



# **Jurisprudencia Tribunal Constitucional 2020 Sentencias destacadas**

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

## **ÍNDICE DE SENTENCIAS**

**Página**

### **A) SENTENCIA EN MATERIA DE DERECHOS HISTÓRICOS**

STC 13/2020, de 28 de enero ..... **4**  
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón).

### **B) SENTENCIAS DICTADAS EN MATERIA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

STC 16/2020, de 28 de enero ..... **7**  
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, que establece la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo de los ejercicios 2013 y 2014).

STC 65/2020, de 18 de junio ..... **12**  
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con el Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la administración tributaria de la Generalitat).

STC 78/2020, de 1 de julio ..... **18**  
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con el artículo único del Real Decreto-ley 2/2013, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público).

STC 84/2020, de 15 de julio ..... **21**  
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno frente a la Ley de Cortes de Castilla y León 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos).

### **C) SENTENCIAS RELACIONADAS CON LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA VIVIENDA:**

STC 14/2020, de 28 de enero ..... **25**  
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por 102 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente al Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y de alquiler).

STC 82/2020, de 15 de julio ..... **35**

*(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente a la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana).*

#### **D) SENTENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE:**

STC 81/2020, de 15 de julio ..... **42**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Senado en relación con la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja).*

STC 100/2020, de 22 de julio..... **56**  
*(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad).*

STC 134/2020, de 23 de septiembre ..... **60**  
*(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Vasco frente al Real decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de Medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores).*

STC 148/2020, de 22 de octubre ..... **68**  
*(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo frente a la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).*

#### **E) SENTENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA:**

STC 172/2020, de 19 de noviembre ..... **75**  
*(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por noventa y siete diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, once del Grupo Parlamentario La Izquierda Plural [Izquierda Unida (IU), Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) y Chunta Aragonesista (CHA)], cuatro del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia y dos del Grupo Parlamentario Mixto del Congreso de los Diputados en relación con Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).*

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 13/2020, DE 28 DE ENERO DE 2020 (BOE nº 52, de 29 de febrero de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 976-2019.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno.

### **NORMA AFECTADA:**

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

### **FALLO:**

1.º Declarar que el recurso de inconstitucionalidad núm. 976-2019, interpuesto por el presidente del Gobierno, ha perdido sobrevenidamente su objeto para 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 1 y 2.
- art. 2, apartados 1 y 2, letras d) y e) [en este último caso exclusivamente respecto de la mención «pacto» que era impugnada].
- arts. 3 y 4.
- art. 5, apartado 1 y apartado 2, letra b).
- art. 7, apartado 1, letra c).
- art. 9.

- art. 10, apartado 1.
  - art. 14, apartados 1, 2 y 3.
  - art. 15.
  - art. 16, apartado 3.
  - art. 18, apartado 1, inciso «tiene su origen histórico en la Diputación del Reino».
  - art. 20.
  - art. 21.
  - art. 22.
  - art. 25.
  - art. 26, apartados 1, 2 y 3.
  - art. 32, letra a).
  - art. 33, apartado 5.
  - disposición adicional segunda, apartado 1, párrafo primero, inciso «y sus derechos históricos» y párrafo segundo.
  - disposición adicional tercera.
  - disposición final tercera.
- 2.º Declarar que el art. 17, apartado 2, párrafo segundo, es inconstitucional y nulo.
- 3.º Declarar que el párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 3 h) de esta resolución, que se remite a lo ya establecido por este Tribunal en el fundamento jurídico 7 j) de la STC 158/2019, de 12 de diciembre.
- 4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

- **FJ 4º:** La mayor parte del recurso coincide con el que, frente a esta misma ley, interpusieron más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y que se resolvió por la STC 158/2019, a la que se remite constantemente esta sentencia.

No obstante, sí que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de un precepto que no había sido recurrido en el recurso de los diputados, el art. 17.2.2º párrafo. El citado precepto establece que el Presidente de Aragón convoca, en nombre del Rey, el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria.

En relación a la convocatoria de reforma estatutaria el EAr atribuye en el art. 115.7 dicha competencia al Gobierno de Aragón y no al presidente. Por tanto, al disponer que lo convoque el presidente, el art. 17.2, párrafo segundo de la ley, entra en contradicción con la norma estatutaria de forma que, conforme al canon aplicable, es inconstitucional y nulo.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 16/2020, DE 28 DE ENERO DE 2020 (BOE nº 52, de 29 de febrero de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5530-2019.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno.

### **NORMA AFECTADA:**

La disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, que establece la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo de los ejercicios 2013 y 2014:

*«1. En la nómina del mes de febrero de 2019 se hará efectivo el 75 por 100 de los importes de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ejercicio 2013, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 al 7 de la Ley 4/2013, de 12 de junio, de medidas urgentes en materia de Gastos de Personal y Organización Administrativa.*

*2. Los importes dejados de percibir correspondientes a junio de 2014, en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2014, por los conceptos retributivos contemplados en la Ley 4/2013, de 12 de junio, señalada en el apartado anterior, se recuperarán en los ejercicios 2020 y 2021 del siguiente modo:*

- a) El 50 por 100 se abonará en el mes de marzo de 2020.*
- b) El 50 por 100 restante en el mes de octubre de 2021.»*

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

La supuesta violación de la legislación básica aplicable, en concreto el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, y, con ello, la vulneración indirecta del título competencial del Estado reconocido en el art. 149.1.13 CE.

### **FALLO:**

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 6.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 4º:** Tras rechazar las objeciones procesales formuladas por la representación de la Región de Murcia, la Sentencia se centra en comprobar si la norma estatal propuesta como parámetro de constitucionalidad tiene efectivamente la condición de norma básica, al amparo del art. 149.1.13 CE.

Para ello, recuerda que la STC 127/2019 (FJ 3) sintetizó la doctrina constitucional sobre el alcance del art. 149.1.13 CE en relación con las medidas de política general tendentes a la limitación del gasto de personal, en los siguientes términos:

*“Debemos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7). Esta doctrina encuentra un doble fundamento: i) que las medidas no solo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y ii) que su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita estructuralmente el régimen del personal al servicio del sector público. Este tipo de medidas de contención de gastos de personal, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las comunidades autónomas, encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1, y 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6).»*

Así, se afirma que la regla contenida en el apartado tercero del art. 23 del Real Decreto-Ley 24/2018, que supedita la recuperación de las retribuciones de los empleados del sector público minoradas en ejercicios anteriores en cuantías no exigidas por las normas básicas del Estado o que no hubieran aplicado los incrementos retributivos máximos previstos en las leyes de presupuestos

generales del Estado, a que la correspondiente administración o entidad del sector público cumpla los objetivos de déficit y deuda, así como la regla de gasto, en los términos que resultan de los apartados 3º y 4º del art1 17 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debe considerarse materialmente básica.

Además, recuerda que la doctrina constitucional ha reiterado la directa relación existente entre la determinación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas y la fijación de la política económica general por el Estado, por lo que se rechaza el alegato de la falta de relación directa, alegada por la representación procesal de la Región de Murcia.

Por último, sigue afirmando la sentencia, que la medida impugnada tampoco excede de las fronteras en que ha de moverse el núcleo de lo básico, puesto que *«no constituye [...] una medida aislada que incida sobre un único concepto retributivo, sino que se inserta en el ámbito de una decisión general de política económica»* (STC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 7). Igualmente, se constata que el art. 23 del Real Decreto-ley 24/2018 se ha ajustado al orden constitucional de competencias (art. 149.1.13 CE) también desde esta perspectiva, habida cuenta de que la medida restrictiva atiende a la situación financiera global de cada una de las administraciones públicas, y no a un determinado concepto retributivo ni a la retribución de cada uno de los empleados afectados.

- **FJ 5º:** Sentado el carácter básico de la norma estatal invocada por el abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad, la sentencia analiza si la norma autonómica incurre en insalvable contradicción con aquella.

En este sentido, se afirma con rotundidad que existe una contradicción formal insalvable entre ambas normativas, pues la norma autonómica se limita a ordenar la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir en 2013 y 2014, omitiendo los criterios a que expresamente se refiere la norma estatal de contraste y, con ello, infringiendo el carácter condicionado de la posibilidad de recuperación que esta última contempla, porque ha quedado acreditado, y no se ha controvertido, que las condiciones que la norma básica impone con relación

al cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda y la regla de gasto no se cumplieran en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- **FJ 6º:** Por todo ello, se estima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad. Queda pendiente la determinación de los efectos de la sentencia. Para ello, se diferencian dos aspectos:

Por un lado, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1 *“no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada”*.

Por otra parte, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 *“no requiere pronunciamiento alguno sobre una posible modulación de efectos, ya que no ha podido producir alguno en virtud de la suspensión acordada en su día como consecuencia de la invocación expresa del art. 161.2 CE que realizó el presidente del Gobierno al promover el presente recurso de inconstitucionalidad”*.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 65/2020, DE 18 DE JUNIO DE 2020 (BOE nº 196, de 18 de julio de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4362-2020.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno.

### **NORMA AFECTADA:**

El artículo 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la administración tributaria de la Generalitat.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

El abogado del Estado alega una vulneración de los arts. 14, 23.2, 31.1, 133.1 y 2, 156.1 y 157.3 CE, así como una invasión de las competencias estatales establecidas en las siguientes disposiciones constitucionales: el art. 149.1.1 CE sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales; el art. 149.1.3 CE en materia de relaciones internacionales; el art. 149.1.8 CE sobre las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas; el art. 149.1.14 CE en materia de hacienda general; y el art. 149.1.18 CE sobre procedimiento administrativo común, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

## **FALLO:**

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

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos, apartados o incisos que aprueba el art. 5 de la Ley 17/2017: el inciso «aprobada por el Parlamento y desarrollada por el Gobierno» del art. 111-2; los apartados segundo a quinto del art. 111-4; los incisos «de prescripción y» y «las causas de interrupción del cómputo de plazos de prescripción» del apartado 1 b) del art. 111-6; el art. 111-7; el apartado primero del art. 111-8; las letras c), d), e), f), g), h), i) y j) del art. 122-2; el apartado primero y el apartado segundo del art. 122-4; el apartado sexto del art. 122-10, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 17; los apartados 3 d) y 3 e) del art. 217-3; y el apartado 3 c) del art. 217-5.

2.º Declarar que son conformes a la Constitución, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica en cada caso, los siguientes preceptos, apartados o incisos que aprueba el art. 5 de la referida Ley 17/2017: el art. 111-1 [fundamentos jurídicos 8 B) y 8 C)]; el apartado 1 a) del art. 111-6 [fundamento jurídico 31 C)]; los incisos «Los plazos de [...] caducidad» y «los plazos de [...] caducidad de los procedimientos tributarios» del apartado 1 b) del art. 111-6 [fundamento jurídico 31 C)]; el apartado quinto del art. 111-8 [fundamento jurídico 12 C)]; la letra o) del art. 122-2 (fundamento jurídico 14); el inciso «de acuerdo con lo establecido por el presente Código» del art. 122-6 [fundamento jurídico 13 D)]; el apartado 1 c) del art. 122-3 [fundamento jurídico 18 d)]; el apartado primero del art. 221-1 [fundamento jurídico 21 b)]; el apartado cuarto del art. 221-1 [fundamento jurídico 23 a)]; los apartados 1 d) y 1 f) del art. 221-2 (fundamento jurídico 22); el art. 222-4 (fundamento jurídico 29); el art. 222-5 (fundamento jurídico 30); el art. 223-1 [fundamento jurídico 28 A)]; y el art. 223-2 [fundamento jurídico 28 B)].

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

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 5º:** La Sentencia analiza la distribución constitucional de competencias en materia tributaria entre el Estado y las CCAA, en función de si se trata de tributos propios o tributos cedidos.

Así, y en relación con los **tributos propios**, se señala que las CCAA puede establecer y exigir sus propios tributos, si bien respetando lo dispuesto en la CE y en las leyes que el Estado promulgue en el ejercicio de sus competencias (derivadas del art. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE). Entre dichas leyes no solo se encuentran los EEAA y la LOFCA, sino también aquellos preceptos de la Ley General Tributaria que establezcan *“principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español”*.

Y, en relación a los **tributos cedidos**, la capacidad normativa autonómica vendrá condicionada, además, por el alcance y las condiciones establecidas expresamente en la ley específica de cesión.

Recuerda el TC que ya había afirmado en la STC 19/1987 que *“el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles”*.

En consecuencia, **cualquier regulación autonómica de carácter general sobre ordenación y aplicación de los tributos que contravenga los principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español, regulados actualmente en la LGT, será inconstitucional** por invadir las competencias estatales y por exceder del marco competencial reconocido a las CCAA en la CE, en los EEAA y en la LOFCA.

- **FJ 8º:** Por otra parte, aunque las normas tributarias autonómicas de carácter general no vulneren las competencias estatales, señala el TC que **los preceptos del Código Tributario de Cataluña se aplican principalmente a los tributos propios** de la Comunidad Autónoma.

**Únicamente serán de aplicación a los tributos estatales cedidos, aquellos concretos aspectos del Código catalán que versen sobre aspectos normativos que hayan sido delegados en la ley específica de cesión,** siempre que esos preceptos autonómicos se hayan dictado con el alcance y las condiciones impuestas en dicha ley estatal. Esta interpretación de conformidad es llevada al fallo.

Tras aclarar la distribución de competencias en la materia, dado que las normas del Código Tributario de Cataluña impugnadas no distinguen entre tributos propios y cedidos y que tampoco hacen referencia al bloque de constitucionalidad ni a la LGT, la Sentencia analiza posteriormente, uno a uno, los concretos preceptos impugnados.

- A lo largo de varios fundamentos jurídicos, son **declarados inconstitucionales y nulos** los preceptos que establecen:
  - o La regulación, excediendo la sola repetición, de los principios constitucionales en materia tributaria.
  - o La regulación, con carácter general, del ámbito temporal y de los criterios de interpretación de las normas tributarias.
  - o La potestad de calificación de la Administración.
  - o La regulación del supuesto en que la Administración tributaria de la Generalitat y el contribuyente pueden llegar a “entendimientos” para la determinación de derechos y obligaciones tributarias.
  - o La atribución de la competencia para regular los plazos de prescripción y las causas de interrupción de su cómputo.
- Por otra parte, **se desestiman las impugnaciones contra diversas disposiciones del Código Tributario de Cataluña,** por no existir extralimitación competencial. Entre ellas, cabe destacar:

- La atribución a la Generalitat de la facultad de dictar disposiciones interpretativas y de la obligación de contestar a las consultas que se le planteen sobre las normas tributarias que promulguen en el ámbito de sus competencias.
  - El deber de aplicar las normas tributarias de acuerdo con la doctrina establecida por los órganos económico-administrativos y la jurisprudencia de los tribunales.
  - La facultad de obtener información con trascendencia tributaria “con la finalidad de utilizarlas en el ejercicio de las funciones de aplicación de los tributos o de recaudación en período ejecutivo que tiene atribuidas por ley”.
  - La posibilidad de que los datos con trascendencia tributaria que obtienen los entes locales supramunicipales en el desempeño, por delegación o encargo de gestión, de las facultades de aplicación de los tributos propios de los ayuntamientos catalanes se cedan directamente a la Agencia Tributaria de Cataluña “para el control del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias”.
- Por último, el TC “salva” la constitucionalidad de diversos preceptos impugnados, siempre y cuando **se interpreten de conformidad** con lo dispuesto en la sentencia.

Se trata, fundamentalmente, de la regulación de la vía económico-administrativa, sobre la que se establecen verdaderas especialidades procedimentales “ratione materiae” que no invaden la competencia estatal sobre los “principios y normas generales de procedimiento del sistema tributario español” (art. 149.1.14 y 18 CE), **siempre y cuando se apliquen exclusivamente a la revisión de los tributos propios**. Se recuerda al respecto que, en el actual sistema de financiación autonómica, no existe delegación estatal en materia de regulación de la revisión administrativa de los tributos cedidos de gestión económica.

Así, recuerda que las CCAA no pueden regular el régimen de los plazos de caducidad de los procedimientos tributarios de inspección, recaudación y revisión en vía administrativa de los tributos totalmente cedidos de gestión y

revisión autonómica, porque el vigente modelo de financiación autonómica no lo permite.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 78/2020, DE 1 DE JULIO DE 2020 (BOE nº 207, de 31 de julio de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1021-2019.

### **PROMOTOR:**

La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

### **NORMA AFECTADA:**

El artículo único del Real Decreto-ley 2/2013, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público –que añadió una nueva disposición adicional decimocuarta (“Modificaciones en el régimen legal de los pagos fraccionados”) a la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del impuesto sobre sociedades.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Posible vulneración de los arts. 86.1 y 31.1 CE (i) por haberse aprobado mediante un instrumento normativo –el decreto-ley- que no puede afectar al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado y (ii) por someter a tributación capacidades económicas irreales en los pagos a cuenta del impuesto sobre sociedades.

### **FALLO:**

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, es inconstitucional y nulo, con los efectos previstos en el FJ 6º.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** En relación al uso del decreto-ley en materia tributaria, recuerda el TC que para interpretar el límite material del art. 86.1 CE y, por tanto, determinar si ha existido “afectación” del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE, el TC tiene declarado que el decreto-ley *“no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo”*. Así, vulneraría el art. 86.1 CE *“cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”* (SSTC 182/1997, FJ 7; 100/2012, FJ 9; 139/2016, FJ 6; 35/2017, FJ 5 y 79/2017, FJ 2).
- **FJ 5º:** En aplicación de esta doctrina, la sentencia firma que la modificación operada por la disposición adicional decimocuarta de la Ley del Impuesto sobre sociedades en el régimen de los pagos fraccionados de las entidades con una cifra de negocios de al menos diez millones de euros ha afectado al deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado en términos prohibidos por el art. 86.1 CE y el art. 31.1 CE.

En concreto, la disposición impugnada incide en tres elementos esenciales de la obligación tributaria de realizar pagos fraccionados: los relativos a la forma de cálculo de la renta sometida a tributación en cada fracción del período impositivo (con inclusión de rentas que no pueden formar parte de ella como, por ejemplo, las exentas); el porcentaje aplicable a ella (que se incrementa) y la determinación de la cuantía del ingreso (al impedir minorarla en el importe de las bonificaciones legalmente aplicables, ni tampoco en el de las retenciones e ingresos a cuenta del mismo impuesto ya soportadas durante el ejercicio).

- **FJ 6º:** Por tanto, el artículo único del Real Decreto-ley 2/2016, por el que se establecen medidas tributarias dirigida a la reducción del déficit público, que introdujo la disposición adicional decimocuarta (“Modificaciones en el régimen

legal de los pagos fraccionados”) de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del impuesto sobre sociedades, es inconstitucional y nulo, al haber afectado, mediante el instrumento normativo excepcional previsto en el art. 86.1 CE, a la esencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 81.1 CE.

La Sentencia precisa, por otra parte, que la estimación del primer motivo de inconstitucional alegado por el órgano judicial (la violación del límite material previsto en el art. 86.1 CE) hace innecesario entrar a conocer de la otra posible lesión también invocada (la del principio de capacidad económica del art. 31.1 CE).

Por último, en relación al alcance de la declaración de inconstitucionalidad, se señala que, al amparo del art. 40 LOTC, no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia, ni las decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada, ni tampoco, en este caso concreto, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las consolidadas en vía administrativa por no haber sido impugnadas en tiempo y forma.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 84/2020, DE 15 DE JULIO DE 2020 (BOE nº 220, de 15 de agosto de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4929 -2019.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno.

### **NORMA AFECTADA:**

Artículo único, apartado cuarto, de la Ley de Cortes de Castilla y León 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

En el recurso interpuesto por el Estado se cuestionaba la inclusión de un nuevo hecho imponible en la letra c) del artículo 51.1 consistente en el riesgo de alteración del medioambiente provocado por el combustible nuclear gastado y depositado con carácter temporal en las centrales nucleares situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Se entendía que dicha imposición coincidía con lo previsto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que regulan el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica. Así, ambos tributos recaerían sobre el mismo hecho imponible, los residuos generados por una central nuclear, desde la misma perspectiva, gravar las externalidades negativas que supone la energía nuclear, medidas por los riesgos que

comporta, lo que supondría una doble imposición en los términos previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

**FALLO:**

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos:

1.o El artículo 51.1 c) del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, y establecido por el artículo único, apartado cuarto de la Ley 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

2.o Por conexión con el apartado primero de este fallo se declaran también inconstitucionales y nulos:

a) El inciso «, por las centrales nucleares» incluido en el capítulo I del título II y en el artículo 50.1 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, en la redacción dada por la Ley 6/2018.

b) Los artículos 50.4, 54.4 y 55.4 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, en la redacción dada por la Ley 6/2018.

c) La disposición transitoria de la Ley 6/2018.

## **RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

En la Sentencia analizada se entra al análisis de los diferentes elementos de sendos impuestos, -el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León, y el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, previsto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales para la sostenibilidad energética-, al objeto de determinar la coincidencia que implicaría la inconstitucionalidad de la norma autonómica:

a) El hecho imponible, que en el caso del impuesto castellanoleonés viene determinado por el riesgo de alteración al medioambiente por el combustible nuclear gastado y depositado con carácter temporal en las centrales nucleares sitas en su territorio; mientras que en el caso estatal tiene una doble configuración: la producción de combustible nuclear gastado y la producción de residuos radioactivos resultantes de la generación de energía.

b) Los sujetos pasivos, coincidentes en ambas figuras impositivas.

c) Los elementos de cuantificación de los impuestos, esto es, la base imponible y los tipos de gravamen.

d) El objetivo del impuesto, que en el caso autonómico viene determinado por la asunción por la sociedad de una serie de cargas ambientales, que justifican el establecimiento de una imposición sobre el almacenamiento temporal de residuos en las centrales, mientras que en el estatal se incide en la necesidad de supervisión institucional a largo plazo del almacenaje.

Al respecto, el Tribunal concluye la equivalencia entre ambos impuestos ya que:

a) Para comparar los hechos imponibles, debe entenderse por materia imponible todo elemento de la actividad económica que el legislador someta a imposición, de manera que en relación con la misma materia impositiva se puedan seleccionar distintas circunstancias que den lugar a los respectivos hechos. En el supuesto analizado la materia imponible es la producción de energía eléctrica de origen nuclear, actividad que entraña un riesgo inherente al proceso productivo. Dado que todo combustible nuclear debe ser siempre almacenado, resulta artificioso pretender que se pueda aislar el riesgo del depósito temporal con respecto del proceso productivo. Tal distinción carece de sentido, por lo que los dos impuestos recaen sobre el mismo hecho.

b) La coincidencia es más evidente al analizar los elementos de cuantificación; el impuesto autonómico pretender gravar el combustible gastado almacenado temporalmente; lo que implica gravar todo el combustible. La norma autonómica se limita a describir una parte necesaria del proceso de almacenaje de todo el combustible nuclear, lo que supone una diferencia irrelevante. Con ello, se concluye que ambos impuestos gravan lo mismo: el combustible nuclear gastado.

c) Las finalidades también resultan coincidentes, ya que el riesgo como elemento extrafiscal no es susceptible de ser aislado. La supervisión de la seguridad nuclear es una responsabilidad que corresponde al estado, y que implica un coste que debe ser sufragado, parcialmente con este impuesto. El hecho de que la Comunidad Autónoma pueda ostentar competencias en materia de protección civil en su ámbito territorial no enerva la equivalencia entre ambos impuestos.

Así, constatada la equivalencia entre el gravamen sobre la afección medioambiental causada por las centrales nucleares, establecida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, no cabe sino concluir que el precepto es inconstitucional por vulneración mediata vía artículo 62 LOFCA e inmediata de artículos 133.2 y 157.3 CE.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 14/2020, DE 28 DE ENERO DE 2020 (BOE nº 52, de 29 de febrero de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019.

### **PROMOTOR:**

102 Diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso.

### **NORMA AFECTADA:**

El Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y de alquiler.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Los recurrentes consideran que todo el Real Decreto-Ley es inconstitucional porque no concurre el presupuesto habilitante del art. 86.1 CE (situación de “extraordinaria y urgente necesidad”), y además imputan a algunas de sus disposiciones no guardar la debida “conexión de sentido” con la situación de urgencia previamente definida en la propia norma y vulnerar los límites materiales del mismo art. 86.1 CE, al “afectar” a un deber de los ciudadanos del título I como es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE (arts. 4 y 5 del Real Decreto-Ley).

### **FALLO:**

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: La disposición adicional primera y la disposición adicional tercera.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** Primer motivo del recurso: Definición explícita y razonada de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE). Alcance del control de constitucionalidad.

De acuerdo con la consolidada jurisprudencia de este Tribunal, iniciada en la STC 29/1982, el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición «explícita y razonada» de la situación concurrente, y segundo, que exista además una «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten.

El control que efectúa el TC es un “*control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno*” (SSTC 61/2018 y 142/2014), pero ello no significa que no pueda cuestionarse ante este Tribunal la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

- **FJ 3º:** Presentación explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno.

De acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, esta presentación explícita y razonada puede contenerse en la exposición de motivos del real decreto-ley, en el debate parlamentario de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración de la norma (STC 61/2018).

Para ello, la sentencia transcribe ampliamente las justificaciones aportadas por el Gobierno en todos los extremos citados.

- **FJ 4º:** De la lectura de los pasajes transcritos, afirma el TC, se concluye que el Gobierno quiere atender o subvenir a una situación caracterizada por las siguientes notas: (i) la situación de vulnerabilidad económica de familias y hogares que destinan más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler;

(ii) el incremento de los precios del alquiler motivado, entre otros factores, por el fenómeno del alquiler turístico de viviendas, especialmente sensible en determinadas zonas del territorio nacional; (iii) la escasez del parque de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a los contratos de alquiler, que contrasta con la reducción progresiva de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias; y (v) deficiencias en materia de accesibilidad que sufren personas discapacitadas y mayores.

La situación descrita por el Gobierno se mantiene dentro de los márgenes de apreciación que deben reconocérsele para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del artículo 86.1 CE. Es una situación en la que un grupo de hogares y familias que carecen de vivienda en propiedad destinan un porcentaje de ingresos elevado al pago del alquiler, sin oferta alternativa de vivienda suficiente o adecuada, debido a la ausencia de parques públicos de viviendas y al incremento de los precios consecuencia de las ventajas que para los propietarios genera el alquiler turístico, y que se ven por ello amenazadas de desahucio, a lo que se añade el problema de las deficiencias en materia de accesibilidad en muchas viviendas, agravado por el progresivo envejecimiento de la población.

Es una situación acreditada de manera suficiente en este proceso y que reúne las características del artículo 86.1 CE que legitiman a un Gobierno para revertirla o corregirla con urgencia, más rápidamente que mediante la aprobación de una ley formal en el parlamento, como se defiende en la memoria del análisis de impacto normativo transcrita en el FJ 3ºc) de la sentencia.

En realidad, los recurrentes no cuestionan la existencia de esta situación, sino su importancia, es decir, la decisión misma de actuar con urgencia mediante real decreto-ley. Pero ello representa una valoración esencialmente política de ordenación de prioridades de actuación que este Tribunal no puede enjuiciar. El TC *“no es jue de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes”* sino que *“su función jurisdiccional se contrae, exclusivamente, a decidir si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible”* (STC 237/2012).

Y desde la perspectiva netamente jurídica, alejada de valoraciones de oportunidad o conveniencia, no es posible apreciar una creación «artificial» o «ad hoc» por el Gobierno de la situación de urgencia, como denuncian los recurrentes, o, por decirlo en términos de nuestra doctrina, un exceso en el margen de apreciación del Gobierno o un uso arbitrario de la potestad del artículo 86.1 CE.

El motivo, por tanto, se desestima.

- **FJ 5º:** Análisis de los preceptos impugnados. En el segundo motivo del recurso, los diputados ciñen su impugnación a preceptos concretos, que son el artículo segundo (modificación de la Ley de propiedad horizontal), el artículo tercero (modificación de la Ley de enjuiciamiento civil) y las disposiciones adicionales primera («medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler»), segunda («sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda») y tercera («convenios en materia de infraestructuras»).

El examen del motivo, por tanto, requiere la exposición separada de estas reformas y de los alegatos efectuados sobre ellas por las partes.

**a) Modificación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal.**

Del artículo segundo, se impugna la reforma del régimen de obras de mejora de la accesibilidad y la modificación del fondo de reserva que afecta a su cuantía (que pasa del 5 al 10 por 100) y a los objetivos que con él se pueden atender (que pasa a incluir también ese tipo de obras, y no solo las de conservación, mantenimiento y rehabilitación, como antes del real decreto-ley). Estas reformas se contienen en los números. 1 y 2 del artículo segundo del Real Decreto-Ley.

La sentencia debe analizar ahora si concurre el segundo de los requisitos exigidos por la doctrina en relación a los decretos-leyes, esto es, la conexión de sentido, cuya falta denuncian los recurrentes.

Sin embargo, el TC señala que, desde esta perspectiva, la reforma aquí impugnada en materia de accesibilidad guarda evidente relación con el quinto motivo justificativo de la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida en la exposición de motivos del real decreto-ley: se trata de paliar o revertir «las

deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida». Es, además, un tipo de actuación que se inscribe en una tendencia que se inicia en los años 90 y a la que no ha sido ajena la utilización del decreto-ley.

La sentencia realiza un pormenorizado repaso por esta evolución normativa y afirma que esta pone de manifiesto una preocupación constante y la existencia de un problema no resuelto, agravado por el progresivo envejecimiento de la población.

Por tanto, se cumplen los requisitos del art. 86.1 CE y el recurso debe ser desestimado en este punto.

**b)** Los recurrentes impugnan también del artículo tercero la reforma que el mismo lleva a cabo en los artículos 249, 440, 441, 549 y 686 de la Ley de enjuiciamiento civil.

El TC afirma que las reformas introducidas en el régimen de desahucios por falta de pago de arrendamientos respecto del sistema establecido en la Ley 5/2018 guardan la debida relación de congruencia con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se quiere revertir (situación económica apurada, desprotección de arrendatarios y reducción de los desahucios practicados por ese motivo). Y como esa conexión existe, el recurso debe ser desestimado en este punto.

**c)** La disposición adicional primera contra la que se dirige, a continuación, el recurso, lleva por título **Medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler.**

La disposición recurrida se refiere a “la movilización de suelo público” y a modificaciones en el plan estatal de vivienda, además de aludir a la posible firma de acuerdos con otras administraciones.

La Sentencia argumenta al respecto que el Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para

cuya puesta en práctica, en principio, no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley. En efecto, no se acredita que ninguna de esas actuaciones precise una norma con rango de ley (el vigente plan estatal de vivienda se contiene en el Real Decreto 106/2018), ni desde luego la necesita la labor de estudio o planificación de reformas por la administración, a la que se dirige la disposición, que es de eficacia puramente interna o doméstica.

Recuerda el TC que no existe en la CE reservas de reglamento, lo que implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario. Sin embargo, la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que, según el Gobierno, es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión.

Como en este caso no existe esa justificación, la disposición adicional primera no cumple con los requisitos del art. 86.1 CE para su aprobación por real decreto-ley, y por lo tanto debe ser declarada inconstitucional y nula.

**d) La disposición adicional segunda regula el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de la vivienda.**

En este supuesto, se desestima el recurso argumentando la sentencia que no puede negarse la conexión de este instrumento con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida en la norma.

**e) Sí que se declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera, convenios en materia de infraestructuras.**

La justificación de esta disposición adicional, de acuerdo con la memoria del análisis de impacto normativo, responde a la finalidad de *“facilitar el adecuado*

*desarrollo de las actuaciones en (los convenios) incluidas, entre ellas las dirigidas a conectar las ciudades mejorando su accesibilidad”, pero que no es directamente perceptible ni, desde luego, instantánea o inmediata, de modo que no se justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida.*

- **FJ 6º:** Tercer motivo: Vulneración de los límites materiales del decreto-ley por «afectar» (art. 86.1) al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del título I de la Constitución (art. 31.1).

El recurso se ciñe en este punto al artículo cuarto, apartados primero y tercero, y artículo quinto del Real Decreto-ley 7/2019, que modifican el texto refundido de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y el texto refundido de la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

Los recurrentes sostienen que se trata de modificaciones que afectan al “régimen general” o a los “elementos esenciales” de dos impuestos que ocupan una “posición central” en el sistema tributario, de modo que estarían vedadas al decreto-ley de acuerdo con el art. 86.1 CE.

Las modificaciones introducidas suponen, en primer lugar, exceptuar de la obligación de repercutir la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) a los entes públicos cuando sean arrendadores de una vivienda en régimen de renta limitada; en segundo lugar, habilitar a los entes locales a establecer una bonificación del 95 por 100 del mismo impuesto para bienes inmuebles destinados a alquiler con renta limitada; y en tercer lugar, declarar exentos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP), en sus tres modalidades, a los arrendamientos de vivienda.

De acuerdo con la doctrina constitucional, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas

*«que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario», para lo cual «es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley –constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2).*

En las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones «sustanciales» del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de «uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario». La STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades) y al impuesto sobre la renta de no residentes como «apéndice» o «complemento» de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación por real decreto-ley del tipo de gravamen de impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, «lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica», de modo que esa modificación parcial «no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario» (STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, de 30 de junio, FJ 8, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas). De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que «a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica», al no poderse afirmar que «repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes» (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 8).

Pues bien, aun cuando se aceptara que el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados son, como el IRPF, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre la renta de no residentes, pilares estructurales del sistema tributario, las modificaciones efectuadas en los mismos por los preceptos impugnados no son de alcance general, ni alteran sustancialmente la posición de los contribuyentes frente a esos impuestos ni en el conjunto del sistema tributario, sino que se limitan a introducir correcciones parciales en la forma de tributar operaciones singulares de entre las muchas que quedan sujetas a los impuestos afectados, que son concretamente aquellas que se quieren proteger por el real decreto-ley: el alquiler de viviendas. Y en el caso del IBI, además, no todas ellas, sino solo las de renta limitada.

Consecuentemente, no puede trasladarse a este supuesto la doctrina establecida para elevaciones del tipo de gravamen del IRPF, o de su base imponible, o para regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas señalados (STC 73/2017).

El recurso, por tanto, debe ser desestimado en este punto.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 82/2020, DE 15 DE JULIO DE 2020 (BOE nº220, de 15 de agosto de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3135-2019.

### **PROMOTOR:**

Don Rafael Hernando Fraile y don Arturo García-Tizón López, diputados del Congreso de los Diputados y comisionados por más de cincuenta diputados pertenecientes al grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados

### **NORMA AFECTADA:**

Los arts. 27.5, 30, 104.1 b), 105.1, 106.2 y 3, 107.2 y 3, 108, 109 y 110, las disposiciones transitorias primera, cuarta (apartados 4 y 5) y quinta (apartados 2 y 3) y la disposición final segunda (apartados 2 y 3) de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, publicada en el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 8491, de 21 de febrero de 2019

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

a) En un primer bloque de alegaciones se señala que toda la ley, al margen de los preceptos impugnados, conlleva cargas económicas y obligaciones para los poderes públicos cuyo sostenimiento se hace incorporando la capacidad financiera de las diputaciones, y que el establecimiento de una responsabilidad compartida respecto de los servicios sociales, con inclusión tajante de las diputaciones provinciales, supone la inconstitucionalidad de los arts. 27.5, 30, 104.1 b), 105.1, 106.2 y 3, 107.2 y 3, 108, 109 y 110 y las disposiciones transitorias primera, cuarta (apartados 3 y 4), y quinta (apartados 2 y 3) y la disposición final segunda (apartados 2 y 3). Se aduce que la nueva regulación contrasta con la anterior, contenida en la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regulaba el sistema de servicios sociales: de ese marco legislativo se pasa a uno

nuevo de responsabilidad financiera compartida, con la peculiaridad de que se disponen unas aportaciones mínimas pormenorizadas para las entidades locales.

Asimismo, los recurrentes se refieren a diversos aspectos contemplados en la memoria económica de la ley impugnada, como la estimación de la actual contribución de las diputaciones provinciales a la financiación de los servicios sociales, la justificación de por qué el umbral de población de los municipios a financiar por las diputaciones valencianas será diferente y concretamente superior para la de Alicante, el calendario de implantación de la ley y la participación de los ayuntamientos y las diputaciones en la financiación del personal y de las prestaciones para los cinco primeros ejercicios. Consideran que las previsiones estimativas de la memoria, puestas en conexión con los arts. 104 a 110, las disposiciones transitorias primera, cuarta y quinta y las disposiciones finales primera y segunda, permiten afirmar que la vulneración de la autonomía financiera es máxima. En particular se hace referencia pormenorizada a los gastos por servicios sociales que le correspondería asumir a la Diputación de Alicante, y se afirma que constituirá un compromiso del presupuesto total de la diputación del 10 por 100 en 2020 y superior al 13 por 100 en 2021, a lo que deberá añadirse la posible financiación de infraestructuras y equipamientos que la Generalitat pueda imputar a las diputaciones. Según los recurrentes, conforme a la ley las aportaciones de la Diputación de Alicante deben efectuarse de modo necesario e imperativo a partir del próximo ejercicio económico y, sin embargo, ni se prevé la transferencia de todos los servicios sociales, infraestructuras y equipamientos de titularidad de la diputación (sino solo de aquellos a que concretamente se hace mención en la disposición), y de los que se prevé no se establece una fecha cierta en la que la Generalitat se hará cargo de su financiación, lo cual implica una desviación económica importante de fondos de la diputación con base en la ley, de modo absolutamente al margen de la capacidad de decisión y gestión autónoma de la entidad. Con el ejemplo de la Diputación de Alicante los recurrentes afirman que pretenden demostrar el nivel extremo de intensidad intervencionista sobre la financiación de las diputaciones provinciales.

b) El segundo grupo de alegaciones versa sobre la infracción de la autonomía y la suficiencia financiera constitucionalmente reconocida en los arts. 137, 141 y 142 CE y 66.3 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) en relación con los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3, 36.1, 58 y 59 Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL).

Los recurrentes afirman que los preceptos impugnados considerados en su conjunto contradicen las normas básicas del art. 36.1, apartados a) y b), LBRL, en relación con lo dispuesto en el art. 26, apartados 1 c) y 3, LBRL, ya que dichos preceptos establecen como competencia propia de las diputaciones provinciales la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, pero matizando que dicha asistencia deberá encaminarse de modo especial y preferente a los de menor capacidad económica y de gestión y respecto del establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, sin que las prestaciones relativas a servicios mínimos se establezcan como servicios mínimos en los municipios con población superior a 20 000 habitantes. En cambio, la ley impugnada, al imponer a las diputaciones que canalicen la financiación destinada a los servicios sociales con las directrices que se establecen en los preceptos mencionados, estaría hurtando a las diputaciones la competencia que con carácter básico les ha atribuido la legislación básica estatal, sustituyéndola por otra regida por criterios radicalmente opuestos a los de prioridad o preferencia que el legislador básico estableció en las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Igualmente, al dar prioridad para la fijación del umbral de población a prestar asistencia a criterios como la distribución y concentración de la población provincial, en lugar de la menor capacidad económica y de gestión, también se estarían sustituyendo los criterios establecidos por la legislación básica estatal por criterios distintos fijados *ex novo*.

Los recurrentes alegan también que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 63.3) y la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana (art. 52) establecen como requisito previo necesario ineludible la aprobación de una ley de coordinación, para poder proceder de modo efectivo a la regulación de la coordinación de las funciones. En el mismo sentido se considera infringido el art. 58.2 LBRL, pues no ha existido la previa participación de las diputaciones respecto a la coordinación de competencias que se impone por la Generalitat. Y se alude a la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, ya analizada constitucionalmente (STC 27/1987, de 27 de febrero), y sobre la que diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (192/2017 y 196/2017, ambas de 24 de febrero; 913/2017, de 4 de octubre, y 948/2017, de 25 de octubre), con respecto a decretos del Consell que fijaban las directrices para la coordinación de funciones que gestionan las diputaciones en materia de turismo y deportes, han dejado

claro que no puede servir de cobertura para la inmisión en las competencias provinciales, pues debe entenderse derogada a tenor de lo dispuesto en la disposición derogatoria 1.2 de la Ley 8/2010 y sin que hasta la fecha se haya dictado una ley que la sustituya.

Según los recurrentes, la coordinación mediante planes sectoriales y con el grado de detalle que se determina en los preceptos de la Ley de servicios sociales se concibe como una situación excepcional, una vez comprobada la inviabilidad de la coordinación determinada en el art. 10.2 LBRL, precisamente por el carácter coactivo de una y el voluntario de la otra. La ley impugnada no respeta la subsidiariedad establecida en los arts. 10.2 y 59 LBRL. A la luz de la STC 27/1987, que perfiló el contenido y alcance de la coordinación, se señala que no puede entenderse que los preceptos impugnados se hayan limitado a realizar una acción coordinadora, destinada a fijar medios y sistema de relación para hacer posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta para evitar contradicciones y reducir disfunciones, sino que, por el contrario, se efectúa una injerencia total en las competencias provinciales determinando al detalle del 90 por 100 de la inversión en los municipios de menos de 10 000 habitantes y del 85 por 100 de los de menos de 20 000 en el caso de la Diputación de Alicante, exactamente cómo y en qué deben destinar su asistencia y cooperación, es decir prácticamente el total de su asistencia y cooperación en materia de servicios sociales; condicionando, además, dada la importancia cuantitativa de la inversión, el resto de su acción de asistencia a los municipios de sus respectivas provincias que, igualmente, se verían afectados por la consiguiente detracción de fondos hacia la asistencia social.

Según los recurrentes, de los preceptos impugnados deriva un menoscabo importante de las competencias propias de las diputaciones provinciales valencianas, y se sitúa a las administraciones provinciales en una posición de dependencia cuasi jerárquica respecto de la autonómica, al dejarlas prácticamente sin autonomía para determinar cómo y de qué manera desarrollarán su competencia de asistencia a los municipios en materia de servicios sociales. De este modo se ha configurado exhaustivamente el contenido de su actividad agotando su ámbito de decisión autónoma, mermando sustancialmente su autonomía.

En definitiva, el juego de los arts. 27.5, 30, 104.1 b), 105.1, 106.2 y 3, 107.2 y 3, 108, 109 y 110, las disposiciones transitorias primera, cuarta (apartado 4 y 5) y quinta (apartados 2 y 3), y la disposición final segunda (apartados 2 y 3) produce una

vulneración de los arts. 137 y 141 CE sobre la autonomía de las provincias y sus diputaciones, con afectación del art. 142 CE por atacar la suficiencia financiera, así como la vulneración de la exigencia estatutaria del art. 66.3 EACV en relación con los arts. 7.2, 10.2, 26.1 c) y 3 en conexión con el art. 36.1 b), 58 y 59 LBRL. Y se afirma que resulta imposible deslindar unos preceptos impugnados de otros, pues es el conjunto el que produce el efecto de invasión competencial sobre la autonomía y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales.

**FALLO:**

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3135-2019 promovido por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados e incisos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana: la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta; y el inciso «de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta» recogido en la letra b) del apartado 2 de la disposición transitoria quinta.

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

## **RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

La sentencia 82/2020, de 15 de julio de 2020, del pleno del Tribunal Constitucional, cuyo ponente ha sido el magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón, ha establecido de forma unánime la constitucionalidad de la posibilidad de que una ley autonómica pueda imponer a sus diputaciones provinciales que lleven a cabo ciertas actuaciones en materia de servicios sociales inclusivos, cumpliendo con determinadas condiciones. Queda así estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 diputados del grupo parlamentario popular contra varios preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Para el Tribunal Constitucional es acorde con la constitución que las diputaciones provinciales, que tienen su propia autonomía local garantizada por la misma para escoger las cuestiones sobre las que ejercer su competencia en materia de cooperación y asistencia a pequeños municipios, puedan verla limitada por la imposición, por la comunidad autónoma respectiva, de actuaciones en materia de servicios sociales inclusivos siempre que esta actividad de coordinación cumpliera con las siguientes condiciones:

a) Debe tratarse de una materia en la que esté presente un fuerte interés supralocal, como ocurre con los servicios sociales en la medida que son competencia exclusiva autonómica;

b) Es necesario que la comunidad autónoma articule mecanismos que permitan que las diputaciones provinciales participen en el diseño de las medidas autonómicas de coordinación;

c) Esta previsión de coordinación autonómica solo será constitucional si la comunidad autónoma respeta el principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales, por lo que no sería constitucionalmente admisible que se desentendiera completamente de los costes de los nuevos servicios a prestar por las diputaciones provinciales a los pequeños municipios.

Además de reconocer esta limitación excepcional y sujeta a estrictas condiciones, del principio de autonomía local, el Tribunal ha declarado la constitucionalidad de los siguientes preceptos impugnados de la ley autonómica de la Comunidad Valenciana: artículos 27.5 y 30; art. 104. 1 b) (fuentes de financiación); art. 105.1 (obligaciones de las administraciones públicas en materia de financiación); art. 106 apartados 2 y 3 (sistema de financiación y principios); art. 107. 2 y 3 (financiación de personal); art. 108 (financiación de prestaciones); art. 109 (financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios sociales); art. 110 (fórmulas de colaboración financiera); Disposición Transitoria Primera (transferencia de infraestructuras y equipamientos de atención primaria y de atención secundaria entre administraciones públicas).

En cambio, la Disposición Transitoria Cuarta apartado b) que establece directamente los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal, se declara inconstitucional porque *“no se adecúa a las exigencias recogidas en la normativa básica estatal para desarrollar la función de coordinación y que tienen como fin garantizar la autonomía local”*. Por tanto, *“esos porcentajes mínimos deben establecerse a través de los planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales afectados y no directamente en una disposición transitoria”*. En este sentido, también se declara inconstitucional el inciso *“de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta”*, recogido en la letra b) del apartado 2 de la Disposición Transitoria Quinta. La sentencia concluye afirmando que los apartados declarados inconstitucionales no se adecuan a las exigencias constitucionales para desarrollar la función de coordinación de las diputaciones provinciales, infringiendo de este modo el principio básico de *“autonomía local”*.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 81/2020, DE 15 DE JULIO DE 2020 (BOE nº 220, de 15 de agosto de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019.

### **PROMOTOR:**

Más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado.

### **NORMA AFECTADA:**

La Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja: artículos 1; 2.1; 2.2 g); 5 e); 5 i); 5 o); 6.1; 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l); 7, apartados 3, 4, 8, 10, 11, 12, 13, 14 y 28; 11, apartados l y 2; 12.2, letras a) y b); 15; 39.1 a); 45.1 e); 54, apartados 6 y 19; 55.1; 56.1, letras b) y c); y 56.4, letras b), c), d), e) y f).

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Los recurrentes alegan vulneraciones de la constitución, tanto de carácter material o sustantivo, como del orden de distribución de competencias.

- En lo que atañe a las infracciones constitucionales de carácter material, se alega, en síntesis, que la ley impugnada impone una ideología animalista que establece una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona y la protección de los animales, vulnerando así el art. 10.1 CE. La imposición de esa ideología animalista vulnera asimismo la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), así como la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE). La ley impugnada infringe los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora (arts. 9.3 y 25.1 CE), por la indeterminación de las infracciones que establece; infracción que se predica también de la regulación de las

sanciones, por ser contraria al principio de proporcionalidad. Atenta también la ley contra los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Vulnera, en fin, el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), así como los derechos a la libertad de expresión y de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE].

- Por lo que se refiere a las infracciones constitucionales de carácter competencial, se aduce que la Ley 6/2018 invade las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE), bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

#### **FALLO:**

1.º Inadmitir la solicitud de adhesión del Consejo de Gobierno de La Rioja, en los términos señalados en el fundamento jurídico 1 de esta sentencia.

2.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3.º Declarar que la impugnación de los arts. 2.1, 5 e), 5 o), 6.2, letras a), b), c), d), e), f), g), h) y l), 7.4, 7.28 y 12.2 b) de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, ha perdido su objeto.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 1º:** En primer lugar, la sentencia inadmite la solicitud del letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de la Rioja, de adhesión al recurso. “Careciendo, conforme al art. 32.2 LOTC, de legitimación activa el ejecutivo de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas por la asamblea legislativa de su propia comunidad autónoma (STC 176/2019, de 18 de diciembre, FJ único), no procede admitir su solicitud de adhesión al recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 6/2018”. De admitirse esta intervención adhesiva, prosigue el TC, vendrían a aparecer como autor (el Parlamento) y denunciante (el Consejo de Gobierno) de las infracciones constitucionales aducidas por este. Todo ello con el resultado de que *«el recurso abstracto de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente»* (STC 176/2019, FJ único).
- **FJ 1ºb):** Por otra parte, recuerda la sentencia que hay que tener en cuenta que durante la pendencia del recurso algunos de los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja han sido modificados por la Ley del Parlamento de La Rioja 2/2020, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020. Lo que se tendrá en cuenta a la hora de enjuiciar los concretos preceptos impugnados que resulten afectados por la citada reforma legal.
- **FJ 3º:** La materia de protección de los animales como ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes.

Se afirma, en primer lugar, que la creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, estatales y de las comunidades autónomas. Ahora bien, la protección de los animales no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y tampoco se contempla de manera expresa en el estatuto de autonomía de esa

comunidad autónoma. Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos.

De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como –aunque no solo– los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente).

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse, como los previstos en el art. 8.1.4 (ordenación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene).

- **FJ 4º:** Sostienen los senadores recurrentes que la Ley riojana se aparta de la legislación básica aprobada por el Estado al amparo de sus competencias exclusivas derivadas del art. 149.1.13, 149.1.16 y 149.1.23 CE. Fundamentalmente, citan dos normas, la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal, y la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio.

Lo que plantean, en consecuencia, los recurrentes es un problema de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de la Ley 6/2018. A su entender, esta ley sería inconstitucional por haber sido elaborada apartándose de la legislación básica del Estado que se cita en el recurso.

Afirma la sentencia que corresponde siempre al recurrente la carga de justificar tanto el carácter básico de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada, como la efectiva e insalvable contradicción de esta con la norma básica. El incumplimiento de esta carga argumentativa por el recurrente exime al TC de examinar la concreta impugnación.

Esta carga argumentativa se cumple en el presente recurso frente a diversos preceptos, que serán sobre los que recaerá el enjuiciamiento, arts. 2.2 g), 5 e) y o), 7.4 y 28, 11.1 y 2, 12.2 b), 45.1 e), 54.6 y 19, y 55.1.

- **FJ 5º:** En primer lugar, se refiere la sentencia a la tacha de inconstitucionalidad de los arts. 5.o), 54.6 y 55.1 de la Ley 6/2018, referidos a la definición de maltrato animal y su punición.

En su redacción inicial, que es la impugnada, el art. 5 o) de la Ley 6/2018 establecía que, a efectos de esta ley, se entenderá por maltrato «*toda conducta, tanto por acción como por omisión, mediante la cual se inflige a un animal dolor o sufrimiento*». El art. 17.3 de la Ley 2/2020, de 30 de enero, modifica ese precepto, añadiendo que ese dolor o sufrimiento ha de ser «*inútil*» para caer bajo la definición de maltrato animal.

Los recurrentes sostenían que la legislación básica sobre bienestar animal acepta que diversas prácticas legítimas con animales (explotaciones ganaderas, sacrificio para el consumo humano, experimentación científica, etc.), que pueden suponer un sufrimiento o dolo para estos.

Sin embargo, al precisar ahora la norma autonómica que el dolor o sufrimiento ocasionado al animal ha de ser «inútil» para tener la consideración legal de maltrato no existe contradicción alguna con la normativa básica y, por tanto, se declara que la impugnación ha perdido su objeto.

- **FJ 6º:** Lo mismo ocurre con el art. 5.e) que incluye la definición de animal asilvestrado recurrida por no coincidir con la prevista en el Real Decreto 630/2013, por el que se regula el catálogo español de especies exóticas invasoras, norma básica sobre protección del medio ambiente. La modificación efectuada en la ley riojana por la Ley 2/2020 conlleva que la definición de animal asilvestrado coincida con la establecida en la normativa básica. Por tanto, el recurso ha perdido su objeto en cuanto a esta tacha competencial.

- **FJ 7º:** Posteriormente, se examina la supuesta inconstitucionalidad mediata de los artículos referidos a la esterilización de los animales de compañía, perros, gatos y hurones (arts. 2.2 g), 11, 45.1.e) y 54.19).

La queja competencial es rechazada por el TC al constatar que los recurrentes no cumplen la carga de identificar la concreta norma básica con la que los preceptos impugnados entrarían en contradicción insalvable.

En cualquier caso, recuerda la sentencia que la obligación de esterilizar, bajo estricto control veterinario y limitada a determinados animales de compañía (perros, gatos y hurones), salvo en los casos que la propia Ley 6/2018 determina, responde al propósito, según determina el art. 2.2 g), de evitar la superpoblación y en última instancia el abandono de animales. Este propósito, que cabe considerar constitucionalmente legítimo, se halla, por otra parte, en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por España, debiendo indicarse al efecto que el citado Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987 permite expresamente las intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía «para impedir la reproducción» [art. 10.2 b)] y determina, con el fin de evitar el abandono de estos animales, que las partes firmantes se comprometen a tratar de «reducir la reproducción no planificada de perros y gatos, estimulando su esterilización» [art. 12 b) ii)].

- **FJ 8º: a)** El art. 7.4 es recurrido porque en su redacción inicial prohibía “mantener a los animales atados o encerrados permanentemente (...)”, lo que a juicio de los recurrentes infringía diversos reglamentos estatales básicos, como los que establecen las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras y los cerdos.

Al modificarse también el precepto recurrido por la Ley 2/2020, el recurso pierde su objeto en este punto. Así, la nueva redacción deja claro que ahora la prohibición de mantener a los animales atados o encerrados permanentemente ya no atañe a todo tipo de animales, como pudiera entenderse que sucedía en la redacción inicial del precepto, sino que se ciñe a los animales de compañía que señala (gatos, perros y hurones) y no incluye a los animales de producción.

b) Lo mismo ocurre con la prohibición que establecía el art. 7.28 de “usar perros como barrera para impedir el ganado”. La modificación del precepto por la Ley 2/2020, que le añade un enunciado, permite descartar sin ningún género de dudas la interpretación que realizaban los recurrentes en cuanto que la norma riojana suponía una restricción de las actividades ganaderas tradicionales (uso de perros pastores): En efecto, en su redacción el art. 7.28 prohíbe «usar perros como barrera para impedir el paso del ganado, ello sin perjuicio de su uso tradicional para el cuidado y manejo del ganado, así como para la protección de rebaños contra el ataque de depredadores».

- **FJ 9º.** También pierde objeto el recurso en lo relativo a la pretendida inconstitucionalidad mediata del art. 12.2 b) de la Ley 6/2018, que regula el transporte de animales.

La Ley 2/2020 ha suprimido la exigencia de indicar en el vehículo la presencia de animales vivos de manera visible, que era el enunciado sobre el que versaba la tacha competencial de los recurrentes.

- **FJ 10º.** Se alega asimismo en el recurso otra tacha competencial distinta, referida a la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE).

En este sentido, sostienen los recurrentes que las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales, así como de filmación de estos, establecidas en los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulneran esa competencia estatal, al regular relaciones jurídicas entre particulares, para lo que la Comunidad Autónoma de La Rioja carece de competencia.

El art. 7.8 prohíbe «hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, rifa, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario, recompensa». El art. 7.10 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente». El art. 7.11 prohíbe «venderlos, donarlos o cederlos a menores de dieciocho años o a

incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos». El art. 7.12 prohíbe «utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro». En fin, el art. 7.14 prohíbe «comercializar con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal».

Los preceptos referidos, aplicables tanto a los animales de compañía como a los de producción, inciden directamente en la regulación de la estructura de determinados contratos, al prohibir que sean objeto de los mismos los animales (apartados 8, 10, 12 y 14 del art. 7) o regular la capacidad de las personas menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal (apartado 11 del art. 7). Tanto el objeto de los contratos (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 del Código civil), como la capacidad para contratar (arts. 1261.1, 1262 y ss. del Código civil), constituyen «bases de las obligaciones contractuales», de competencia estatal exclusiva «en todo caso» (art. 149.1.8 CE). Por consiguiente, esta regulación, emanada de una comunidad autónoma que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y además afecta a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda reservada al legislador estatal.

- **FJ 11º:** Examen de los motivos de inconstitucionalidad de carácter sustantivo. La dignidad de la persona como valor constitucional supremo.

Sostienen los recurrentes que la Ley /2018 vulnera el sistema de valores recogido en el art. 10.1 CE, al imponer una ideología animalista que establece una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona, valor constitucional supremo, y la protección de los animales. La Ley 6/2018 recoge en su art. 2.1 el principio de «máximo nivel de protección y bienestar de los animales», pero esa

protección máxima en nuestro derecho solo corresponde a las personas, en función de la dignidad que les es intrínseca.

Esta argumentación es desestimada, afirmando el TC que no cabe advertir en el enunciado de la ley riojana un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental; otro tanto cabe afirmar de los restantes preceptos impugnados de la Ley 6/2018 que no han sido modificados por la Ley 2/2020. No puede haber equivalencia entre la dignidad humana, reconocida por el art. 10.1 CE, y la protección y el bienestar de los animales, que es un bien de rango infraconstitucional, ni cabe entender que la Ley 6/2018 pretenda esa equiparación.

Dispensar un buen trato a los animales de compañía y evitar o minimizar, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción en las actividades ganaderas y comerciales, son medidas legítimas que el legislador estatal y autonómico pueden adoptar en el marco de sus respectivas competencias que puedan proyectarse sobre esta materia y que no tienen por qué comprometer la dignidad inherente a la persona en modo alguno. Antes bien, la creciente preocupación por la protección de naturaleza, y en particular de los animales, constituye una tendencia generalizada en las sociedades más avanzadas, que es vista como una manifestación de progreso moral y como tal perfectamente acomodada a la dignidad del ser humano. En esta misma línea cabe recordar la ratificación por España del Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987, en cuyo preámbulo se señala que *«el hombre tiene la obligación moral de respetar a todas las criaturas vivas»*.

- **FJ 12:** Sobre la alegada vulneración de las libertades ideológica y religiosa y del mandato de aconfesionalidad del Estado.

Según los senadores recurrentes, la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulnera la libertad ideológica y la libertad religiosa (art. 16.1 CE), así como la prohibición de que existan confesiones de carácter estatal (art. 16.3 CE).

Se afirma en el recurso que la Ley 6/2018 se inspira en una «ideología animalista» que parte de una premisa incompatible con la Constitución.

El TC desestima la impugnación afirmando que no se advierte en la ley riojana ninguna vulneración de las libertades ideológica y de creencias. No cabe entender que la ley recurrida obligue a los dueños y poseedores de animales en La Rioja a participar en un pretendido ideario animalista o manifestar su adhesión al mismo. El legislador autonómico, dentro de su ámbito competencial, establece obligaciones y prohibiciones para los propietarios y poseedores de animales con el propósito de fomentar la tenencia responsable y evitar el maltrato animal. Aunque alguna de estas obligaciones fuera excesiva o injustificada, ello no equivaldría en modo alguno a la imposición de una determinada ideología por parte del poder legislativo autonómico.

Tampoco existe vulneración del art. 16.3 CE, conforme al cual «ninguna confesión tendrá carácter estatal». Nada hay en el enunciado de los preceptos impugnados de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, que permita apreciar que el legislador autonómico ha pretendido hacer de la «ideología animalista» una confesión o ideología de carácter estatal e imponerla a los propietarios y poseedores de animales en esa comunidad autónoma.

- **FJ 13º:** Acerca de la alegada vulneración del principio de legalidad sancionadora.

Se denuncia también en el recurso que la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, infringe los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora (arts. 9.3 y 25.1 CE), por la indeterminación de las infracciones que establece.

Se recurren concretamente dos preceptos: el art. 54.6, que tipifica como infracción grave «maltratar o agredir a un animal, siempre que no sea constitutivo de una infracción muy grave», y el art. 55.1, que tipifica como infracción muy grave «maltratar o agredir físicamente a los animales, o someterlos a cualquier práctica que les suponga sufrimientos, daños graves o la muerte».

Sin embargo, no cabe apreciar que lo dispuesto por dichos artículos incurra en vulneración del principio de legalidad sancionadora, pues la tipificación del maltrato animal que en tales preceptos se contiene, por referencia a lo dispuesto en el art. 5 o) (que contiene la definición de maltrato animal) Los arts. 54.6 y 55.1 de la Ley 6/2018 cumplen las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan del principio de legalidad consagrado en los arts. 9.3 y 25.1 CE, así como del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues la imposición de las sanciones de multa (y accesorias, en su caso) previstas en el art. 56 de la Ley 6/2018 no depende de la mera discrecionalidad de la administración autonómica, cuya potestad sancionadora se encuentra condicionada, de una parte, por la existencia de una conducta de maltrato animal tipificada, bien como infracción grave (art. 54.6), bien como infracción muy grave (art. 55.1) y, por otra, por la concurrencia de los criterios establecidos en el art. 58 de la misma ley para graduar la cuantía de las multas y la imposición o no de las sanciones accesorias.

Alegan también los recurrentes que la regulación de las sanciones que se contiene en el art. 56 de la Ley 6/2018 vulnera el principio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora, satisface la inexcusable exigencia de predeterminación normativa. Según la ley las infracciones graves serán sancionadas con multa de 501 a 5.000 euros y las muy graves con multa de 5.001 a 100.000 euros.

Esta impugnación se desestima porque los recurrentes no razonan de qué modo se estaría produciendo la vulneración del principio de proporcionalidad en el ámbito sancionador administrativo.

- **FJ 14º:** Los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad.

Son varios los preceptos que se recurren por los senadores argumentando la vulneración de los citados principios constitucionales.

Sobre el principio de seguridad jurídica recuerda el TC que esta debe entenderse como la *“certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicos tutelados”*, procurando la *“claridad y la no confusión normativa”*, así como la

*“expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho”.* En definitiva, *«solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica»* (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 93/2013, de 23 de abril, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, por todas).

Se desestima la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica de todos los preceptos recurridos. En algunos casos, porque con la nueva redacción de los mismos por la Ley 2/2020 no surgen dudas acerca de su interpretación o, en otros supuestos, porque a juicio del TC no se advierte ningún tipo de inseguridad jurídica.

Por otra parte, en cuanto a la también alegada, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el recurso se limita a afirmar que se infringe ese principio constitucional porque muchos de los preceptos de la Ley 6/2018 *“carecen de explicación racional”*. Por lo que, así planteado, el reproche de arbitrariedad que dirigen los recurrentes contra la Ley 6/2018 carece de sustantividad propia que lo diferencie de la tacha de inconstitucionalidad basada en la infracción del principio de seguridad jurídica.

- **FJ 15º: El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.**

Sostienen asimismo los senadores recurrentes que el art. 39.1 a) de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulnera el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) de los propietarios o poseedores de animales.

El art. 39.1 a) determina que los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección y vigilancia recogidas en la Ley 6/2018 están autorizados para *«acceder libremente, sin previa notificación, a todo establecimiento, instalación,*

*vehículo o medio de transporte, o lugar en general, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en esta ley».*

Recuerda el TC que la entrada en el domicilio sin el consentimiento de quien lo ocupa, ni estado de necesidad o flagrancia, solo puede hacerse si lo autoriza u ordena la autoridad judicial.

Ahora bien, nada hay en el texto de la ley riojana que regule el modo y manera en que debe ser ejercida por los funcionarios competentes la facultad que la ley les otorga, *“cuya actuación deberá atemperarse –como es obvio- al respeto a los derechos fundamentales, entre los que se incluye la inviolabilidad del domicilio, en los términos previstos por el art. 18.2 CE”.*

En todo caso, la interpretación desmesurada que realizan los recurrentes queda descartada tras la reforma introducida por la Ley 2/2020, a cuyo tenor resulta que *“la actuación inspectora podrá llevarse a cabo en cualquier lugar en que pueda exigirse el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley, con observancia de la legalidad vigente en materia de inviolabilidad del domicilio».*

En consecuencia, debe ser desestimada la impugnación del art. 39.1 a) de la Ley 6/2018.

- **FJ 16º:** Libertades de expresión y de producción y creación literaria.

Sostienen asimismo los senadores recurrentes que la prohibición y la limitación de utilizar animales para filmación de escenas que se contienen respectivamente en los arts. 7.12 y 15 de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, vulneran los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

En primer lugar, se recuerda que la ya declarada inconstitucionalidad y nulidad del art. 7.2 por motivos competenciales, y expulsado así en consecuencia este precepto del ordenamiento jurídico, el examen de la tacha sustantiva debe ceñirse exclusivamente al art. 15.

Antes de analizarlo, se recuerda que el ejercicio de la libertad de expresión que proclama el art. 20.1 a) CE «*no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, que son los demás derechos y los derechos de los demás*» (STC 187/1999, de 25 de octubre, FJ 5). Por otra parte, la libertad de producción y creación literaria y artística reconocida por el art. 20.1 b) CE es una concreción del derecho fundamental a la libertad de expresión, si bien con un ámbito de protección propio. En ambos casos se veda pues cualquier interferencia de los poderes públicos que no esté legalmente prevista y de modo especial, en este ámbito, la censura previa (art. 20.2 CE).

Atendiendo a esta doctrina constitucional debe descartarse que la regulación contenida en el art. 15 de la Ley 6/2018 vulnere la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

El art. 15 de la Ley 6/2018 establece que «*la filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca escenas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requiere la autorización previa de la consejería competente en la materia, con el fin de garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal. El medio de difusión debe hacer constar que las situaciones son ficticias y hacer constar el número de autorización*».

No cabe apreciar que este precepto introduzca un supuesto de censura previa. La autorización previa de la consejería competente de la comunidad autónoma lo es a los exclusivos efectos de asegurar que las escenas que se pretenden filmar simulando que se da muerte o se inflige cualquier daño o sufrimiento a un animal son, en efecto, ficticias. Se trata de una norma que atiende al fin legítimo de evitar el maltrato animal y que no compromete la libertad de producción y creación artística cuando se utilizan animales en la filmación de escenas artísticas o publicitarias para el cine, la televisión u otros medios de difusión.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 100/2020, DE 22 DE JULIO DE 2020 (BOE nº 220, de 15 de agosto de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1893-2019.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno.

### **NORMA AFECTADA:**

El art. 23.1 a) y 23.2 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

El abogado del Estado considera que estos preceptos incurren en una inconstitucionalidad mediata o indirecta porque, a su juicio, vulneran disposiciones del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores. Afirma que son contrarias a lo dispuesto en los arts. 2 y 4 del citado real decreto, que, según alega, han sido promulgados como normativa básica del Estado al amparo de la competencia conferida por el art. 149.1.13 CE bajo el título de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Considera que este título es prevalente sobre el del art. 149.1.23 CE –protección del medio ambiente–, que la disposición final primera del real decreto cita indistintamente junto con aquel para justificar la competencia del Estado.

### **FALLO:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 1º:** Las contradicciones apreciadas por el Abogado del Estado entre las disposiciones de la Ley Foral que impugna y el Real Decreto que invoca (el Real Decreto 293/2018, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores) son las siguientes.

El art. 23.1 a) ha prohibido desde el 1 de julio de 2018 la entrega a consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, en la entrega a domicilio y en los suministros en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras. Sin embargo, el art. 4.1 del real decreto permite la entrega gratuita no solo de las bolsas de plástico muy ligeras, sino también las de espesor igual o superior a 50 micras con porcentaje igual o mayor del 70% de plástico reciclado.

En segundo lugar, en el art. 23.2 se prohíbe desde el 1 de enero de 2020 la entrega al consumidor de bosas de plástico ligeras y muy ligeras que no sean compostables en los puntos de venta de bienes y productos, así como la entrega a domicilio u online. Por su parte, el art. 4.3 del real decreto no establece esta prohibición hasta el 1 de enero de 2021 y permite hasta esa fecha la entrega al consumidor de un tipo de bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras que contengan un porcentaje mínimo de 50% de plástico reciclado.

- **FJ 3º:** Enquadramiento competencial.

El Gobierno plantea que los preceptos recurridos incurren, por tanto, en un supuesto de inconstitucionalidad mediata, por infringir los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018. La disposición final primera del mismo establece que esta norma se dicta al amparo del art. 149.1.13 y 149.1.23 CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

En relación a la regla competencial del art. 149.1.13 CE, se recuerda que es doctrina de este tribunal que no toda medida que incida en la actividad económica puede incardinarse en este título. Para ello es preciso que tenga una *“incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”* (SSTC 21/1999, FJ 5 y 141/2014, FJ 5).

En el caso enjuiciado, se concluye que las medidas sobre la restricción del uso de las bolsas de plástico que establecen los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018 no tienen una incidencia directa ni significativa sobre la actividad económica general ni tampoco tienen por objeto establecer una regulación uniforme que garantice el mercado único. Por ello, no puede considerarse que esta regulación haya sido dictada al amparo de la competencia que sobre esta materia atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE.

En consecuencia, como las medidas establecidas en las normas de conflicto tienen como finalidad primordial la protección del medio ambiente, deben encuadrarse dentro de esta materia y, por tanto, el juicio de constitucionalidad habrá de efectuarse tomando en consideración las competencias asumidas en la materia, por el Estado y por la Comunidad Foral de Navarra.

- **FJ 4º:** Así, la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente cumple, según reiterada jurisprudencia constitucional, *“una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”*.

Por ello, las medidas previstas en el Real Decreto 293/2018 para reducir el consumo de bolsas de plástico han de respetarse en todo el territorio nacional. Las CCAA no pueden rebajar ese nivel de protección, ya sea retrasando la entrada en vigor de las prohibiciones del art. 4 del real decreto, ya sea eximiendo de su aplicación alguno de los tipos de bolsas a los que afecta el real decreto. Esto no obsta, sin embargo, para que las CCAA puedan adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, bien adelantando el calendario

o ampliando su ámbito de aplicación, siempre que tales disposiciones no entren en colisión con otros valores constitucionales.

Como se ha señalado anteriormente, los preceptos recurridos de la ley navarra no son contrarios a las disposiciones establecidas por los arts. 2 y 4 del Real Decreto 293/2018 como legislación básica en materia de medio ambiente ya que establece un nivel más alto de protección. Por consiguiente, no se aprecia que los preceptos vulneren el orden constitucional de competencias.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 134/2020, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020 (BOE nº 289, de 2 de noviembre de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4178-2019.

### **PROMOTOR:**

El Gobierno Vasco.

### **NORMA AFECTADA:**

Artículos 9, 10 y 11, disposición adicional novena, disposición final tercera y Anexo I del Real decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de Medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores:

*«Artículo 9. Criterios de distribución de la ayuda del Bono Social Térmico entre los beneficiarios.*

*1. La cantidad consignada en la partida presupuestaria con cargo a la que se financie el Bono Social Térmico en cada ejercicio presupuestario se distribuirá, entre todos los beneficiarios del artículo 8, mediante la concesión de un pago único anual.*

*2. La cuantía a percibir por cada beneficiario se determinará atendiendo a su grado de vulnerabilidad según se defina en la normativa reguladora del bono social eléctrico, así como a la zona climática en la que se localice la vivienda en la que se encuentre empadronado, todo ello en aplicación de la metodología contemplada en el anexo I del presente real decreto-ley.*

*Artículo 10. Procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda.*

*1. El número total de beneficiarios del Bono Social Térmico se determinará, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, atendiendo al número total de consumidores que sean beneficiarios del Bono Social de Electricidad previsto en el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, a 31 de diciembre del año anterior.*

*2. La gestión y el pago de las ayudas corresponderá a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades con Estatuto de Autonomía. A estos efectos, el Ministerio para la Transición Ecológica, a partir de la información a que hace referencia el artículo 11, calculará la distribución territorial del presupuesto disponible en el ejercicio para este fin y transferirá los importes a las Administraciones competentes para su pago, junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores.*

*3. Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía realizarán el pago de la ayuda a los beneficiarios durante el primer trimestre del año, en la forma que estimen más procedente de acuerdo a sus procedimientos, organización y el colectivo de beneficiarios, garantizando en todo caso la posibilidad de renuncia a la ayuda por parte de los beneficiarios que así lo soliciten.*

*4. En las comunicaciones y procedimientos que las Administraciones competentes para la gestión y el pago establezcan en relación al Bono Social Térmico, se especificará con claridad que la ayuda es otorgada con cargo al presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica.*

*5. Las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía podrán ampliar la cuantía otorgada con cargo a sus propios presupuestos, debiendo especificarse el porcentaje de cofinanciación de las Administraciones participantes en las comunicaciones a que se refiere el apartado anterior.*

*6. Una vez realizado el pago, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía remitirán en el primer semestre del año un informe a la Secretaría de Estado de Energía detallando las ayudas otorgadas, las renunciaciones registradas, el grado de cofinanciación que, en su caso, se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio.*

*Artículo 11. Obligaciones de los Comercializadores de Referencia.*

*Con el único fin de poder determinar el importe de la ayuda del Bono Social Térmico y proceder a su pago, los Comercializadores de Referencia deberán remitir a la Dirección General de Política Energética y Minas, antes del 15 de enero de cada año, un listado de aquellos de sus clientes que sean beneficiarios del Bono Social Eléctrico a 31 de diciembre del año anterior, en el que conste la siguiente información.*

- i. Nombre y DNI del beneficiario.*
- ii. Domicilio completo, indicando vía, número, código postal y municipio.*
- iii. Si tiene la consideración de consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.*
- iv. Datos de la cuenta bancaria.*

*Disposición final tercera. Título competencial.*

*Este real Decreto-ley tiene carácter básico y se dicta al amparo de la competencia que las reglas 13.<sup>a</sup>, 14.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución Española atribuyen al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de Hacienda general y bases del régimen minero y energético.*

## ANEXO I

*Metodología para el cálculo de la cuantía de la ayuda del Bono Social Térmico Para determinar la cuantía anual a asignar a cada uno de los beneficiarios del Bono Social Térmico se aplicará la siguiente metodología...»*

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Supuesta vulneración de la competencia exclusiva que el art. 10.12 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) atribuye a la comunidad autónoma en materia de asistencia social. Se entiende que los preceptos impugnados no tienen el carácter de normas básicas en el sentido que la doctrina constitucional ha configurado la legislación básica y no se ajustan a la doctrina constitucional en materia de subvenciones.

### **FALLO:**

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en su virtud:

1º Declarar que son inconstitucionales y nulos los incisos “*mediante la concesión de un pago único anual*” del apartado primero del art. 9; “*junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores*” y “*a partir de la información a que hace referencia el artículo 11*” del apartado segundo del art. 10 y “*durante el primer trimestre del año*” del apartado tercero del art. 10, así como el art. 11 del Real Decreto-ley 15/2018.

2º Declarar que la disposición adicional novena y la disposición final tercera del Real Decreto-ley 15/2018 son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 7 y 6 e), respectivamente.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º:** Tras rechazar las objeciones procesales formuladas por la representación del Estado, la Sentencia comienza analizando el objeto de regulación de los artículos cuya adecuación al reparto competencial se cuestionan; esto es, el bono social térmico. El Real Decreto-ley 15/2018 crea en el artículo 5 dicho bono como un programa de concesión directa destinado a compensar la pobreza energética en consumidores vulnerables en lo que respecta a energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. Es una ayuda compatible con la percepción de otras con igual fin procedentes de cualquier administración, así como con el bono social de electricidad. El cuestionado artículo 9 prescribe que las cantidades consignadas en la partida presupuestaria con tal objeto se distribuirá entre los beneficiarios, y establece una serie de criterios para determinar la cuantía a percibir. El impugnado artículo 10 regula cuestiones relativas al procedimiento para la determinación y pago de la ayuda. Finalmente, el artículo 11 establece las obligaciones de las comercializadoras de remitir información para determinar el importe de la ayuda.
  
- **FJ 4º:** De acuerdo con la doctrina constitucional (STC 87/2016, de 26 de abril), la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones en las distintas áreas o segmentos de la acción pública, ha de tener en cuenta la distribución de competencias en la materia en la que procede encuadrar las subvenciones, para lo que hay que examinar el contenido concreto de las disposiciones objeto de recurso.

En el caso planteado, resulta claro para el Tribunal que las ayudas previstas en dichas disposiciones son encuadrables en la materia de asistencia social.

La asistencia social, en sentido abstracto, abarca una técnica de protección de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de seguridad social, y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta.

La Constitución se refiere a la asistencia social en el artículo 148.1.20 como una materia sobre la que las CCAA pueden asumir competencias. El Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 10.12, caracteriza las competencias autonómicas en dicha materia como exclusivas.

No obstante, el Constitucional puntualiza que nos encontramos ante una materia compleja, que resulta central en un Estado social, en la que las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto del Estado.

- **FJ 5º:** Tal y como se señaló en la STC 13/1992, la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado, dependerá de las competencias que el Estado posea en la materia. Cuando en dicha materia hayan asumido competencias las comunidades Autónomas, las medidas deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias.

En el supuesto examinado, dado que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva sobre asistencia social, y el Estado no invoca título competencial alguno, éste puede decidir asignar parte de sus fondos a esas materias o sectores, pero la determinación del destino de las partidas no puede hacerse sino de manera genérica o global. Por otro lado, dichos recursos deben integrarse como parte de la hacienda autonómica.

- **FJ 6º:** El tribunal examina los diferentes preceptos impugnados en los siguientes términos:
  - a) Artículo 9: establece los criterios para la distribución de la ayuda del bono social térmico entre las personas beneficiarias. No se aprecia causa de inconstitucionalidad en cuanto a los requisitos que han de cumplir los destinatarios, ni en cuanto a los criterios a partir de los cuales se determina su cuantía, al considerarse que son elementos que el Estado puede fijar. No obstante, respecto a la previsión de que la ayuda debe otorgarse mediante la concesión de un pago único anual, no se trata de un aspecto central del régimen de la ayuda, ni se aprecia una relación directa con la finalidad que la ayuda

persigue que justifique que dicha previsión sea fijada por el Estado. Por tanto, el inciso “mediante la concesión de un pago único anual” del artículo 9 es contrario a las competencias autonómicas.

b) Artículo 10: Regula, en diversos apartados, el procedimiento para la determinación y pago de la ayuda. Al respecto, la Sentencia examina los diferentes apartados y señala lo siguiente: no plantea problema competencial ni la determinación de los beneficiarios conforme a la normativa reguladora del sector eléctrico, ni la previsión de que el órgano estatal proceda a la distribución de los fondos a partir de la información de sus posibles beneficiarios, ni la publicidad exigida al otorgamiento de la ayuda con cargo al Ministerio competente, ni la eventual compatibilidad con fondos autonómicos ni la necesidad de remisión de un informe por las Comunidades Autónomas al Estado. Se entiende que dichas previsiones del artículo 10 forman parte de los aspectos centrales de la ayuda que el Estado puede legítimamente regular, y no menoscaban el reparto competencial. No obstante, la previsión del apartado tercero de dicho artículo, que impone a las Comunidades Autónomas que hagan efectivo el pago en el primer trimestre del año, no es un aspecto central del régimen de la ayuda, cercena el margen necesario para que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar sus competencias de gestión y resulta, por tanto, inconstitucional y nulo. Igualmente, resulta inconstitucional la previsión del apartado segundo de determinación concreta de los beneficiarios y de los importes que les corresponden aplicando los criterios establecidos por el Estado. Es una función de carácter ejecutivo cuya reserva al órgano estatal contraviene el orden constitucional de distribución de competencias, por lo que resulta nulo el inciso “junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores”.

c) Artículo 11: Recoge una serie de obligaciones de remisión de información que se impone a los comercializadores de referencia. Dicha información se vincula a las tareas de gestión, que exceden de las facultades estatales. Tampoco se trata de una información que el Estado precise y que pueda ser puesta a disposición de las Comunidades Autónomas. No compete al Estado ni determinar las ayudas concretas que corresponden a cada beneficiario, ni proceder a su pago; únicamente le corresponde calcular la distribución territorial

del presupuesto disponible en el ejercicio, para lo que le basta la información referente al número de beneficiarios perteneciente a cada zona climática y grado de vulnerabilidad. Así, resulta nulo tanto el artículo 11, como el inciso “a partir de la información a que hace referencia el artículo 11”, del artículo 10.2.

d) Disposición adicional novena: Prevé un régimen transitorio de gestión directa de la ayuda por el Ministerio de Transición Energética durante el ejercicio 2019. El Tribunal estima su impugnación, ya que el Estado no ha invocado ningún título competencial para la gestión centralizada de la ayuda, que recae sobre una materia titularidad en exclusiva de la Comunidad Autónoma: la asistencia social. Dicha disposición resulta, por consiguiente, nula.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 148/2020, DE 22 DE OCTUBRE DE 2020 (BOE nº 305, de 20 de noviembre de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3993-2019.

### **PROMOTOR:**

Defensor del Pueblo.

### **NORMA AFECTADA:**

Artículo único, apartados 1, 3, 5 y 6 y disposición transitoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:

*«Uno. Se modifica el artículo 7, que pasará a tener la siguiente redacción:*

*«Artículo 7. Especies cinegéticas y cazables.*

*1. Tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el Anexo I de esta Ley, clasificándose en especies de caza menor y de caza mayor.*

*2. Son especies cazables todas las cinegéticas, salvo las que pudieran excluirse en el Plan General de Caza de Castilla y León en atención a la mejor información técnica disponible que aconsejase su exclusión temporal de la actividad cinegética».*

*«Tres. Se modifica el artículo 42 que pasará a tener la siguiente redacción:*

*«Artículo 42. Limitación de los periodos hábiles de caza.*

1. La caza solo se podrá efectuar durante los periodos y días hábiles establecidos en el Anexo II. No obstante, el Plan General de Caza de Castilla y León, de forma justificada, podrá modificar dichos periodos y días, si bien en ningún caso las especies de aves, tanto sedentarias como migratorias, podrán ser cazadas durante su período de reproducción y las especies de aves migratorias tampoco podrán ser cazadas durante su período de migración prenupcial.

2. Excepcionalmente, en los planes cinegéticos que se aprueben podrán figurar períodos hábiles de caza distintos a los señalados en Plan General de Caza de Castilla y León, siendo necesario, en estos casos, la justificación técnica de la medida pretendida y su aprobación por la dirección general competente en materia de caza.

3. Toda extracción autorizada fuera de los períodos considerados en los apartados 1 y 2 del presente artículo será considerada control poblacional.

4. Cuando, en determinadas zonas, existan razones que así lo justifiquen, la consejería competente en materia de caza, oído el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley, podrá reducir los períodos hábiles de las distintas especies de caza o establecer la veda total o parcial.».

«Cinco. Se añade el Anexo I, con la siguiente redacción:

«ANEXO I

*Especies cinegéticas*

*Aves (especies de caza menor).*

*Codorniz común (Coturnix coturnix).*

*Perdiz roja (Alectoris rufa).*

*Faisán (Phasianus colchicus).*

*Ánsar o ganso común (Anser anser).*

*Pato cuchara (Anas clypeata)..».*

*«Seis. Se añade el Anexo II, con la siguiente redacción:*

*«ANEXO II*

*Períodos y días hábiles*

*1. Caza menor:*

*1.1 Periodos hábiles:*

*1.1.1 Temporada general.*

*a) Caza de la liebre con galgo:*

*Desde el día 12 de octubre hasta el cuarto domingo de enero del año siguiente...».*

*«Disposición transitoria.*

*En tanto se apruebe el Plan General de Caza de Castilla y León, la caza se practicará conforme a las disposiciones de esta Ley».*

## **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

El recurso interpuesto afirma que los referidos preceptos, que regulan las especies cinegéticas y cazables y los períodos y días hábiles de caza así como la autorización para su ejercicio, son inconstitucionales por los siguientes motivos:

a) Vulnerar la legislación básica estatal en materia de medio ambiente; en concreto, lo señalado en los arts. 54.1 y 5; 61.1 y 65 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de

patrimonio natural y de la biodiversidad, por haber sido aprobados sin los estudios científicos y técnicos necesarios para garantizar la adecuada protección de las especies silvestres, y, en consecuencia, infringen lo señalado en los arts. 45 y 149.1.23 CE.

b) Eludir el cumplimiento y dejar sin efecto los autos del TSJCyL de 21 y 26 de febrero de 2018, que decidieron medidas cautelares de suspensión de vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril, y la orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 728/2018. Así, los preceptos recurridos tendrían la naturaleza de ley singular, y habrían sido aprobados con la única finalidad de eludir el cumplimiento y dejar sin efecto determinadas resoluciones judiciales, por lo que vulnerarían los arts. 9.3, y 24.1 CE.

**FALLO:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º:** La Ley 9/2019, de 28 de marzo, modifica la anterior Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con el objetivo de establecer un marco jurídico para las especies definidas como cinegéticas que permita declarar como tales aquellas que, no encontrándose en ninguno de los supuestos de protección estricta debido a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad puedan soportar una extracción ordenada de ejemplares.
- **FJ 3º:** En primer lugar, el recurso plantea la inconstitucionalidad mediata o indirecta de la norma por vulneración de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente; en concreto, lo dispuesto en los artículos 54.1 y 5, 61.1 y 65 de la Ley 42/2007, de patrimonio natural y la diversidad, lo que determinaría la infracción de los artículos 45.1 y 149.1.23 CE.

Señala el TC que la norma cuestionada ha sido dictada conforme a la competencia exclusiva en materia de caza y explotaciones cinegéticas de Castilla y León; competencia sobre la que incide transversalmente la reservada al estado para dictar legislación básica en materia de medio ambiente. En este sentido, la STC 69/2013 ha incidido en que el criterio para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente es su finalidad tuitiva: deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca actividades que resultan legítimas sólo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto de las exigencias medioambientales. En tal sentido, los artículos referidos de la Ley 42/2007 cumplen los requisitos para ser considerados básicos: contienen prescripciones generales y comunes de carácter mínimo, que inciden en el ejercicio de la actividad cinegética con una finalidad tuitiva; esto es, garantizar la conservación de la biodiversidad de las especies que viven en estado silvestre.

Como ha señalado la STC 161/2019, la inconstitucionalidad mediata exige que la contradicción entre las dos normas sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

- **FJ 4º:** El recurso interpuesto fundamenta la inconstitucionalidad mediata de la norma en el hecho de que haya sido aprobada sin exigir los informes y estudios científicos y técnicos que respalden su adecuación al deber básico de conservación de las especies afectadas; si bien, no se hace referencia a cuáles han de ser esos estudios. Cabe deducir, por consiguiente, que la impugnación se basa en una vulneración del procedimiento legislativo para la aprobación de la ley.

Al respecto, la STC 70/2018, de 21 de junio, analiza la vulneración del procedimiento legislativo como causa de inconstitucionalidad y establece que el defecto sólo adquiere dimensión constitucional si es susceptible de afectar de manera sustancial el proceso de formación de voluntad de la cámara. En el caso de tratarse de un parlamento autonómico, dicha vulneración no puede determinarse con la traslación de las exigencias que rigen en el procedimiento estatal; antes bien, la valoración requerirá atender al bloque de constitucionalidad aplicable. En el supuesto examinado, dicho bloque será el contenido en el artículo 24.1 del Estatuto de Autonomía en relación con los artículos 121 y 122 del reglamento de Cortes de Castilla y León. Examinado el procedimiento, se constata que la norma ha sido aprobada de conformidad con dicho bloque de constitucionalidad. Descartada la violación del procedimiento administrativo en la aprobación de la norma, no cabe estimar la demanda en este punto.

- **FJ 5º:** En segundo lugar, el recurrente considera que los preceptos cuestionados vulneran el artículo 9.3 CE al tratarse de una ley singular. Igualmente, se afirma la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al impedir el acceso a la justicia de los titulares de derechos e intereses legítimos y privar de efectividad a resoluciones judiciales recaídas en conexión con la materia objeto de la norma.

El TC, en Sentencia 134/2019, de 13 de noviembre, recuerda que las leyes singulares no son, per se, inconstitucionales; si bien están sujetas a límites. Para su análisis, debe partirse de la tipología de leyes singulares, señalada en STC 203/2013, de 5 de diciembre, que se refiere a la ley singular autoaplicativa, ley singular de estructura singular y ley dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular.

La sentencia analiza el posible encaje de la norma cuestionada en dichos tipos, y señala lo siguiente:

a) Para que una ley pueda ser calificada como autoaplicativa es preciso que a través de la misma pueda realizarse una actividad “materialmente administrativa” (STC 129/2013) o típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto (STC 50/2015); circunstancias que no se cumplen en el supuesto, ya que las determinaciones establecidas en la ley cuestionada tienen naturaleza normativa.

b) No cabe calificar la norma como de destinatario único o estructura singular en atención a los destinatarios, ya que sus previsiones van dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos.

c) Procede descartar que estemos ante una ley singular dictada en relación a un supuesto de hecho concreto y singular, ya que nace con vocación de permanencia, y se proyecta hacia el futuro.

Finalmente, no se produce infracción de los artículos 9.3 y 24.1 CE, ya que el hecho de que la aprobación de la ley conlleve que un incidente cautelar pierda objeto no convierte a la ley en singular; dicho efecto no agota el contenido de la norma, que tiene efectos generales y abstractos. En nuestro ordenamiento no existe reserva reglamentaria (STC 120/2014), por lo que la ley puede regular cualquier materia, posibilidad que no se ve restringida por el hecho de que el reglamento que regula la materia se encuentre impugnado en vía judicial.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 172/2020, DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2020 (BOE nº 220, de 22 de diciembre de 2020).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2896 -2015.

### **PROMOTOR:**

Noventa y siete diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, once del Grupo Parlamentario La Izquierda Plural [Izquierda Unida (IU), Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) y Chunta Aragonesista (CHA)], cuatro del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia y dos del Grupo Parlamentario Mixto del Congreso de los Diputados

### **NORMA AFECTADA:**

Los arts. 30.3 y 37.3 y 7, así como la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC).

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Posible vulneración de los arts. 9.3, 10.1, 15, 18.1, 20.1 d), 2 y 5, 21, 23, 24.1, 25.1 y 106, todos ellos de la Constitución.

### **FALLO:**

1.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad del inciso «no autorizado» del art. 36.23 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).

2.º Declarar que los arts. 36.23, 37.3 y 37.7 no son inconstitucionales siempre que se interpreten en el sentido establecido, respectivamente, en el FJ 7 C) el art. 36.23; en el FJ 6 E) el art. 37.3 y en el FJ 6 F) el art. 37.7.

3.º La disposición final primera por la que se introduce la disposición adicional décima en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es conforme a la Constitución, siempre que se interprete tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 8 C), concretado en los siguientes puntos:

- a) Aplicación a las entradas individualizadas.
- b) Pleno control judicial.
- c) Cumplimiento de las obligaciones internacionales.

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

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º.** Consideraciones previas sobre el objeto de la ley impugnada: seguridad pública y seguridad ciudadana.

En primer lugar, la sentencia recuerda que la doctrina constitucional ha venido encuadrando en la materia de seguridad pública «*todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública*» (STC 148/2000, FJ 10). Así, hemos incluido la «*seguridad nacional*» (STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 3); la «*ciberseguridad*» (STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 4); los «*sistemas de videovigilancia*» (STC 31/2010, FJ 109); *medidas dirigidas a la prevención de las actuaciones potencialmente más peligrosas en materia de espectáculos públicos* (STC 148/2000, FJ 6); o *algunas de las actuaciones típicas de la policía administrativa –sometimiento a licencia del ejercicio de determinadas actividades–* [STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 9 a)].

Por su parte, la seguridad ciudadana es un ámbito material que forma parte de la seguridad pública, pero, en modo alguno, resulta equivalente o sinónimo. La seguridad ciudadana se puede entender como el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen (STC 55/1990, de 28 de marzo, FJ 5), lo que se puede lograr a través de acciones preventivas y represivas. Es por ello que el legislador justifica la intervención de las autoridades por «*la existencia de una amenaza concreta o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos o alterar el normal funcionamiento de las instituciones públicas*» (art. 4.3 LOPSC); intervención previa en aras de lograr la seguridad ciudadana, que es distinta de la posterior actividad sancionadora.

- **FJ 4º:** Impugnaciones relativas a los “registros corporales externos”.

El primer precepto objeto de impugnación es el art. 20.2 LOPCS, relativo a la práctica por las fuerzas y cuerpos de seguridad de los registros corporales externos, y cuya redacción es la siguiente:

Art. 20.2 LOPSC:

*“Salvo que exista una situación de urgencia por riesgo grave e inminente para los agentes:*

*a) El registro se realizará por un agente del mismo sexo que la persona sobre la que se practique esta diligencia.*

*b) Y si exigiera dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa, se efectuará en un lugar reservado y fuera de la vista de terceros. Se dejará constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó”.*

Los recurrentes consideran que este precepto lesiona el derecho a la intimidad personal al permitir la práctica de registros corporales que pueden implicar un desnudo parcial o total de las personas afectadas.

La Sentencia considera, no obstante, que al establecer el apartado 2.b del precepto recurrido que los registros corporales pueden implicar «*dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa*», no está amparando los supuestos de desnudo integral de las personas afectadas. Es decir, el TC excluye que nos hallemos ante una intervención tan invasiva de la intimidad corporal como sería la realización de cacheos con desnudo integral (cuestión abordada en relación con el ámbito penitenciario en la STC 57/1994, entre otras).

A continuación, la sentencia trata de analizar si la medida impugnada respeta o no el principio de proporcionalidad, al tratarse de una medida restrictiva del derecho fundamental a la intimidad personal y/o corporal.

Así, el presupuesto que habilitaría esta medida de registro o cacheo con “desnudo parcial” no sería otro que el previsto en el art. 20.1 LOPSC: esto es, la existencia de “indicios racionales» que puedan conducir al hallazgo de

instrumentos, efectos u objetos relevantes para el cumplimiento de las funciones policiales de indagación o prevención.

Si conectamos las funciones de indagación y prevención con los hechos y circunstancias previstas en otros artículos de la ley (arts. 16.1 y 18.1), se puede concluir, afirma el TC, que se podrá proceder a la práctica de registros corporales externos y superficiales, que incluso puedan conllevar el desnudo parcial, cuando existan indicios racionales de que se porten los citados objetos y puedan ser utilizados con la finalidad de cometer un delito o infracción, o de alterar la seguridad ciudadana. Actuación que de este modo satisface la observancia del principio de proporcionalidad, al responder a un fin legítimo –la prevención de la comisión de delitos o infracciones administrativas y la preservación de la seguridad y convivencia ciudadana–, resultando idónea y necesaria para su consecución.

Además, salvo en situaciones de urgencia –concretada en la existencia de un grave e inminente riesgo para los agentes–, el registro o cacheo será practicado por agente del mismo sexo y en lugar reservado y fuera de la vista de terceros, minimizando con ello la injerencia en la intimidad de la persona. Y a mayor abundamiento, el registro corporal ha de ser realizado, en todo caso, con respeto a los principios de injerencia mínima, de menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona afectada, y de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación (arts. 20.3 y 4, y 16.1 LOPSC).

Por ello, se afirma que la letra b) del art. 20.2 no vulnera el derecho a la intimidad corporal del art. 18.1 CE, desestimando, por ello, su inconstitucionalidad.

- **FJ 6º: Infracciones vinculadas a actos, reuniones y manifestaciones en lugares públicos.**

Los recurrentes impugnan varios preceptos en los que se tipifica como infracción administrativa un conjunto de actos, reuniones o manifestaciones públicas.

Con carácter previo a su enjuiciamiento, la sentencia aborda con detalle el contenido del derecho de reunión y los límites a los que está sometido, siendo el primero de ellos, el deber de comunicarlo con anterioridad a la autoridad

competente (art. 21.2 CE). El segundo requisito previsto en el art. 21.2 CE para poder limitar, modular e incluso prohibir el ejercicio del derecho de reunión consiste en que “existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

**FJ 6.C)** El primero de los preceptos impugnados, en este sentido, es el art. 36.2 LOPSC, que tipifica como infracción grave:

*«La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal.»*

En relación con la realización de reuniones o manifestaciones frente a las sedes parlamentarias, se afirma que están amparadas por el derecho de reunión. Así, el art. 21 CE se opone, en principio, a que la autoridad prohíba tales reuniones por el mero hecho de estar destinadas a tener lugar frente a las sedes parlamentarias. Solo podrá prohibirlas en caso de que razone que una concreta reunión de este tipo presente circunstancias específicas que razonable y proporcionalmente justifiquen la restricción del derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE.

Así, lo ha reconocido en diversos pronunciamientos el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El derecho de reunión comprende el de elegir el lugar de su ejercicio y especialmente el de decidir ejercerlo ante sedes parlamentarias (STEDH, caso *Sáska c. Hungría*, § 21). Pero este derecho no es ilimitado. Requiere que se comunique a la autoridad, que se desarrolle según las alteraciones razonablemente necesarias que la autoridad señale y que con ocasión de su ejercicio no se perturbe la seguridad ciudadana.

El art. 36.2 LOPSC lo que tipifica como infracción, advierte el TC, es únicamente las conductas que, con ocasión de las reuniones o manifestaciones, den lugar a una perturbación grave de la seguridad ciudadana, previsión que comprende las actuaciones o comportamientos que dañan de un modo intenso a personas o

bienes (o que entrañan un riesgo agravado de que se produzca ese resultado lesivo), así como las que obstruyen sensiblemente el funcionamiento de los órganos legislativos.

Por otra parte, se recuerda que las sedes parlamentarias revisten una doble trascendencia que las hace dignas de protección jurídica. Por un lado, albergan el desenvolvimiento efectivo de las funciones representativas por medio del funcionamiento del órgano legislativo en sus distintas formas y composiciones. Por otro lado, resulta inherente a ellas, incluso cuando están inactivas, su carácter de representación institucional de la voluntad popular, de modo que constituyen un símbolo del más alto valor constitucional.

Este tribunal aprecia, atendiendo a esa doble relevancia de las sedes parlamentarias, que el art. 36.2 LOPSC se orienta a evitar que la perturbación grave de la seguridad ciudadana con ocasión de reuniones o manifestaciones ante las instituciones parlamentarias (i) impida el normal funcionamiento del órgano parlamentario en sus distintas formas y composiciones o (ii) produzca una desconsideración del símbolo encarnado en las sedes parlamentarias que razonablemente pueda coadyuvar por sí misma, o mediante la incitación de otras conductas, a que se ponga en riesgo la tranquilidad y convivencia ciudadanas [art. 3 c) LOPSC] o a que, de un modo más general, se condicione a otros ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico [art. 3 a) LOPSC].

Este Tribunal concluye, a partir de estas consideraciones, que la previsión contenida en el art. 36.2 LOPSC es constitucional, pues el valor cualificado cuya garantía se pretende por la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana no se difumina, si consideramos que el precepto, además, contiene dos bienes jurídicos, por estar encaminados a proteger, de un lado, la especial significación institucional que tienen las cámaras legislativas, de fundamental relevancia en un Estado de Derecho y, de otro, el normal funcionamiento de estos órganos parlamentarios.

Ello también lleva consigo la plena constitucionalidad del apartado segundo, en su integridad, comprendiendo los términos «aunque no estuvieren reunidas».

**FJ 6º.D)** El art. 37.1 LOSPC, en el que se tipifica una infracción leve, ha sido impugnado, en conexión con el art. 30.3 que define quiénes se considerarán organizadores o promotores a los efectos de esta ley. El texto de las disposiciones cuestionadas es el siguiente:

«Artículo 37. Infracciones leves.»

*1. La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores».*

«Artículo 30. Sujetos responsables.»

[...]

*3. A los efectos de esta Ley se considerarán organizadores o promotores de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones las personas físicas o jurídicas que hayan suscrito la preceptiva comunicación. Asimismo, aun no habiendo suscrito o presentado la comunicación, también se considerarán organizadores o promotores quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas».*

Los reproches que se formulan al art. 37.1 LOPSC no pueden analizarse de forma aislada, sino atendiendo a lo previsto en el art. 30.3 LOPSC. Los recurrentes derivan de ambas disposiciones una restricción desproporcionada del derecho de reunión en una sociedad democrática. La razón es que se podrá sancionar a aquellos ciudadanos que simplemente hayan tomado parte en una concentración pacífica espontánea o que no haya sido previamente comunicada.

Tras citar diversas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el TC afirma que *“debemos rechazar las tachas de inconstitucionalidad alegadas por los recurrentes. La exigencia de la previa comunicación a la autoridad competente no supone una interferencia o restricción desproporcionada del derecho de reunión; y tampoco lo supone que su ausencia sea susceptible de ser sancionada mediante una infracción tipificada en la ley y proporcionada, como se desprende de su carácter leve. Ello no exime a las autoridades de realizar en la aplicación del tipo infractor el oportuno juicio de proporcionalidad a los efectos de salvaguardar y no desincentivar el ejercicio del derecho de reunión (STC 66/1995, FJ 2), y con mayor razón en algunos casos, como los de las manifestaciones espontáneas, atendiendo a las circunstancias concurrentes, como respuesta inmediata a un evento político actual, ausencia de conductas ilegales o riesgo efectivo para la seguridad ciudadana”*.

Además, de acuerdo con el principio de culpabilidad que rige en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, *“los promotores u organizadores de reuniones o manifestaciones que se integren en el tipo previsto en el art. 37.1 LOPSC solamente podrán ser sancionados si en el caso concreto han incurrido en dolo o culpa (art. 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público). Y, además, su responsabilidad se limitará, solo y exclusivamente, al hecho de que sean celebradas incumpliendo los requisitos previstos en la Ley reguladora del derecho de reunión, y no incluirá todo lo que suceda en esas reuniones o manifestaciones, ni todo lo que haga cada uno de los participantes en ellas. Los organizadores o promotores quedarán exonerados de responsabilidad por hechos ajenos si se prueba que no pudieron impedir la comisión de ciertos hechos a pesar de emplear la diligencia que era exigible; grado de diligencia que ha de ser interpretado, en estos casos, de forma que no dificulte en exceso el ejercicio del derecho de reunión.*

*Los razonamientos precedentes permiten concluir que los arts. 37.1 y 30.3 LOPSC no merecen tacha de inconstitucionalidad alguna”*.

**FJ 6º E)** Igualmente, por incurrir en una restricción injustificada y desproporcionada del derecho fundamental de reunión, se recurre la infracción leve tipificada en el art. 37.3 LOPSC, que reza así: «El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público,

reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos».

Para salvar la constitucionalidad del precepto, el TC realiza una interpretación del mismo. Así, en la medida en que el artículo recurrido establece una restricción de un derecho fundamental y que se trata de un precepto de carácter sancionador, ambas circunstancias obligan al intérprete a preferir, de entre las posibles, las lecturas de la norma que resulten más acordes con los principios de interpretación restrictiva y *favor libertatis*. Conforme a estos principios, el TC entiende que el sintagma «*cuando provoquen alteraciones menores*» alude a aquellas que sean verdaderamente relevantes, en el sentido de presentar una determinada entidad y gravedad en la medida en que, por tratarse de un precepto del derecho administrativo sancionador, su aplicación debe ser el resultado de una interpretación restrictiva.

En cuanto a las personas que pueden hallarse incurso en este tipo infractor, sin perjuicio de la responsabilidad que, en su caso, pueda serles exigida a los promotores u organizadores, lo podrán ser los participantes a título individual en la reunión o manifestación que provoquen tales alteraciones sustanciales cuando les sean directamente imputables.

**FJ 6º F)** Se recurre, por último, el art. 37.7 LOPSC, en el que se establece como infracción leve: «La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal. Asimismo la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada.»

Junto a la vulneración del derecho de reunión (art. 21 CE), los grupos parlamentarios recurrentes alegan también la del principio de taxatividad (art. 25.1 CE). En el caso de la ocupación de inmuebles o similares, por no concretar el propio término de «ocupación», ni precisar si ha de concurrir o no violencia o intimidación. En el supuesto de la ocupación de vía pública, por no

precisar qué ley o norma de rango inferior se ha de infringir para que la conducta sea susceptible de sanción

El Tribunal entiende que la sanción como infracción leve no puede ser considerada como límite desproporcionado, dado que la ocupación se ha realizado contra la voluntad del propietario o titular de un derecho real. Por tanto, nada se puede objetar desde el punto de vista del principio de taxatividad (art. 25.1 CE).

El párrafo segundo de dicho apartado sanciona “*la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto en la Ley*”. La sentencia entiende que es constitucional porque, a pesar de tratarse de una norma sancionadora en blanco, el núcleo esencial de la prohibición se encuentra en la misma, y queda completado con la referencia a otras normas de rango legal, no pudiendo éstas a su vez ser completadas por normas reglamentarias.

Respecto a la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada, entiende el TC que los recurrentes no ofrecen argumento alguno, por lo que no satisfacen la carga de ofrecer las razones de la pretendida inconstitucionalidad.

- **FJ 7º. Infracciones vinculadas al uso de imágenes o datos personales o profesionales.**

Se impugna en el recurso el art. 36.23 LOPSC que sanciona el uso, sin autorización, de imágenes o datos de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, cuya redacción es la siguiente:

«Artículo 36. Infracciones graves.

[...]

23. *El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones*

*protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información».*

Afirman los recurrentes que el art. 36.23 LOPSC establece una desproporcionada restricción del derecho fundamental de información [art. 20.1 d) CE], por someter su ejercicio a un procedimiento autorizatorio que vulnera la prohibición de censura previa ex art. 20.2 CE.

Al respecto, el Alto Tribunal explica que la cuestión planteada en esa sede atañe a un conflicto entre el ejercicio del derecho fundamental a comunicar libremente información y la protección de otro valor constitucional, como es la seguridad ciudadana, concretada en la seguridad de la persona afectada o de su familia, de las instalaciones protegidas o el éxito de una operación policial.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, habría censura previa proscrita por el art. 20.2 CE cuando la difusión de imágenes o datos que ahora nos ocupa se someta a un previo examen de su contenido por el poder público, de forma que aquella (la difusión) solo se pueda realizar si este *“otorga el pláacet”*.

En consecuencia, *“el art. 36.23 dado que sujeta a la obtención de autorización administrativa previa la actividad consistente en usar imágenes o datos de las autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, resulta contrario a la interdicción de censura previa ex art. 20.2 CE, de modo que procede declarar la inconstitucionalidad del inciso «no autorizado» de dicho precepto”*.

- **FJ 8º:** Impugnación del régimen especial para Ceuta y Melilla de rechazo en frontera de los extranjeros que intenten entrar ilegalmente.

Los recurrentes impugnan, por último, la disposición final primera de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana por la que se introduce una disposición adicional décima en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

*«1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.*

*2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.*

*3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»*

Reprochan los grupos parlamentarios recurrentes que se está introduciendo, por simple vía de hecho, un régimen de devolución masiva e indiferenciado de extranjeros no conforme a la legalidad vigente en materia de extranjería, vulnerando con ello los arts. 9.3, 24.1 y 106 CE. Y a mayor abundamiento, afirman que la regulación no respeta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en lo que atañe a la aplicación de principio de no devolución, e impide el acceso al derecho de asilo previsto en el art. 13.4 CE.

La Sentencia reconoce que el *“rechazo en frontera es una actuación material de carácter coactivo, que tiene por finalidad restablecer inmediatamente la legalidad transgredida por el intento por parte de las personas extranjeras de cruzar irregularmente esa concreta frontera terrestre. La actuación material [será constitucional], sin perjuicio del control judicial que proceda realizarse en virtud de las acciones y recursos que interponga, en cada caso concreto, la persona extranjera”*.

Continúa el TC señalando que el régimen de “rechazo en frontera” previsto para Ceuta y Melilla, tal como ha sido configurado legalmente no incurre en inconstitucionalidad. Establece, a continuación, que en un recurso de inconstitucionalidad, la apreciación de inconstitucionalidad deriva de considerar la disposición de una manera abstracta, sin perjuicio, por tanto, de que las

circunstancias concurrentes en que cada una de sus aplicaciones deban ser ponderadas convenientemente en los procesos constitucionales en que se susciten.

El Tribunal recuerda que el rechazo ha de llevarse a cabo, tal y como establece el apartado segundo, con las garantías que a las personas extranjeras reconocen las normas, acuerdos y tratados internacionales ratificados por España, debiendo ser reales y efectivos los procedimientos de entrada legal en territorio español.

En todo caso, de las referidas obligaciones internacionales en materia de derechos humano se desprende que los cuerpos y fuerzas de seguridad deberán prestar especial atención a las categorías de personas especialmente vulnerables, entre las que se encuentran, los menores de edad, las mujeres embarazadas y las personas incapacitadas.

Por último, la sentencia se pronuncia acerca de si, como sostienen los recurrentes, la disposición recurrida respeta o no la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en lo que se refiere a la aplicación del principio de “no devolución”, desincentivando el ejercicio del derecho de asilo previsto en el art. 13.4 CE.

Sobre esta cuestión recuerda que el derecho de asilo está especialmente vinculado con el principio de “no devolución”, cuya finalidad es impedir la devolución de una persona a un territorio en el que su vida, integridad o libertad corran peligro. Este principio ha sido desarrollado por el TEDH con ocasión de las expulsiones o deportaciones y se traduce en la obligación de los Estados de asegurarse del trato al que se exponen los extranjeros que se devuelven al país de origen o procedencia a los efectos de no incurrir en una vulneración del art. 3 CEDH.

Teniendo en cuenta que la disposición impugnada *“en nada exceptiona el régimen jurídico previsto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria de asilo, al limitarse a indicar*

*dónde se han de formalizar las solicitudes –puestos fronterizos de Ceuta y Melilla–, y que los medios, que permiten acceder a un procedimiento de entrada legal al territorio español, deben existir y ser efectivos, en cumplimiento por el Estado español de las obligaciones internacionales, no se pueden acoger los reproches de inconstitucionalidad formulados por los recurrentes”.*

*“En conclusión, la disposición adicional décima de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en los términos en que ha sido interpretada en este fundamento jurídico, se ajusta al marco constitucional, por lo que se ha de desestimar su inconstitucionalidad”.*