escrito de interposición, este grupo de preceptos ponen en funcionamiento un régimen jurídico propio y autónomo sobre política medioambiental en relación con el cambio climático y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, transponiendo directamente la normativa internacional y comunitaria y sin tener en cuenta la normativa estatal. Los preceptos exceden, por tanto, la competencia de desarrollo y ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (art. 144 del Estatuto de Autonomía: EAC), y pretenden diseñar una política propia en relación con el cambio climático.

- El art. 16.3 contiene una prohibición absoluta de trasvases permanentes entre «cuencas hídricas» que, anula la competencia estatal sobre las intercomunitarias ex art. 149.1.22 CE.
- El art. 19 y, «por conexión», las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como las disposiciones finales quinta y sexta.

El art. 19 ordena encauzar todas las medidas que se adopten en materia de energía hacia un modelo «cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado y neutro en emisiones de gases de efecto invernadero», señalando además algunos objetivos concretos. No cabe admitir que las comunidades autónomas lleven a cabo una regulación paralela a aquélla, ni una planificación exclusivamente catalana de la energía.

Se vulnera también los derechos de los productores de energía eléctrica consagrados en el art. 26.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, que les atribuye el derecho de utilizar las unidades de producción de energía que consideren más adecuada; el derecho a emplear el *fracking* como técnica para la exploración, investigación y explotación de los hidrocarburos (previa autorización o concesión estatal), establecido en el art. 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (cita en este punto la

STC 106/2014, de 24 de junio) y las competencias estatales sobre energía nuclear, consagradas en la Ley 25/1964, de 29 de abril, y en la Ley 15/1980 (validadas por la STC 14/2004), al ordenar el «cierre, no más allá de 2027, de las centrales nucleares» en Cataluña. Y se consideran por todo ello vulneradas las competencias estatales en materia de ordenación de la economía y bases del régimen minero y energético del art. 149.1.13 y 25 CE.

- El art. 21.4 se impugna porque prevé un «plan de electrificación progresiva de los principales puertos» que se reputa contrario a la competencia del Estado sobre los «puertos de interés general» del art. 149.1.20 CE.
- Del art. 24 se impugnan sus apartados tercero y cuarto. En la medida en que los apartados impugnados ordenan al Gobierno autonómico adoptar medidas en el sector de la automoción para reducir las emisiones contaminantes, se consideran vulneradores de las competencias del Estado «en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado»; en particular se considera que producen un «vaciamiento de las competencias sectoriales a partir de la aplicación de las normas adicionales de protección» del medio ambiente que el art. 149.1.23 CE permite aprobar a las comunidades autónomas.
- Los arts. 40 a 50 regulan el «impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de vehículos de tracción mecánica», que según el escrito de interposición ha excedido los límites que para el establecimiento de impuestos autonómicos impone el art. 6.2 y 3 LOFCA.

Este impuesto autonómico es idéntico y duplica el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, regulado en los arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, en la medida en que, igual que éste, grava la titularidad de vehículos y lo hace en función de las emisiones de CO₂. Y también se solapa con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, impuesto local regulado en los arts. 92 y ss. del texto refundido de la Ley de haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, pues grava los mismos bienes, con las mismas exenciones, y recae sobre las mismas personas; por lo tanto, concluye, la ley debía haber establecido las medidas de compensación o coordinación a favor de las corporaciones locales que reclama el citado art. 6.3 LOFCA.

- Del art. 51 se impugnan el inciso final del apartado primero y las letras a) y b) del apartado tercero. A juicio del recurrente, estos apartados reconocen de manera implícita la territorialización de los ingresos procedentes de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuando no están previstos los instrumentos jurídicos para ello en la normativa estatal, e identifican como recurso del citado fondo climático que crea la ley una parte de los ingresos obtenidos con el impuesto regulado en los arts. 40 a 50, igualmente objeto de recurso.
- El art. 52, apartados primero y tercero. La razón de la impugnación es que el apartado primero, al atribuir a la administración autonómica la supervisión control y seguimiento de todas aquellas actividades incluidas en el régimen de comercio de los derechos de emisión, no deja al margen la aviación, igualmente incluida en ese régimen pero cuyo seguimiento, asignación de derechos y organización compete al Estado según expresamente prevén los arts. 36, 38 y 39 de la Ley 1/2005.

El apartado tercero se recurre porque remite al reglamento autonómico la regulación de los mecanismos de habilitación, acreditación de verificadores y certificación de personas físicas que puedan cumplir tareas de verificación, cuando de conformidad con el Reglamento (UE) 600/2012, de 21 de julio de 2012, solamente puede haber un organismo nacional de acreditación por Estado miembro, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en sus SSTC 33/2005, de 17 de febrero, y 20/2014, de 10 de febrero. Se han vulnerado con ello las competencias del art. 149.1.13 CE.

- Disposición final séptima. El recurrente considera inconstitucional esta norma porque encomienda al Gobierno la adopción de las medidas necesarias «para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos», a pesar de que la competencia para autorizar estas actividades es del Estado y que las aguas marítimas no forman parte del territorio autonómico según doctrina constitucional (SSTC 121/2014, de 17 de junio, y 8/2013, de 17 de enero). Como submotivo adicional, se añade que el precepto autonómico establece una prohibición desproporcionada que vacía las competencias del Estado sobre la materia.
- De la disposición transitoria tercera se impugna su apartado segundo, que remite a reglamento la definición de «edificios de energía de consumo casi

nulo» a pesar de que esta definición está ya fijada en la normativa estatal, en concreto en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y en la disposición adicional segunda del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

- La disposición final quinta se recurre porque establece que el fondo climático que debe regular el Gobierno de la Generalitat debe incorporar los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que excede de la competencia para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Además, incide en un aspecto financiero pues apodera al Gobierno autonómico para regular esta incorporación cuando la misma dependería, en su caso, de un previo convenio con el Estado. Además, vulnera la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013, que condiciona la disponibilidad de los fondos del citado régimen de comercio a la producción de los ingresos derivados de las subastas, y que afecta solamente el 10 por 100 de esos ingresos, con el límite de 50 millones de euros, a la política de lucha contra el cambio climático.
- La disposición final sexta regula una serie de estrategias específicas en materia de energía que prescinden de las competencias estatales y exceden del marco de sus competencias de desarrollo y ejecución resultantes de los arts. 149.1.13, 23 y 25 CE; estrategias que, en definitiva, se ven afectadas por los mismos motivos de inconstitucionalidad ya señalados para el art. 19. El marco normativo y las políticas energéticas no pueden ser aprobados autónomamente por cada Comunidad Autónoma sin sujetarse a la normativa estatal. Finalmente se vincula esta disposición con una «estructura de Estado» en el sentido de la STC 128/2016, de 7 de julio.

FALLO:

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos o apartados o incisos de artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático: del artículo 4, el apartado e); del artículo 7, el apartado tercero; del

artículo 19, las letras a) [inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] y c) del apartado primero, el apartado segundo, el apartado cuarto, y el primer inciso del apartado sexto («La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley»); del artículo 21, el apartado cuarto; del artículo 24, el apartado tercero, inciso final («y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes»), y el apartado cuarto; del artículo 51, la letra b) del apartado tercero; la disposición adicional primera; la disposición adicional séptima; y el inciso de la disposición final quinta que dice «los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado y».

2.º Declarar que no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica los siguientes artículos de la misma Ley: artículo 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el i)] [fundamento jurídico 7 c)], artículo 16.3 (fundamento jurídico 9); artículo 24.3 [fundamento jurídico 13 a)] y artículo 52.1 [fundamento jurídico 16 a)].

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

FJ 4º

La Ley del cambio climático abarca y quiere regular el ejercicio de todas las actividades contaminantes desarrolladas en el territorio de la comunidad autónoma, tanto en los que llama «sectores cubiertos» por el sistema de comercio de derechos de emisión como en los «no cubiertos» por dicho sistema, con el fin de fijar límites a las emisiones «permitidas para el conjunto de Cataluña».

Una jurisprudencia reiterada de este Tribunal ha reconocido la importancia de la producción y distribución de energía tanto para la vida cotidiana como para el funcionamiento de la actividad económica, a los efectos de amparar la regulación de aquella actividad no solo en el título competencial específico que reserva al Estado el establecimiento de las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), sino también en el título transversal relativo a las bases y coordinación de la planificación general de

la actividad económica del art. 149.1.13 CE [así, SSTC 69/2018, de 21 de junio, FJ 6 b); 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6, y STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4 a)]. A su vez, en relación con este último título competencial (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado puede a su amparo no solo «fij[ar] las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos» para alcanzar objetivos de política económica general o sectorial (por todas, STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 3, refiriéndose a actividades de fomento en el mercado inmobiliario «por la evidente conexión de este sector con la economía nacional»; o STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 13, sobre la orientación de las políticas públicas hacia la rehabilitación y regeneración de las ciudades), sino también, y muy principalmente, acometer la «ordenación general de la economía» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 5) y adoptar «medida[s] de política económica general» para atender a supuestos en los que «para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precisa una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (por todas, SSTC 79/2017, de 22 de junio, FJ 6, y 89/2017, de 4 de julio, FJ 8, ambas con cita de otras).

Teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo.

FJ 7º

- Artículo 2.2 e) [en realidad i)]

Si el precepto se entendiera como un reconocimiento de la potestad de la Generalitat de Cataluña de proceder unilateralmente a esa parcelación de las obligaciones internacionales asumidas por España, asumiendo la Comunidad Autónoma la «cuota alícuota» correspondiente, debería ser declarado

inconstitucional, por las razones dichas. Ahora bien, una lectura conjunta e integrada del precepto permite entender que esa referencia al cumplimiento por la Generalitat de la «cuota alícuota» de las obligaciones internacionales de España se hace en función o de acuerdo con los criterios de reparto que pudiera haber establecido el Estado. Así entendido, este segundo inciso tampoco es contrario a la Constitución.

FJ 8º

- El resto de preceptos de este primer grupo, una vez examinado el art. 2.2 e) [en realidad i)], está compuesto por los arts. 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11.

Delimitado el grupo de preceptos merecedores de un tratamiento conjunto, todos ellos tienen en común regular instrumentos de planificación de la Generalitat para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y para adaptar la planificación sectorial al cambio climático a fin de moderar o contener sus impactos.

La Ley del cambio climático de Cataluña permite a los poderes públicos autonómicos prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad total «presupuestada» y «permitida», potestad que además se extiende al conjunto de emisiones de Cataluña, y no solo a las que provienen de actividades o instalaciones sujetas a las leyes estatales básicas.

- **Art. 7.3.** La legislación básica estatal conexas en la materia no prevé que los poderes públicos puedan fijar un límite máximo de emisiones para el conjunto de actividades contaminantes que se desarrollen en su territorio, sea este el conjunto de España o el de cada una de sus nacionalidades y regiones, para prohibir las emisiones que excedan de ese límite.

Por lo que se refiere al régimen de la Ley 1/2005, la subasta como método básico de asignación de derechos de emisión y de reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones es incompatible con la territorialización unilateral de derechos de emisión por comunidades autónomas.

Por su parte, el sistema de control de emisiones de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y al texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación es también incompatible.

Esta potestad resultante del art. 7.3 de la Ley del cambio climático de Cataluña vulneran también la competencia del Estado sobre las obras, proyectos e

instalaciones contaminantes de su titularidad (actividades en puertos y aeropuertos de interés general, art. 149.1.20 CE; autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una comunidad autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, art. 149.1.22 CE; u obras de interés general, art. 149.1.24 CE, entre otras), cuya puesta en marcha y funcionamiento no puede ser condicionada mediante la imposición unilateral de condiciones medioambientales por las comunidades autónomas (por todas, STC 13/1998, de 22 de enero, sobre la técnica de la evaluación de impacto ambiental)

Por todas estas razones, el art. 7.3 de la ley recurrida es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucional y nulo.

- Los restantes preceptos de este grupo no contradicen la legislación básica del Estado. Por un lado, los arts. **5 a 7**, una vez declarada la nulidad del art. 7.3, ya no permiten prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad, pero sí pueden contribuir mediante los instrumentos de planificación que regulan al diseño de políticas medioambientales de la Generalitat en el ámbito de sus competencias, amparadas en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible).

Y por otro, los arts. **8, 10 y 11** solamente regulan el inventario de emisiones a la atmósfera y sumideros de CO₂ de Cataluña, con el objetivo de «realizar el seguimiento de las emisiones y la planificación de las políticas».

FJ 9º

- **Art. 16.3:** es posible también entender, sin reconstruir el precepto ni dejar de respetar su tenor literal y contenido, que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las de competencia de la Generalitat, como sus representantes reconocen. De este modo, el precepto se acomoda al sistema constitucional de distribución de competencias (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15, sobre la Ley de aguas y el concepto de «cuenca hidrográfica»).

En consecuencia, procede declarar que el art. 16.3 no es inconstitucional siempre que se interprete que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las cuencas intracomunitarias del art. 117 EAC. Esta interpretación conforme se trasladará al fallo.

FJ 10º

- **Artículo 19** “Energía” va más allá de una directriz programática en relación a la transición energética e impone objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes, como los ya señalados de cerrar las centrales nucleares en 2027 que conlleva la contradicción efectiva e insalvable entre estas normas estatales básicas y los objetivos concretos. En primer lugar, porque los preceptos autonómicos citados contradicen abiertamente, hasta negarlas, determinaciones básicas del modelo energético establecidas por el Estado (admisibilidad de combustibles fósiles y de energía nuclear). En segundo lugar, porque una «transición energética» no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente en materia económica, de reestructuración o reconversión industrial, empleo, cohesión territorial, competitividad de las empresas, formación de trabajadores, educación, etcétera, intereses todos ellos cuya tutela encuentra acomodo en otros títulos competenciales de la Constitución y los estatutos de autonomía que por fuerza deben entenderse igualmente concernidos e implicados en la decisión. Y finalmente, porque el nivel de coordinación exigido y de recursos que deben ser movilizados por los poderes públicos para poder alcanzar o aproximarse a los objetivos señalados, y los efectos de la transformación pretendida, exceden con mucho el ámbito territorial y el poder de decisión de una Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, sus «intereses» exclusivos (art. 137 CE; esta «interrelación» entre intereses y competencias resulta expresamente del citado precepto constitucional y ha sido reconocida expresamente por la doctrina constitucional: por todas, STC 31/2010, FJ 118). En consecuencia, deben declararse inconstitucionales y nulos los **apartados a)** [solamente en el inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] **y c) del art. 19.1 y el apartado a) del art. 19.2**, por establecer objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término de la política energética de la Generalitat incompatibles con las bases estatales.
- Suprimidas las letras a) [en el inciso señalado] y c) del apartado primero, los **restantes párrafos del art. 19.1** pueden sobrevivir sin menoscabo de las competencias estatales, puesto que no imponen la implantación a término de

- un modelo energético concreto incompatible con el regulado y permitido por las bases estatales, sino que, partiendo de una directriz o pauta programática.
- Y, por lo mismo, tampoco hay razón para declarar inconstitucionales los **apartados tercero, quinto y sexto, segundo inciso, de este art. 19**, que son accesorios de los objetivos que hemos considerado constitucionalmente legítimos.
 - El **apartado b) del art. 19.2** sí es contrario a las bases estatales, por carecer la comunidad autónoma de competencia para fijar las tarifas del sector eléctrico y gasístico, que las leyes del sector eléctrico y de los hidrocarburos atribuyen al Gobierno de la Nación.
 - El **art. 19.4** no contiene limitaciones razonables y proporcionadas a la técnica del *fracking*, ni permite al Gobierno autonómico margen de apreciación alguno, sino que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, el otorgamiento de permisos de exploración para trabajos que requieran la técnica del *fracking*. En consecuencia, no se ajusta a la doctrina de las SSTC 8/2018 y 65/2018 y debe ser declarado inconstitucional y nulo.

FJ 11º

- Las **disposiciones adicional segunda y final sexta** guardan relación directa con el ámbito de la energía y con el art. 19. Sin embargo, en la medida en que ninguna de estas disposiciones contiene objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término de la política energética de la Generalitat.
- Las **disposiciones adicional tercera y final quinta**, por su parte, no guardan relación con el art. 19 o con el ámbito de la energía, al menos directamente. Su conexión inmediata es con los arts. 51 y 52, y en consecuencia no puede declararse la inconstitucionalidad por su relación con el art. 19.
- Finalmente, la **disposición adicional primera** regula los «objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero» El apartado tercero, relativo a los objetivos de reducción de emisiones en el ámbito de la energía es inconstitucional y nulo por los mismos motivos expresados en el fundamento jurídico anterior: vulneración de las bases estatales que reconocen el derecho de los productores de energía a usar las fuentes que consideren más adecuadas [arts. 26.1 a) de la Ley del sector eléctrico, 2 y concordantes de la Ley de minas, y 28 y ss. de la Ley sobre energía nuclear].

Los demás apartados (primero, segundo y cuarto) tienen un alcance general, y no se ciñen al ámbito de la energía. Sin embargo, deben seguir la misma suerte porque vulneran la legislación básica del Estado sobre emisiones contaminantes, en los mismos términos que el art. 7.3.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de esta disposición adicional primera, que regula los «objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero», debe llevar aparejada también la nulidad del apartado sexto del art. 19, primer inciso, que se refiere expresamente a esos objetivos, al disponer que «la planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley».

FJ 12º

- **Artículo 21.4.** La competencia exclusiva del Estado sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20 CE) impide efectivamente a la Generalitat disponer sobre ellos y ordenar a su titular la realización de obras y mejoras. La expresa referencia en el art. 21.4 a los «principales puertos» como objeto del plan de electrificación progresiva no permite excluir los puertos de interés general existentes en la comunidad autónoma, sin duda «principales», sin transformar el precepto en otro distinto, resultado vedado para este Tribunal. Procede, por tanto, declarar inconstitucional y nulo este art. 21.4.

FJ 13º

- **Art. 24.3.** Dados los términos en los que está redactado, solamente obliga a «promover las medidas» que permitan conseguir el objetivo propuesto –es decir, que los vehículos nuevos a partir de 2030 no sean de combustión interna fósil–, no a alcanzar ese objetivo. Así entendido, este art. 24.3, en su primer inciso, no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias. La afirmación competencial y disposición que hace el **inciso final de este mismo art. 24.3** sobre el tránsito de un «modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes» es contraria a la distribución constitucional de competencias, pues solo será posible, en su caso, en los términos de los arts. 133 y 157.3 CE y 6 de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), es decir, de acuerdo con las leyes que el Estado haya dictado para regular el ejercicio de la potestad tributaria de las

comunidades autónomas. En consecuencia, el art. 24.3, segundo inciso («y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes»), es inconstitucional y nulo.

- El **art. 24.4** tampoco permite una interpretación equivalente a la del primer inciso del art. 24.3. Su tenor («debe reducirse en un 50 por 100 la dependencia de combustibles fósiles») es inequívocamente imperativo, y los sectores afectados (transporte rodado y marítimo) están reservados al Estado por títulos competenciales específicos del art. 149.1 CE, de modo que la reducción proyectada vulnera las normas dictadas por el Estado al amparo de tales títulos.

FJ 15º

- El **artículo 51** crea el “fondo climático” y determina su financiación con los ingresos procedentes de la participación en sistemas de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la UE, o de otros instrumentos de fiscalidad climática de ámbito estatal. De la revisión de la normativa básica resulta con claridad que los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero son de titularidad estatal, y en consecuencia el Estado puede destinarlos a los fines que considere convenientes u oportunos. La letra b) del art. 51.3, al perturbar esta competencia del Estado para decidir sin interferencias ilegítimas sobre el destino de los propios recursos, es por lo tanto inconstitucional y nula.
- **Disposición adicional quinta.** La misma consideración merece, por identidad de razón, el inciso de la disposición final quinta que ordena al Gobierno de la Generalitat, cuando apruebe el reglamento sobre el funcionamiento del fondo climático, incorporar al mismo «los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado».

FJ 16º

- **Artículo 52.1.** La necesaria preservación de estas competencias estatales obliga a hacer una lectura restringida del art. 52.1, de modo que la referencia a las competencias en materia de autorización, supervisión, control y seguimiento de las actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión que el precepto atribuye a la Generalitat de Cataluña

deben entenderse referidas solamente a las que la Ley 1/2005 atribuye a las comunidades autónomas, excluyendo en particular las competencias ejecutivas estatales sobre el sector de la aviación establecidas en el capítulo IX de la Ley 1/2005. Al igual que en el caso del art. 16.3 (fundamento jurídico 9), y a diferencia de los impedimentos apreciados en el art. 21.4 (fundamento jurídico 12), el tenor literal del precepto permite esta interpretación. En consecuencia, esta interpretación conforme es posible.

- El **apartado tercero del art. 52** remite a desarrollo reglamentario por el Gobierno de la Generalitat la regulación de «los mecanismos de habilitación, acreditación de verificadores y certificación de personas físicas que puedan cumplir las tareas de verificación, de acuerdo con la normativa europea, así como la supervisión de sus actuaciones». para el supuesto de los verificadores que actúan en el marco del régimen europeo de comercio de emisiones, el legislador estatal no consideró en su momento que concurrieran los requisitos necesarios para declarar básico, y por tanto competencia del Estado, el reconocimiento de los verificadores ambientales. Así pues, al no concurrir la premisa del motivo del recurso, que es la designación por el Estado de la Entidad Nacional de Acreditación como único acreditador en el sistema de comercio de derechos de emisión, necesariamente debe desestimarse éste.

FJ 17º

- **Disposición adicional séptima.** La disposición impugnada encomienda al Gobierno autonómico hacer gestiones, no ante órganos o entidades indeterminadas, sino precisamente «ante los organismos competentes para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos», una declaración que queda completamente extramuros de la soberanía y competencia del Estado, que alcanza solamente al mar territorial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva (art. 132.2 CE) sobre los que tiene el derecho a explotar sus recursos naturales de acuerdo con el Derecho internacional. En consecuencia, vulnera la competencia del Estado sobre los recursos del subsuelo marino en los términos señalados, que en Derecho interno se amparan en el art. 149.1.25 CE; e interfiere, además, en su competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), que incluye la coordinación de las actividades con proyección externa de las comunidades

autónomas a fin de evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado. En consecuencia, la disposición adicional séptima debe declararse inconstitucional y nula.

FJ 18º

- **Disposición transitoria tercera, apartado segundo.** Este Tribunal ha reconocido la competencia del Estado al amparo de los títulos de los núms. 23 y 25 del art. 149.1 CE para regular el certificado de eficiencia energética de los edificios (STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 5). Con mayor motivo, debe reconocérsele igualmente competencia para establecer los «requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios» de consumo de energía caso nulo (disposición adicional segunda, apartado tercero, del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril), las «exigencias *básicas* de ahorro de energía» de edificios (rúbrica del art. 15 CTE) o los «niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía» (art. 15.3 del código técnico de la edificación). En ejercicio de esas competencias el Estado puede marcar por tanto los requisitos o niveles «básicos» o «mínimos» que deben alcanzar los edificios para cumplir con el «nivel de eficiencia energética muy alto» exigido por el anexo I de la Directiva 2010/31/UE. Ahora bien, del propio tenor de las normas mencionadas se desprende que estas no impiden a las comunidades autónomas el «desarrollo» de ese común denominador normativo sobre la eficiencia energética de los edificios, o dicho en otros términos, la elevación del estándar fijado al respecto por las normas estatales, que puede perfectamente encuadrarse en sus competencias de desarrollo en materia de medio ambiente [art. 144.1 b)] y de fomento –en sentido amplio, no técnico– de la eficiencia energética [art. 133.1 d) EAC].
- d) En consecuencia, la habilitación reglamentaria contenida en la disposición transitoria tercera no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.
- Sí lo es, en cambio, la reproducción por el art. 4 e) de la ley impugnada de la definición estatal de «edificio de consumo de energía casi nulo» contenida en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016. El Estado necesita efectuar esta definición para establecer los requisitos básicos o mínimos de ese tipo de edificios, según lo antes explicado. La reiteración de esa definición

por la Comunidad Autónoma es por ello un supuesto de *lex repetita* proscrito por nuestra jurisprudencia, pues nada añade a las propias bases estatales y al espacio que éstas dejan para el desarrollo de los requisitos de esos edificios por las comunidades autónomas, ni es necesaria para hacer inteligible o facilitar la comprensión del régimen autonómico de desarrollo, teniendo en cuenta que salvo esta última excepción al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal básica en sus normas de desarrollo [SSTC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6 a)].

FJ 19º

- Los **arts. 40 a 50** regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. En el análisis de la prohibición de doble imposición, en relación, por un lado, con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales), y, por otro, con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (arts. 92 y ss. TRLHL), se desprende la existencia de diferencias sustanciales que impiden considerar al tributo autonómico incurso en la prohibición de doble imposición del art. 6.2 LOFCA.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 74/2019, DE 22 DE MAYO 2019 (BOE nº 151, de 25 de junio de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5724-2016.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno.

NORMA AFECTADA:

El apartado uno del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón:

«En todo caso, la implantación de nuevas enseñanzas de Grado en centros de educación superior privados no podrá suponer la duplicidad de las enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y La Almunia de doña Godina».

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

El principal motivo alegado por el Abogado del Estado y el único que finalmente es examinado por la sentencia es la vulneración del derecho a la autonomía universitaria del art. 27.10 CE.

FALLO:

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la comunidad autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, es inconstitucional y nulo.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **F.J.4º:** El derecho a la autonomía universitaria comprende la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación, así como la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios. No obstante, tal y como se ha reconocido en reiterada jurisprudencia la autonomía universitaria no supone un límite absoluto que haga imposible cualquier intervención del legislador en este ámbito. Así, la STC 26/1987 ya afirmó lo siguiente *“naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadores; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña”*.
- **F.J. 6º:** Para valorar si la concreta limitación impugnada es o no admisible dentro del margen de configuración legal del derecho a la autonomía universitaria que protege el art. 27.10 CE es necesario ponderar si la previsión legal, que incide sin duda en una de las facultades que integra el núcleo esencial del ámbito de la autonomía de las universidades privadas que existan en Aragón, responde a una exigencia reconducible a alguna de las limitaciones admitidas por la doctrina constitucional.

En todo caso, su introducción en el sistema universitario aragonés no obedece a la salvaguarda de otro derecho fundamental, aspecto sobre el que nada se ha alegado en el presente proceso, ni a la existencia de un sistema

universitario nacional y a la necesaria coordinación entre sus elementos, pues dicho sistema no excluye la existencia en el mismo de diversos agentes, ya sean públicos o privados, en la medida en que ambas clases de universidades han de cumplir las mismas funciones de servicio público que la autonomía universitaria garantiza (arts. 1.2 y 3 LOU y arts. 2 y 4 de la Ley 5/2005).

- **F.J. 6º:** Tampoco ha quedado justificado que una regulación como la examinada responda a las exigencias del servicio público de educación superior. Es cierto que la prohibición no afecta directamente a la capacidad de la universidad para, dentro del marco legalmente establecido, elaborar planes de estudio conducentes a la obtención de títulos oficiales de grado, pero esa capacidad de las universidades privadas para diseñar su propia oferta educativa queda fuertemente limitada. Las enseñanzas así diseñadas no van a poder implantarse en ningún lugar de la comunidad autónoma si están incluidas en el ámbito de aplicación del precepto, esto es, si se trata de enseñanzas de grado ya existentes en los centros universitarios dependientes de la Universidad de Zaragoza, ubicados en Huesca, Teruel y La Almunia de Doña Godina, lo que restringe intensamente, sin justificación, la capacidad de la universidad para establecer su estrategia docente y el modo de desarrollarla.

En dicho ámbito, el precepto introduce una restricción incondicionada («en todo caso») que impide al Gobierno de Aragón autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en determinados centros universitarios, los privados, con absoluta independencia y completamente al margen de los criterios que, en atención a fines e intereses generales, se fijan en el mismo art. 5.1. Prohibición sin vinculación alguna a los anteriores criterios de programación establecidos por el mismo legislador autonómico, que dificulta gravemente el ejercicio de la función de servicio público que toda universidad, pública o privada, ha de cumplir, con el consiguiente sacrificio desproporcionado de una de las facultades que integran la autonomía universitaria. Tampoco se trata, por lo demás, de una medida de intervención que se canalice a través de alguno de los mecanismos previstos en el ordenamiento para controlar y verificar el adecuado ejercicio de la autonomía universitaria en su manifestación de elaboración de los planes de estudio.

Ciertamente el legislador autonómico puede, al efectuar la programación universitaria a la que alude el art. 5 de la Ley 5/2005, condicionar la implantación de enseñanzas en las universidades que formen parte de su sistema universitario y, en esa medida, restringir el ámbito de libertad en que consiste la autonomía universitaria. Ahora bien, por las razones ya expuestas, una norma como la impugnada supera dicha injerencia legítima para convertirse en una vulneración propiamente dicha. Al tratarse de una prohibición absoluta, produce como efecto la limitación injustificada del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado a las universidades privadas que, junto a las públicas, sirven a ese servicio público de educación superior al que ya se ha aludido, lo que es contrario al art. 27.10 CE y determina, en consecuencia, que haya de ser declarada inconstitucional y nula.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 105/2019, DE 19 DE SEPTIEMBRE 2019 (BOE nº 247, de 14 de octubre de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad 344-2019.

PROMOTOR:

Más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

NORMA AFECTADA:

La ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana (arts. 2.3; 12; 13 a 17; 36; 50; la disposición transitoria única, segundo párrafo y anexo).

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

Respecto a un primer grupo de preceptos, los recurrentes consideran que la norma autonómica, aprobada por mayoría ordinaria, al asimilar las denominadas mancomunidades de ámbito comarcal a las comarcas, vulnera el art. 65 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), que exige que la división comarcal se determine por una ley aprobada por mayoría de dos tercios.

En relación a otros preceptos, se alega que estarían vulnerando la autonomía provincial.

FALLO:

1.º Declarar que los arts. 36.8 y 50.4 de la de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunidad Valenciana, no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos de los fundamentos jurídicos 6 e) y 7 c), respectivamente.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **FJ 5º:** Esta ley valenciana, entre otras medidas, regula las denominadas “mancomunidades de ámbito comarcal”. Para los recurrentes, esta demarcación supone una especie de división comarcal encubierta, creada a través de una ley aprobada por mayoría simple y no cumpliendo, por tanto, los requisitos previstos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que exige que la ley que determine la división comarcal sea aprobada por mayoría de dos tercios (art. 65 EAV).

Esta tacha de inconstitucionalidad parte de un presupuesto: que los preceptos de la Ley 21/2018 objeto de esta concreta impugnación (arts. 2.3; 12; 13 a 17, disposición transitoria única, segundo párrafo y el anexo) pretenden asimilar a las comarcas las mancomunidades de ámbito comarcal, creando una suerte de mancomunidad privilegiada, eludiendo la normativa estatutaria y estatal, que impone requisitos más exigentes para la creación de las primeras.

Sin embargo, la queja planteada por los recurrentes es desestimada por el Tribunal Constitucional, por falta su presupuesto, esto es, la identificación entre las mancomunidades de ámbito comarcal y las comarcas a las que alude el Estatuto de Autonomía.

Esto es así porque las comarcas, en las condiciones previstas en el Estatuto y en la LBRL, son agrupaciones de municipios de carácter forzoso, que tienen su origen en la voluntad del legislador, que pretende la creación de un nuevo nivel territorial en la Comunidad Autónoma. Así, la comarca supone la creación por ley de entes supramunicipales de carácter territorial y, en principio, generalizados a todo el territorio autonómico. Esta generalización se impone, además, en tanto que la comarca se configura estatutariamente no solo como entidad local formada por la agrupación de municipios, sino también como opción autoorganizativa propia de la comunidad autónoma. En consecuencia, la inclusión de un municipio en el ámbito comarcal no depende de la voluntad de este, sino de la autonómica expresada en una ley.

Por el contrario, las mancomunidades son de carácter voluntario y expresión del derecho de asociación de los entes locales, fruto de una decisión autónoma. Las mancomunidades no se configuran como un escalón en la organización territorial de la comunidad, sino que se crean, caso por caso, por los municipios que voluntariamente así lo deciden. Se trata de mecanismos de cooperación horizontal de carácter asociativo, voluntarios e instrumentales.

Estas conclusiones se confirman del examen de la ley impugnada, que expresamente prevé que las mancomunidades de ámbito comarcal son asociaciones voluntarias de municipios. En suma, en cada una de las demarcaciones territoriales previstas en el anexo es posible que existan municipios integrados en una mancomunidad y otros que no. Por tanto, en la medida en que las mancomunidades de ámbito comarcal previstas en la Ley 21/2018 no pueden ser equiparadas a las comarcas, se desestima dicho motivo de inconstitucionalidad.

- **FJ 6º:** Por otra parte, la Sentencia considera que dos de los preceptos impugnados no son inconstitucionales si se interpretan en un determinado sentido. El primero de ellos, es el art. 36.8 según el cual: “Las diputaciones provinciales deben articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios. En particular, las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de los pequeños municipios”.

Los recurrentes discuten el carácter prioritario de la colaboración entre diputaciones provinciales y mancomunidades de ámbito comarcal, lo que podría vulnerar la autonomía provincial. Sin embargo, la sentencia señala que dicho carácter prioritario no debe entenderse en términos de exclusión, en el sentido de que la prioridad que expresa imposibilite la cooperación con cualesquiera otros entes locales. Además, el modo de plasmar dicha prioridad deberá concretarse por cada diputación provincial en el ejercicio de su función constitucionalmente garantizada de apoyo y asistencia a los municipios en el

ámbito de las actividades y servicios públicos para cuya gestión se haya creado la mancomunidad.

- **FJ 7º:** Por último, se realiza asimismo una interpretación de conformidad el art. 50.4 de la ley, según el cual “Las inversiones propuestas por las mancomunidades que supongan ejecución de obras y servicios en beneficio de varios municipios tendrán el carácter prioritario en los planes provinciales de obras y servicios, así como dentro de los programas y planes de inversiones de los distintos departamentos de la Generalitat. A estos efectos, dichos planes y programas deberán contar con un apartado destinado a obras y servicios de interés intermunicipal que sean realizados o prestados por las citadas entidades”.

Señala la sentencia que, examinado el precepto, desde la autonomía provincial, se observa que se refiere a todas las mancomunidades y no solo a las de ámbito comarcal e implica, por otro lado, un grado de preferencia en la ejecución de determinadas obras y servicios que condiciona la decisión provincial.

No obstante, advierte el TC que la decisión última compete a la diputación provincial, a la que corresponde determinar el modo en que incorpora el criterio de prioridad que recoge el precepto impugnado a la hora de valorar las obras y servicios a financiar, de suerte que podrá también concretar cómo pondera cada uno de los proyectos de inversión y, lógicamente, podrá adicionar otros.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 134/2019, DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2019 (BOE nº 304, de 19 de diciembre de 2019).

TIPO DE PROCESO:

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019.

PROMOTOR:

Sección Primera de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

NORMA AFECTADA:

Artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y la disposición adicional única de esta última ley.

MOTIVOS IMPUGNACIÓN:

La sala que plantea la cuestión expone lo siguiente:

- El artículo 11 de la Ley 15/2001 establece qué tipos de suelo son calificados como no urbanizable. Entre las razones que justifican dicha protección, se incluye la protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno. El párrafo cuestionado señala que la mera inclusión de unos terrenos en la Red ecológica natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área.
- A su vez, la también cuestionada disposición adicional única persigue coordinar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor en el momento de redacción de la ley, mediante un sencillo y garantista procedimiento que permita homologar dichos instrumentos a la nueva redacción de la norma.

- El órgano judicial promotor de la cuestión considera, en primer lugar, que los preceptos señalados podrían incurrir en inconstitucionalidad mediata o indirecta, al resultar contrarios a preceptos estatales dictados al amparo del artículo 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. En segundo lugar, entiende que pueden resultar inconstitucionales al haber sido aprobados para eludir el cumplimiento de sentencias recaídas en el proceso de origen, por lo que infringirían los artículos 24.1, 117 y 118 CE.

FALLO:

1.º Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo.

2.º Desestimar la cuestión en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- **Consideraciones previas:** El Tribunal plantea tres consideraciones con carácter previo:
 - a) La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura ha derogado la precedente Ley 15/2001. No obstante, al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad el Tribunal debe centrarse en la norma que era aplicable al proceso en el que surgió la duda de constitucionalidad.
 - b) También ha cambiado el parámetro de constitucionalidad aplicable para enjuiciar la duda planteada, ya que el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el texto refundido de la Ley del Suelo (en adelante TRLS 2008), que era la norma en vigor al tiempo de la Ley extremeña 9/2011, de 29 de marzo, ha sido derogado con posterioridad por el real decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Conforme a la doctrina del ius superveniens, el control de las normas que incurren en posible exceso competencial debe

hacerse de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad vigentes en el momento de dictar sentencia.

c) Por último, al procedimiento de homologación no se le achaca infracción competencial alguna, por lo que el Tribunal habrá de ceñirse a la denuncia constitucional.

- **FJ 4º: Artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo.** El órgano judicial que interpone la cuestión interpreta que incurre en vicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta; en concreto, entiende que vulnera los artículos 12.2 a) y 13.4 del TRLS 2008.

Dichos artículos son formalmente básicos, tal y como establece la Disposición final primera de la ley. Son igualmente básicos, desde una perspectiva material, por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental además de establecer condiciones básicas para el ejercicio de la propiedad sobre el suelo.

El artículo 12.2 a) TRLS 2008 prescribe que estarán en situación de suelo rural, quedando preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante urbanización, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación sectorial de la naturaleza. Desde la perspectiva del uso de estos terrenos, el artículo 13.4 TRLS 2008 refuerza el enfoque proteccionista, disponiendo que la utilización de terrenos con valores ambientales quedará sometida a la protección de dichos valores. Protección que alcanza mayor intensidad en el caso de espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Al respecto, los representantes procesales de la Asamblea y la Junta de Extremadura, así como de la entidad promotora y comunidades de propietarios del complejo turístico de la “Isla de Valdecañas” argumentan que la normativa reguladora de la red Natura 2000 no impone que los terrenos incluidos en ella queden al margen de la transformación urbanística.

En su argumento sobre la cuestión, el TC incide en que la Red Natura 2000 es un sistema coherente de protección creado por derecho de la Unión Europea a través de directivas incorporadas al Derecho español por la Ley 42/2007 (disposición final séptima). Esta norma establece que la gestión de los espacios incluidos en la Red debe guiarse por la adopción de las medidas de conservación necesarias y apropiadas. A mayor abundamiento, la Ley introduce una cautela respecto a las actuaciones que se pueden llevar a cabo en dichos espacios o que puedan afectar a los mismos: cualquier plan, programa o proyecto que sin tener relación con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma (como puede ser el complejo urbanístico que ha originado la controversia), pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, se someterá a una adecuada evaluación de las repercusiones, de acuerdo con las normas que sean de aplicación.

A su vez, del tenor literal del artículo 12.2 a) TRLS 2008, en conexión con el reconocimiento de un alto valor ecológico a los terrenos de la red Natura 2000, se colige que dichos terrenos deben permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar la técnica urbanística que resulte más idónea e indicada a tal fin. Este planteamiento se corrobora al conectar dicho artículo con el 13 de la misma Ley, referido a la utilización del suelo rural, de cuyo apartado cuarto se infiere que ésta es la situación urbanística en la que deben encontrarse los terrenos de la Red natura 2000.

En conclusión, cuando en el artículo 11 de la ley 15/2001, rubricado “Suelo no urbanizable”, se introduce una regla especial para los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 con el fin de que puedan ser objeto de transformación urbanística, se contraviene lo dispuesto en el artículo 12.2 a) TRLS 2008 en conexión con el artículo 13.4 del mismo texto legal. Por lo que se declara inconstitucional y nulo el artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo.

- **FJ 5º: Disposición adicional única de la Ley 9/2011.** El órgano judicial cuestiona la disposición adicional única de la Ley 9/2011, al imputarle una

posible infracción de los artículos 24.1, 117 y 118 CE. En concreto, entiende que el procedimiento de homologación es una vía de regularización del proyecto de interés regional “Marina Isla de Valdecañas” que no tiene el carácter de disposición general, sino de ley singular prevista para un caso específico, cuya intención es eludir la ejecución de su sentencia de 9 de marzo de 2011.

Señala el TC que según su doctrina las leyes singulares no son por este hecho inconstitucionales, si bien están sujetas a límites contenidos en la propia CE.

Examinando la disposición adicional única de la ley 9/2011 no nos encontramos ante ninguno de los casos de ley singular identificados en nuestra jurisprudencia: ni es norma autoaplicativa, ni es singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, ni lo es en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, agotando su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante dicho supuesto.

Así, debe concluir el Tribunal que más allá de los móviles del legislador autonómico, que no le corresponde valorar, y de que los actos de homologación serán ilegítimos si son el resultado de la aplicación de preceptos considerados inconstitucionales y, por ende, anulados por ese Tribunal, la disposición adicional única de la Ley 9/2011 no vulnera los artículos 24.1, 117 y 118 CE.

