

# *JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2015*



Servicio de Estudios Autonómicos

# ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

## A) SENTENCIAS QUE RESUELVEN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

STC 12/2015, DE 5 DE FEBRERO .....	5
<i>(Se desestima el recurso interpuesto por el grupo parlamentario socialista contra el Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero).</i>	
STC 13/2015, DE 5 DE FEBRERO .....	9
<i>(Se desestima el recurso interpuesto por las Cortes de Aragón contra la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).</i>	
STC 81/2015, DE 30 DE ABRIL .....	11
<i>(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).</i>	
STC 84/2015, DE 30 DE ABRIL .....	14
<i>(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el grupo socialista del Senado en relación con la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid).</i>	
STC 93/2015, DE 14 DE MAYO .....	18
<i>(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el gobierno de la nación en relación con el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía).</i>	
STC 102/2015, DE 26 DE MAYO .....	22
<i>(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias en relación con la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia).</i>	
STC 111/2015, DE 28 DE MAYO .....	26
<i>(Se estima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con la Ley 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito).</i>	
STC 145/2015 DE 09 DE JULIO DE 2015 .....	28
<i>(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en relación con Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo.)</i>	

STC, 199/2015 DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2015 ..... 33  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda plural; y Unión Progreso y Democracia, en relación con el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Límites a los decretos-leyes: falta de acreditación del presupuesto habilitante para aprobar con carácter urgente los preceptos legales relativos a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, y a la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles*

## **B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN LA IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS:**

STC 137/2015, DE 11 DE JUNIO..... 39  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias).*

STC 138/2015, DE 11 DE JUNIO..... 43  
*(Se estima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con el denominado “proceso de participación ciudadana” de la Generalidad de Cataluña)*

STC 147/2015, DE 25 DE JUNIO..... 46  
*(Se estima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa).*

STC 259/2015, DE 2 DE DICIEMBRE ..... 49  
*(Se estima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación en relación con la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015).*

## **C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS:**

STC 45/2015, de 05 de marzo de 2015 ..... 54  
*(Se desestima el conflicto positivo de competencias planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto).*

STC 58/2015, DE 18 DE MARZO ..... 78  
*(Se desestima el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino)*

STC 92/2015, DE 14 DE MAYO..... 88  
*(Se desestima el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros once municipios en relación con la Ley del*

Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral).

STC 185/2015, DE 21 DE SEPTIEMBRE ..... 107  
(Se desestima el conflicto positivo de competencias planteado por la Xunta de Galicia en relación con el la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal, de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación).

#### **D) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

STC 83/2015, DE 30 DE ABRIL..... 115  
(Se declara extinguida la cuestión planteada para la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en relación con el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).

STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015 ..... 123  
(Se estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 2 de la Sala de lo Contencioso-Advo. del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo).

**SENTENCIA 12/2015, DE 5 DE FEBRERO**

**(BOE de 2 de marzo de 2015)**

en relación con el Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso
- **Norma impugnada:** el Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.
- **Motivación del recurso:** los diputados recurrentes entienden no concurre el requisito de la “extraordinaria y urgente necesidad” enunciado por el artículo 86.1 CE, como presupuesto habilitante del real decreto-ley.

Afirma el recurrente que el Real Decreto-ley 6/2013 no responde a la necesidad urgente de solucionar la situación de quiénes invirtieron en participaciones preferentes y deuda subordinada, pues se limita a establecer dos medidas que no dan respuesta inmediata a la situación de extraordinaria necesidad de los inversores minoristas: por un lado, crea la comisión de seguimiento de los instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, cuyas funciones son básicamente de análisis e informe, por lo que no va a impulsar la solución de la situación de los “preferentistas”; y, por otro, acude a una figura normativa, el decreto-ley, que resulta innecesaria y desproporcionada, dado que la normativa

vigente ya contemplaba los mecanismos aquí previstos, por lo que no contribuye a aportar solución alguna.

- **Fallo:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El recurso se fundamenta en un único motivo de inconstitucionalidad, consistente en la supuesta infracción del art. 86.1 CE, por estimar los recurrentes que no concurre, en el supuesto examinado, el presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad” que habilita la utilización de la figura normativa del decreto-ley.

Al respecto recuerda el TC su consolidada doctrina en relación al citado precepto constitucional, y señala que su control debe ser un “control externo” en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno”.

Este control externo que al Tribunal corresponde realizar se concreta en los siguientes aspectos: en primer lugar, comprobar “que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada”, y, además “que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto- Ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). **(FJ 3)**

2.- De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, se examina seguidamente si en el art. 1 del Real Decreto-ley impugnado (único artículo que es objeto de examen por el TC) concurre el presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” exigido por el art. 86.1 CE.

El artículo 1 del Real Decreto-ley 6/2013, que es objeto de la presente impugnación, tiene por objeto la creación de la comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa que tiene, entre otras funciones, la de analizar las razones que llevaron a los “preferentistas” a formular reclamaciones contra las entidades de crédito.

Para ver si existe la “**definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad**”, la Sentencia acuda a la Exposición de Motivos de la norma, así como a los argumentos esgrimidos por el Ministro en el Congreso de los Diputados. Tras ello, se afirma que

De su examen se deduce, señala el TC, que la situación de urgencia a la que la presente norma pretende subvenir es la de atender a una problemática económica desfavorable, notoriamente conocida, que ha afectado a un gran número de personas, inversores minoristas, en su gran mayoría en situación de especial vulnerabilidad, que han sufrido las consecuencias negativas derivadas de una incorrecta comercialización de unos productos de inversión de carácter complejo, las participaciones preferentes y deuda subordinada, y que se han visto abocados a soportar especiales dificultades económicas para recuperar su inversión.

En consecuencia, se declara que los órganos políticos, al explicitar la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que responde el Real Decreto-ley 6/2013, que es la de crear un cauce institucional que contribuya a agilizar los procedimientos dirigidos a la protección del inversor en la comercialización de esos productos financieros complejos, no hace un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno, por lo que concurre, en el presente supuesto, la primera dimensión del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE. **(FJ 4)**

**3.-** A continuación, analiza el TC si concurre el segundo requisito, que exista una “**conexión de sentido**” entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto- Ley se adoptan.

La creación y regulación de la comisión no puede calificarse así de “innecesaria” o “desproporcionada”, pues supervisar, a través de un órgano independiente, las relaciones entre los inversores y comercializadores de estos productos financieros y el desarrollo de los procesos dirigidos a garantizar la protección de los inversores minoristas, prestando especial atención a los afectados que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, así como proponer medidas o criterios alternativos que agilicen los procedimientos dirigidos a obtener la devolución de las cantidades procedentes, pueden considerarse instrumentos que contribuyen de manera efectiva a la introducción de “mejoras regulatorias” en los mecanismos de protección de quienes han resultado afectados por los errores en la comercialización de estos productos financieros, por lo que existen una conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la concreta urgencia invocada.

La naturaleza de sus órganos directivos, la transcendencia de las funciones que se atribuyen a la comisión y la inmediatez de las medidas a adoptar por la misma, ante “la inminente realización de los ejercicios de gestión de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada” —tal y como señala la exposición de motivos de la norma—, justifican en este supuesto, el recurso a una norma de naturaleza extraordinaria, como es el decreto-ley. **(FJ 5)**

**4.-** Por ello se concluye que, en relación con el art. 1 del Real Decreto-ley 6/2013, objeto de este proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permite apreciar la existencia de la situación habilitante exigida por el art. 86.1 CE, y que las medidas adoptadas en el mencionado precepto guardan conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita en la norma. **(FJ 6)**



**SENTENCIA 13/2015, DE 5 DE FEBRERO**

**(BOE de 2 de marzo de 2015)**

en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Cortes de Aragón.
- **Norma impugnada:** La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- **Motivación del recurso:** Se consideran inconstitucionales varios preceptos de la citada ley por ser contrarias al Estatuto de Autonomía de Aragón porque no prevén la emisión de un informe por la Comunidad Autónoma de Aragón pesa a que todas ellas tienen que ver con cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura y se refieren al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que está comprendida una parte del territorio de Aragón.
- **Fallo:**
  - 1º.- Declarar con el alcance establecido en el fundamento jurídico 5, la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoquinta, la disposición transitoria segunda, la disposición derogatoria única, apartado tercero y las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental.
  - 2º.- Desestimar el recurso en todo lo demás.
- **B.- COMENTARIO-RESUMEN:**

1º.- La STC 13/2015, de 5 de febrero, declara la inconstitucionalidad de varios preceptos, que se refieren a cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental,

por contravenir una norma integrada en el bloque de constitucionalidad, como es el Estatuto de Autonomía de Aragón.

**2º.-** Las Cortes de Aragón, promotoras del recurso de inconstitucionalidad, argumentan que se ha omitido el informe preceptivo en relación con cualquier propuesta de transferencia de aguas que afecte a su territorio previsto en el artículo 72.3 EAAr. **(FJ 1)**

3.- En relación con el informe preceptivo previsto en la norma estatutaria, el TC ya se pronunció expresamente sobre su constitucionalidad en la STC 110/2010, declarando que es un mecanismo de cooperación entre estado/comunidad autónoma y que no desplaza la competencia estatal ex artículo 149.1.22 CE.

A continuación, el TC sostiene la aplicación de la norma estatutaria, dado que las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura previstas en los preceptos impugnados suponen una transferencia de recursos hídricos entre cuencas intercomunitarias que afectan al territorio aragonés. Dicha afectación resulta del hecho que diez municipios ribereños están situados en territorio de Aragón. Al mismo tiempo, al ser la del Tajo una cuenca hidrográfica supracomunitaria su gestión está sometida al principio de unidad de cuenca y, según este principio, las decisiones que se adopten respecto a las transferencias de sus aguas afectan a Aragón (por ser una de las CA por cuyo territorio transcurren las aguas), sin que sea admisible una gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica que permita considerar que los aprovechamientos realizados en un tramo inferior del curso fluvial no afectan a los territorios situados aguas arriba por los que el mismo curso transcurre. **(FJ 6)**

4.- En último lugar, el TC, atendiendo a los intereses de las restantes CA afectadas por el trasvase y a los posibles perjuicios que podrían sufrir los demás destinatarios de la norma derivados de vacíos normativos, matiza que la nulidad debe quedar diferida por el plazo de un año, a partir de la publicación de la sentencia, debiendo sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento de informe previo emitido por la CA de Aragón. **(FJ 6)**

**SENTENCIA 81/2015, DE 30 DE ABRIL**

**(BOE de 18 de junio de 2015)**

en relación con el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Parlamento de Navarra.
  
- **Norma impugnada:** el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
  
- **Motivación del recurso:** Vulnera el art. 86.1 CE y el art. 23 CE.

- **Fallo:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, los recurrentes alegan que la norma recurrida vulnera el art. 86.1 CE al no justificar de forma expresa y razonada la situación de extraordinaria y urgente necesidad que hizo necesaria la utilización del decreto para aprobar las medidas económicas en él contenidas.

El Tribunal repasa los argumentos contenidos en la Exposición de Motivos de la norma (“necesidad de racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas” con el fin de reducir el déficit y cumplir con los compromisos asumidos por España con Europa) como los esgrimidos por el

ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el Congreso (la necesidad de reducir el gasto público , de ahorrar para poder hacer frente a la deuda externa sin tener que solicitar nuevos préstamos). Así, el Tribunal Constitucional, cuyo análisis es estrictamente jurídico, llega a la conclusión de que el Gobierno ha justificado de manera expresa, concreta, detallada y razonada “ la necesidad de emplear la “potestad legislativa provisional y de urgencia que le reconoce el art. 86.1 CE”. También concluye que la norma cumple con el requisito de conexión entre las medidas aprobadas y la finalidad perseguida.

2.- Los recurrentes alegan que el art. 2 del real Decreto-Ley (que prevé la supresión de la paga extra) vulnera el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos” (art. 23.2 CE) y que “ha afectado de forma global” al sistema de las Comunidades Autónomas y, por tanto, ha “suplantado” las competencias de las Cortes Generales (art. 86.1 CE). Ambas alegaciones son desestimadas.

En relación con el primer argumento, la sentencia explica que la doctrina constitucional ha admitido que el derecho consagrado en el art. 23.2 CE se proyecta “no solo en el momento del acceso a la función pública sino también a lo largo de toda la duración de la relación funcional”, por lo que es aplicable, “aunque con matices”, a la provisión de puestos de trabajo. Pero ni de la doctrina ni de la Constitución se puede extraer “una vinculación o equiparación entre cualquier modificación del régimen de los empleados públicos, y singularmente de sus retribuciones, con el derecho reconocido en el art. 23.2”.

El Tribunal rechaza también que la norma afecte al “régimen de las Comunidades Autónomas”. Esta expresión se refiere al “régimen constitucional de las Comunidades Autónomas, del que forman parte los Estatutos de Autonomía y otras leyes estatales atributivas de competencias que integran el bloque de constitucionalidad”. Por tanto, cuando la Constitución prohíbe al decreto-ley “afectar” al régimen de las Comunidades Autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante un instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente incida en las competencias autonómicas”.

El Estado, es competente para establecer medidas de contención de gastos de personal con base en los artículos 149.1.13 CE (coordinación de la planificación general de las actividades económicas) y 156.1 CE (autonomía financiera de las CC.AA con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles). Partiendo de esta atribución competencial, afirma la sentencia, la aprobación de las medidas por decreto-ley “no pueden suponer afectación al régimen de las Comunidades Autónomas ni tampoco suplantación de las Cortes Generales.

Finalmente, el Parlamento recurrente alega que la norma vulnera el principio de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE, en su vertiente de respecto a la confianza legítima. Explica la sentencia que el principio de seguridad jurídica no puede impedir la introducción de modificaciones si éstas no pueden calificarse en modo alguno como imprevisibles.

**SENTENCIA 84/2015, DE 30 DE ABRIL**

**(BOE de 8 de junio de 2015)**

en relación con la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Grupo Parlamentario Socialista del Senado.
  
- **Norma impugnada:** los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid.
  
- **Motivación del recurso:** Infracción de los artículos 9.3 (en relación con el principio de legalidad) y 149.1.18 CE.
  
- **Fallo:**
  - 1º.- Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 88.2 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el art. 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid.
  
  - 2º.- Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.
  
- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**
  - 1.- El Tribunal rechaza las cuatro alegaciones formuladas contra el art. 62 de la ley autonómica.

1º.- Según los recurrentes, el sistema de gestión indirecta (por parte de empresas privadas) de la asistencia sanitaria daría lugar a la coexistencia de un doble régimen económico en la prestación del servicio: contractual en las zonas donde se ha adjudicado la gestión a terceros y presupuestaria donde la gestión es ejercida directamente por la Administración. Todo ello vulneraría el régimen público de asistencia sanitaria previsto por la Constitución (art. 41 CE).

La sentencia aclara que el artículo objeto de recurso se limita a habilitar al Servicio Madrileño de Salud a “adjudicar contratos para la gestión del servicio público de asistencia sanitaria especializada” sin concretar” ni la modalidad de contratación de la gestión del servicio público, ni la naturaleza de las posibles entidades adjudicatarias, no tampoco el contenido obligacional de la relación contractual”. Por esta razón, la eventual concesión de la gestión a empresas privadas “constituye una posibilidad, pero no un imperativo” de la norma cuya constitucionalidad analiza el Tribunal Constitucional.

Según la consolidada doctrina del Tribunal, “el art. 41 CE no exige que el mantenimiento de un régimen público de SS requiera necesariamente y en todo caso un sistema de gestión pública directa” sino solo que la eventual apertura a otras fórmulas de gestión se realice “preservando en todo caso la titularidad pública del servicio”.

En este caso, dice la sentencia, el artículo cuestionado “únicamente hace referencia a la posibilidad de adjudicar contratos para la gestión del servicio público de asistencia sanitaria especializada en los seis hospitales indicados, opción ésta que, por sí sola, no entra en contradicción con el art. 41 CE” sino que se limita a “hacer uso de las posibilidades abiertas por la legislación estatal “ desde 1997 ( Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud).

Sin entrar en valoraciones sobre la “eficacia” del sistema elegido por la Comunidad de Madrid, el Tribunal reitera que “por sí sola” la ley recurrida no pone en riesgo el régimen público de SS `pues la financiación se lleva a cabo mediante fondos públicos y “la definición de las prestaciones a las que tienen derechos los ciudadanos queda en manos, en todo caso, de los poderes

públicos, no habiéndose producido un traslado de esta potestad a quienes asuman la gestión –y solo la gestión- del servicio público de la sanidad”. Asimismo, el precepto cuestionado “alude expresamente a la garantía de ”los adecuados niveles de calidad, atención y derechos de los usuarios”.

2º.- Los recurrentes denuncian, en segundo lugar, vulneración de la competencia atribuida en exclusiva al estado en materia de régimen económico de la SS.

El precepto cuestionado, explica el tribunal, “no altera el régimen público de aseguramiento sanitario del Sistema Nacional de Salud ni establece un o propio que se encuentre vedado por la legislación estatal”, pues es acorde con la legislación vigente desde 1997, que “vino a disipar cualquier duda acerca de la posibilidad de acudir a técnicas de gestión indirecta del servicio público de la sanidad”

3º.- En tercer lugar los recurrentes alegan la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) porque, en su opinión, se crean “desigualdades injustas entre los ciudadanos de una misma Comunidad” según les corresponda un centro de gestión directa o alguno de los seis hospitales afectados por la ley recurrida. Sostienen que los centros cuya gestión ha sido adjudicada a empresas privadas podrían dar preferencia a determinados pacientes basándose en criterios de eficiencia económica.

El TC rechaza que se vulnere el derecho a la igualdad. Reitera que la norma recurrida se limita a habilitar la posible adjudicación de la gestión a terceros sin establecer “ninguna diferencia de trato en cuanto al contenido, alcance o calidad de la prestación”; al contrario, la ley precisa que deberán garantizarse “los adecuados niveles de calidad, atención y derechos de los usuarios”.

Finalmente, la sentencia explica que el art. 62 “no establece de suyo una desigualdad o tratamiento peyorativo entre personas o grupos de personas”. El juicio de constitucionalidad del Tribunal no puede por tanto “entrar a valorar eventuales diferencias de trato entre ciudadanos”, diferencias que, “en caso de



producirse, obviamente quedarían sujetas a los mecanismos de tutela y control dispuestos por el ordenamiento”.

4º.- Por último se alega la violación del derecho a la salud (art. 43 CE) en la medida en que, afirman, la adjudicación a terceros de la gestión vulnera características esenciales del Sistema Nacional de Salud como son, entre otras, la universalidad, la accesibilidad o la financiación pública común.

El Tribunal también rechaza esta alegación y reitera que la norma impugnada “en ningún momento incide en el régimen de acceso y en el contenido de la prestación sanitaria para los ciudadanos, ni tampoco altera la financiación con fondos públicos del servicio”.

2º.- En cuanto al art. 63, el Tribunal estima el recurso, que declara inconstitucional y nulo por cuanto incumple la ley estatal que regula los contratos del sector público (TRLCSF). El precepto impugnado otorga preferencia a determinadas sociedades médicas, frente a otros aspirantes, en la adjudicación de la gestión de los servicios de asistencia sanitaria especializada.

Este trato preferente contraviene lo dispuesto en el art. 1 del TRLCSF, que se refiere expresamente “al principio de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos(...)”. Dicha ley estatal prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad e impide establecer requisitos “que no tengan que ver con la capacidad del empresario para realizar el objeto del contrato público”.

La preferencia que el precepto impugnado otorga a las sociedades profesionales compuestas íntegramente o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud” tiene como consecuencia la “exclusión de los licitadores, nacionales o extranjeros, que, a pesar de contar con la misma solvencia económica y técnica, no pueden reunir unas condiciones solo asequibles para un tipo de personas jurídicas, las constituidas por profesionales del Servicio Madrileño de Salud”.

**SENTENCIA 93/2015, DE 14 DE MAYO**

**(BOE de 19 de junio de 2015)**

en relación con el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Nación.
  
- **Norma impugnada:** el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda de Andalucía.
  
- **Motivación del recurso:** Falta de presupuesto habilitante del Decreto-Ley autonómico, por no respetar los límites materiales del Decreto-ley autonómico, por lesionar el contenido esencial del derecho de propiedad ex art. 33 CE y por invadir las competencias atribuidas al Estado por las cláusulas 1ª, 8ª y 13ª del art. 149.1 CE. También alega la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda por discriminatorio a y por desconocer las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.13ª CE.

- **Fallo:**

1º.- Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del primer inciso del art. 1.3 “Forma parte del contenido esencial de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico”, de los apartados 5 y 6 del artículo 25 y del art. 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción aprobada por el art. 1 del Decreto-

ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda; así como la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto- Ley 6/2013.

2º.- Declara que el resto del art. 25 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora de derecho a la vivienda de Andalucía, en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, es conforme a la Constitución, siempre que se interprete como instrumento de la política autonómica de fomento a la vivienda en alquiler en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 13, 14 y 15 de esta resolución.

3º.- Desestimar el recurso en todo lo demás.

#### **- B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El Tribunal Constitucional considera, por un lado, que la norma regula aspectos relativos al derecho a la propiedad, una materia que está vedada al decreto-ley; y, por otro, que al determinar la expropiación de determinadas viviendas vacías, invade competencias que la CE atribuye al Estado en exclusiva.

En primer lugar se cuestiona que el art. 1 del decreto-ley andaluz (que modifica varios preceptos de la ley autonómica 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía) cumpla con el requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” que la CE exige para legislar mediante este tipo de normas. Este motivo del recurso es desestimado por el Tribunal.

Así, el Tribunal después de analizar la exposición de motivos del decreto-ley recurrido, entiende que el Gobierno andaluz ha cumplido con la exigencia de presentar explícita y razonadamente la situación extraordinaria que lo habilita a legislar por la vía de urgencia. Y añade que dicha situación no podía haber sido atendida mediante la aprobación de una ley por el parlamento andaluz, pues al estar en juego el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) era necesaria una acción normativa absolutamente inmediata.

El Tribunal desecha también el argumento de los recurrentes consistente en que el fin perseguido con el decreto-ley recurrido podía conseguirse mediante mecanismos previstos en la legislación estatal vigente: “Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional ...pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre clara está que lo hagan dentro de su espectro competencial”.

**2.-** El TC declara inconstitucionales y nulos los arts. 1.3 y 53.1.a) de la Ley 1/2010 andaluza.

El art. 1.3 que impone al propietario de una vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico afecta al contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda y entra así en un terreno vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, de acuerdo con los límites establecidos por el art. 86.1 CE. Por vulneración de los mismos límites, el TC declara también inconstitucionales y nulos el art. 53.1ª) y, por conexión, los apartados 5 y 6 del art. 25.

**3º.-** El TC considera que la norma recurrida invade la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE, y declara inconstitucional y nula la disposición adicional segunda.

Se dice en la sentencia que el Gobierno, en ejercicio de esta competencia, ha dictado una normativa que prevé, por un lado, la posibilidad de que el lanzamiento pueda quedar en suspenso; y, por otro, promueve la constitución de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, para facilitar el arrendamiento a personas desalojadas.

Con esta doble medida el Gobierno, explica la sentencia, determina la extensión de la intervención pública en la protección de los deudores hipotecarios, y lo hace de forma que resulte compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario. Al mismo tiempo, impide que las CC.AA adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten

de un modo más intenso a dicho mercado, pues, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las CC.AA, el Tribunal considera constitucionalmente legítimo que el Estado señale ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía.

Una vez analizada la normativa dictada por el Estado, se señala que la disposición adicional segunda del decreto-ley impugnado tiene la misma finalidad que la ley estatal de protección de los deudores hipotecarios pero arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento. La adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia. Y por ello, el decreto-ley andaluz constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica puesta enmarca por el Estado.

**SENTENCIA 102/2015, DE 26 DE MAYO**

**(BOE de 04 de julio de 2015)**

en relación con la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Gobierno del Principado de Asturias.
  
- **Norma impugnada:** Artículo 124 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que establece un impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito.
  
- **Motivación del recurso:** Se alega la vulneración del artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de los principios de irretroactividad y seguridad jurídica del art. 9.3 CE, y de los principios de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y de lealtad institucional.

- **Fallo:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El precepto recurrido modifica el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptaron diversas medidas tributarias, entre ellas, la creación de un impuesto estatal sobre los depósitos en las entidades de crédito. Este impuesto estatal ha supuesto la supresión de los impuestos

autonómicos equivalentes por lo que, para paliar la disminución de los ingresos, la norma estatal prevé medidas compensatorias, aunque sólo para aquellos casos en los que el impuesto autonómico suprimido hubiera sido creado antes del 1 de diciembre de 2012. Contra la Ley 16/2012 presentaron recurso de inconstitucionalidad del Gobierno y el Parlamento de Cataluña, si como el Gobierno del Principado de Asturias. Todos ha sido resueltos por el Tribunal en sentido desestimatorio.

2.- En primer lugar, los recurrentes denuncian que el art. 124 de la Ley recurrida vulnera el art. 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) por no establecer medida alguna que compense al Principado de Asturias por la supresión del tributo autonómico equivalente. La sentencia reitera en este punto la doctrina establecida en sus anteriores resoluciones y resuelve que el hecho de limitar las medidas de compensación a aquellos casos en los que el impuesto suprimido ha sido establecido con anterioridad al 1 de diciembre de 2012 no vulnera la LOFCA.

El impuesto asturiano sobre depósitos en entidades de crédito entró en vigor el 1 de enero de 2013, por lo que es evidente que no se cumple la condición establecida para activar la compensación por su supresión.

3.- Los recurrentes alegan, en segundo lugar, que la ley cuestionada vulnera el principio de irretroactividad y seguridad jurídica, contenidos en el art. 9.3 CE. Respecto al primero de estos principios, el Tribunal señala que el legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad política para establecer normas tributarias retroactivas, pues la Constitución no lo prohíbe. Ahora bien, advierte que cuando una norma se aplica de forma retroactiva, puede entrar en colisión con el principio de seguridad jurídica, que protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles.

En este caso estamos ante un supuesto de retroactividad de grado medio o impropia (se da cuando la norma incide sobre situaciones jurídicas actuales, aún no concluidas) por lo que el Tribunal analiza a continuación si la

norma impugnada ha afectado a la seguridad jurídica. La sentencia concluye que no ha producido vulneración alguna de dicho principio constitucional en la medida en que el establecimiento de la nueva tasa era previsible: “La sucesiva regulación de este impuesto, recogido en hasta tres disposiciones con rango de ley dictadas en un periodo de tiempo próximo a los dos años: Ley 16/2012, de 27 de diciembre, Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio; y Ley 18/2014, de 15 de octubre) ha permitido conocer con antelación a la Comunidad Autónoma recurrente y también a las entidades financieras, sujetos pasivos del impuesto sobre los depósitos de la existencia, alcance y contenido de esta modalidad de tributo, habiendo tenido aquellas la oportunidad de ajustar su propio comportamiento económico a las previsiones legislativas del referido impuesto.

Además, existía un interés público consistente en dotar a las Comunidades Autónomas de una fuente adicional de ingresos, no solo para compensar la previsible pérdida de recaudación cuando se eliminan efectivamente impuestos similares, pues el tipo de gravamen estatal es inferior al autonómico, sino también para evitar diferencias entre las Haciendas territoriales.

El tribunal Constitucional concluye que, dado el grado de retroactividad de la norma impugnada, su carácter previsible atendidas las circunstancias y la finalidad de la misma, el art. 124 de la Ley 18/2014 no ha vulnerado el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

4.- Por último, los recurrentes alegan que el precepto impugnado vulnera los principios de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y lealtad institucional porque el impuesto se aprobó a mitad de ejercicio presupuestario y supone una importante disminución de ingresos para las arcas autonómicas.

El Tribunal rechaza estas alegaciones. Señala que si bien es cierto que una eventual disminución de los ingresos previstos en el Presupuesto de un ente público puede provocar un aumento del déficit si a la vez no se incrementan otros ingresos o no disminuyen los gastos, ello no significa que toda eventual variación en la previsión de los ingresos implique, directamente y



sin solución de continuidad, una vulneración del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el art. 135 CE.

En primer lugar porque, según la doctrina del propio Tribunal, los estados de ingresos en el presupuesto tienen una función de mera previsión. Y en segundo lugar, porque la ley recurrida incide en su caso, sobre una previsión de ingresos presupuestarios que se realiza a pesar de que la Comunidad Autónoma había establecido su impuesto con posterioridad al 1 de diciembre de 2012, cuando era esperable que quedara excluida la compensación, en virtud del art. 19.13 de la Ley 16/2012. Por las mismas razones el tribunal rechaza la queja sobre la vulneración del principio de lealtad institucional.

**SENTENCIA 111/2015, DE 28 DE MAYO**

**(BOE de 04 de julio de 2015)**

en relación con la Ley 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno de la Nación, en funciones.
- **Norma impugnada:** Ley 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.
- **Motivación del recurso:** Vulnerar los arts. 133 y 149.1.13ª y 14ª CE y el art. 6.2 LOFCA, dado que el impuesto catalán es sustancialmente coincidente al impuesto estatal del art. 19.2 de la Ley 16/2012.

- **Fallo:**

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 4/2014, de 4 de abril, del impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

El motivo de impugnación es que el tributo creado por la ley autonómica recurrida es idéntico al impuesto estatal regulado en el art. 19.2 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre (cuya constitucionalidad ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en otra sentencia). Tras analizar las características de ambos tributos, el estatal y el autonómico, la sentencia concluye que el

segundo coincide en sus elementos esenciales, con el homónimo estatal, incurriendo por tanto en la incompatibilidad que establece el art. 6.2 LOFCA. De hecho hay coincidencia en el hecho imponible, la base imponible y los contribuyentes, refiriéndose las únicas diferencias a la cuota tributaria y a las deducciones establecidas por la Comunidad Autónoma para sucursales radicadas en su territorio.

Por tanto se vulneran los artículos 133.2 y 157.3 CE.

## **SENTENCIA, 145/2015 DE 09 DE JULIO DE 2015**

**(BOE de 14 de agosto de 2015)**

Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso
  
- **Norma impugnada:** Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo.
  
- **Motivación del recurso:** dos tipos de impugnaciones. La primera se dirige al régimen de derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección pública de los arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005. Se reputa contrario al derecho de propiedad (art. 33 CE) y a la prohibición constitucional de aplicación retroactiva de medidas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Las demás impugnaciones se dirigen a otros preceptos de esa Ley (arts. 23.4, 24.11, 28.1, 28.9, 28.11 y 28.13) que limitarían la capacidad de actuación de los entes locales en materia de urbanismo en contra de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE) y de preceptos de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL) con vulneración consecuente del sistema constitucional de distribución competencial (art. 149.1.18 CE). Se alega además por el recurrente la nulidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a la Administración autonómica el ejercicio subsidiario de las potestades de planeamiento y de disciplina urbanística; interpretación conforme del precepto relativo a la intervención autonómica en las delimitaciones de reserva para patrimonio autonómico de suelo.

**- Fallo:**

1º) Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 31.4, 188 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, así como el inciso «o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso» del art. 183.5, todos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el art. 28 de la Ley 13/2005, de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

2.º) Declarar que el 74.2 de la Ley 7/2002, en la redacción dada por el art. 24.11 de la Ley 13/2005, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 e).

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

**COMENTARIO-RESUMEN**

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

El Tribunal rechaza, como pretendían los demandantes, que la norma autonómica vulnere el derecho a la propiedad (art. 33 CE) y la prohibición constitucional de aplicar de forma retroactiva medidas que restringen derechos individuales (art. 9.3 CE); por el contrario, declara inconstitucionales varios preceptos porque modifican el nivel de autonomía de los ayuntamientos y, en consecuencia, invaden la competencia del Estado en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE). Ha sido ponente el Magistrado Andrés Ollero.

La impugnación se dirige, por un lado, contra un grupo de preceptos que modifican la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) porque atribuyen al Gobierno de la Comunidad Autónoma mayores

competencias urbanísticas y aumentan el control sobre la actividad de los municipios en este ámbito.

Por otro lado, los demandantes alegan que los arts. 12 y 13 de la ley recurrida vulneran el derecho a la propiedad y el principio de irretroactividad de las normas. En su opinión, los dos citados preceptos atribuyen a la Administración andaluza la posibilidad de ejercer los derechos de tanteo (adquisición de la vivienda con preferencia respecto de otros) y retracto (posibilidad de adquirir la vivienda transmitida a un tercero con incumplimiento de las condiciones ya establecidas) sobre viviendas de protección cuya adquisición se produjo antes de la entrada en vigor de la norma impugnada.

En relación con esta última alegación (la referida a los arts. 12 y 13), el Tribunal rechaza la pretensión de los recurrentes. No se produce vulneración del derecho a la propiedad porque, afirma, “el sometimiento al ejercicio del derecho de tanteo y retracto no afecta a la facultad en sí de transmitir” la vivienda, sino que “incide sólo sobre la de elegir adquirente”. Explica la sentencia que cuando la Administración ejerce estos derechos de “adquisición preferente” es con el objeto de “evitar conductas fraudulentas” (como sería el cobro de sobrepagos en “negro” en la venta de una vivienda protegida); se trata, pues, de un “mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes”.

Además, afirma el Pleno, no puede decirse que las nuevas medidas sean sorpresivas o inesperadas cuando se encuadran en un sector, el de la vivienda protegida, expuesto a una fuerte intervención pública y a cambios normativos. “Ese sector –añade - es el que permitió en su momento al transmisor acceder a una vivienda en condiciones privilegiadas (mejores de las que ofrece el mercado) a cambio de un régimen de uso y disposición (más restringido que el ordinario del Derecho privado) que ya entonces era especial y estaba fuertemente intervenido”.

Por otra parte, el sometimiento del titular de la vivienda protegida a derechos de adquisición preferente por la Administración “responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas”. En consecuencia, medidas como las introducidas por la ley impugnada se amparan en razones que “son particularmente poderosas al entroncar con un pilar constitucional: el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (art. 9.2 CE), en general, y el acceso a una vivienda digna (art. 47 CE), en particular” También, “con el mandato constitucional de protección social y económica a la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE ) y los emigrantes retornados (art. 42 CE)”.

La sentencia también rechaza que se vulnere el principio constitucional que prohíbe la retroactividad de medidas restrictivas de derechos individuales. Dicho principio prohíbe la retroactividad “entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos”. En este caso, por el contrario, “la eficacia de la norma se proyecta hacia situaciones futuras” y no afecta a las transmisiones de viviendas “celebradas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley”.

La demanda se dirige también contra un grupo de preceptos que contienen

modificaciones de la LOUA y que atribuyen a la Junta mayores competencias en materia de urbanismo. En concreto, los demandantes alegan que dicha reforma de la LOUA vulnera lo establecido en el art. 60 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) al limitar a diez y quince días (cuando la LBRL establece que no pueden ser inferiores a un mes) los plazos de que disponen los entes locales para responder a los requerimientos de la Comunidad Autónoma. La sentencia sostiene que, en este caso, “ al establecer plazos menores, [los preceptos impugnados] alteran el nivel de autonomía local que asegura el artículo 60 LBRL y, con

ello, invaden la competencia estatal en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)".

Además de los plazos, el legislador andaluz ha aumentado la capacidad de intervención autonómica en sustitución de los entes locales basándose en el nivel de gravedad de la infracción urbanística cometida y no, como prevé la LBRL, en un criterio de afectación competencial". El Tribunal recuerda que la Administración de la Junta de Andalucía puede "llegar a estar habilitada para tutelar intereses supramunicipales ejerciendo el control regulado en el art. 60 LBRL". "Ahora bien –matiza -,el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de la afectación competencial (...)". Por ello, la reforma de la LOUA es, también en este punto, inconstitucional.



**SENTENCIA, 199/2015 DE 24 DE SEPT DE 2015**

**(BOE de 30 de octubre de 2015)**

en relación con el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Límites a los decretos-leyes: falta de acreditación del presupuesto habilitante para aprobar con carácter urgente los preceptos legales relativos a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, y a la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda plural; y Unión Progreso y Democracia.
- **Norma impugnada:** Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Límites a los decretos-leyes: falta de acreditación del presupuesto habilitante para aprobar con carácter urgente los preceptos legales relativos a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación, y a la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles
- **Motivación del recurso:** es la vulneración, por parte del Decreto-ley impugnado, de las exigencias del art. 86.1 CE, en particular en materia de presupuesto habilitante, al tratarse de una norma que incorpora gran diversidad de materias, no dándose respecto de ellas, consideradas en conjunto, un presupuesto habilitante común de extraordinaria y urgente

necesidad, que puede justificar, de modo global, la promulgación del Decreto-ley. Junto a la falta de presupuesto habilitante, los recurrentes alegan que el Decreto-ley 8/2014 afecta a derechos regulados en el título I, en particular el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE).

- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el más de cincuenta Diputados y, en consecuencia: Declarar que:

1.º) Son inconstitucionales y nulos el art. 116 y las disposiciones adicionales vigésima a vigésima cuarta del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

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

### **COMENTARIO-RESUMEN**

El Pleno del Tribunal Constitucional ha avalado, “en parte”, el uso del decreto-ley como mecanismo para aprobar algunas de las medidas económicas que se contienen en el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. El Tribunal considera que la urgencia de la mayor parte de dichas medidas, y la justificación de las mismas, son acordes con los requisitos que la Constitución impone para legislar por esta vía (art. 86.1 CE). Sin embargo entiende que el uso de esta figura legislativa no resulta adecuado cuando se trata de medidas respecto de las que no queda suficientemente justificada la urgencia exigida por la Constitución.

En concreto y a través de esta sentencia el alto Tribunal acota el uso de este tipo de norma declarando inconstitucionales y anulando: el art. 116 del decreto-ley impugnado (referido a las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación) y varias disposiciones adicionales (de la 20ª a la 24ª, referidas a la reforma del Registro Civil).

A lo largo del texto de la Sentencia, el Pleno efectúa el análisis relativo al encaje de las diferentes medidas aprobadas, en el art. 86.1 CE (justificación de la urgente necesidad y de la conexión de sentido entre la medida y el fin perseguido):

1. Comercio minorista y unidad de mercado (Capítulo II del Título I): Se trata de un conjunto de medidas, entre ellas la liberalización de los horarios comerciales, que, según señala la exposición de motivos del decreto-ley impugnado, tienen como finalidad promover el empleo y las ventas y, en consecuencia, *“coadyuvar a la mejora de la actividad económica general del país”*.

La urgencia, explica la Sentencia, se justifica en *“la necesidad de maximizar los efectos de una situación económica a la que el Gobierno califica de positiva, tras la crisis precedente”*. Asimismo, se intenta aprovechar *“el incremento registrado de afluencia turística”*. Por todo ello, en contra de lo expresado por los recurrentes, el Tribunal afirma que están justificadas tanto la urgencia de las medidas como su conexión de sentido con la finalidad perseguida.

2. Drones (art. 50): El decreto-ley establece una serie de medidas que regirán hasta que entre en vigor el reglamento que regulará la materia. Según los recurrentes, el hecho de que el decreto-ley remita a una ulterior regulación por reglamento *“supone una afirmación implícita de lo innecesario del decreto-ley”*.

El Pleno rechaza este argumento. En primer lugar, porque el Ejecutivo justifica de forma suficiente la *“urgencia y necesidad”* de desarrollar un marco jurídico específico que permita *“el desarrollo de un sector tecnológicamente puntero y con gran capacidad de crecimiento”*, máxime en el actual contexto económico. También, por la necesidad de establecer de forma inmediata *“unas condiciones mínimas que garanticen la seguridad de las operaciones llevadas a cabo por drones”*; esto es, que garanticen, en definitiva, la *“seguridad aérea”*. Finalmente, la sentencia explica que la doctrina permite *“elevar”* el rango normativo de materias deslegalizadas y, como ocurre en este caso, *“afrontar la urgencia de la necesidad de regulación con el texto del decreto-ley”*. Esta regulación de urgencia tiene carácter *“transitorio”* y se aplicará solo hasta que se apruebe el reglamento correspondiente.

3. Medidas energéticas (Título III): Se trata de una serie de medidas destinadas a liberalizar el mercado de los gases licuados del petróleo. Los recurrentes consideran que el Gobierno no ha argumentado de forma suficiente los motivos que justifican su

aprobación por la vía del decreto-ley. La sentencia recuerda, por su parte, que el Tribunal ha reconocido de forma reiterada que *“la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general” es determinante para que su regulación pueda constituir “una necesidad”*.

Desde esta perspectiva, añade, *“parece razonable entender que la regulación del mercado de los gases licuados del petróleo (...) pueda ser abordada en este tipo de norma (...)”*. La urgencia de la medida se debe, según el Gobierno, a la importancia de corregir el *“incipiente déficit de tarifa”* que está experimentando este sector con el fin de *“evitar situaciones como la que encontramos en el sector eléctrico”*. Por todo ello, el Tribunal considera que la inclusión en el decreto-ley recurrido de las citadas medidas es acorde con la exigencia constitucional del art. 86.1.

4. Medidas referidas al sector minero (Art. 68 y disposiciones finales 2ª y 4ª): El Tribunal considera suficientemente justificadas la urgencia y necesidad de aprobar por decreto-ley una serie de medidas que podrían haberse regulado en una norma de rango reglamentario. La Sentencia explica que, de esta forma, el sector minero tuvo la oportunidad de conocer con antelación a su entrada en vigor (1 de enero de 2015) ciertas reformas, como la relativa al sistema cartográfico, que requieren *“adaptaciones técnicas”* para su aplicación efectiva.

5. Medidas de eficiencia energética (Capítulo IV del Título III): La exposición de motivos de la norma recurrida las justifica en la necesidad de aportar recursos económicos al Fondo Nacional de Eficiencia para poder poner en marcha *“lo antes posible medidas de eficiencia energética al menor coste posible”*.

Para que esto sea factible, se añade, debe implantarse un sistema de *“obligaciones”* que permita dotar al Fondo de los recursos necesarios. El *“ahorro económico”* que permitirán las medidas es un argumento que, según el Tribunal, justifica el uso del decreto-ley.

6. Empresas de trabajo temporal y agencias de colocación (art. 116): Los recurrentes cuestionan la urgencia de modificar la normativa que regula Este tipo de empresas, premura que la exposición de motivos de la norma justifica en la necesidad de

adaptar *“cuanto antes”* dicha regulación a los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. El Tribunal considera, sin embargo, que *“no existe justificación alguna al respecto ni en la exposición de motivos, ni en la memoria, ni en la intervención parlamentaria de la Vicepresidenta del Gobierno”* y que, por lo tanto, la reforma podía haberse impulsado por el trámite del procedimiento legislativo. En consecuencia, el Pleno declara inconstitucional y nulo el artículo 116 del decreto-ley recurrido.

7. Reforma del Registro Civil (disposiciones adicionales 19ª a 24ª): Se refieren dichas disposiciones adicionales a la prórroga de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (19ª) y a la reforma que permite a los registradores de la propiedad y mercantiles la llevanza de este Registro (20ª a 24ª). El Pleno avala así la constitucionalidad de la disposición adicional 19ª, que alarga de tres a cuatro años la prórroga para la entrada en vigor de la ley del Registro Civil, dada la necesidad de *“asegurar el correcto funcionamiento del sistema”*.

No ocurre lo mismo con las restantes disposiciones adicionales (20ª a 24ª), relativas a la llevanza del Registro Civil, que son declaradas inconstitucionales y nulas. No existe *“justificación alguna respecto de la urgencia y necesidad de modificar parcialmente el contenido”* de una norma cuya entrada en vigor se ha pospuesto por un periodo de un año, señala la Sentencia al respecto.

Entiende el Tribunal Constitucional, en definitiva, que los decretos-ley están restringidos a asuntos de urgencia y necesidad. Esa característica sí se da, según el Constitucional, en el resto del decreto objeto de análisis porque considera que eran medidas para reactivar la economía. La sentencia recuerda la doctrina sobre las leyes de contenido híbrido (las llamadas "leyes ómnibus") para avalar este tipo de normas que incluyen asuntos muy diferentes.

El Tribunal aclara, que la doctrina sobre las leyes de contenido híbrido (las llamadas “leyes ómnibus”) es aplicable también a los decretos-leyes que, como el ahora cuestionado, contienen medidas normativas heterogéneas, y ello al margen de que puedan ser expresión de una deficiente técnica normativa. Por tanto, los límites que operan sobre dichos decretos-leyes son los contenidos en el art. 86.1, que

permite al Ejecutivo legislar por esta vía *“si el ejercicio de este poder legislativo excepcional (...) está justificado por razones de extraordinaria y urgente necesidad”*.

**B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN LA IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES AUTONÓMICAS:**

**SENTENCIA 137/2015, DE 11 DE JUNIO**

**(BOE de 6 de julio de 2015)**

en relación con el Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Abogado del Estado en representación del Gobierno de España.
- **Norma impugnada:** Arts. 3 y 4; 9 a 26 y disposición adicional primera y disposiciones finales del Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- **Motivación del recurso:** El Decreto infringe el art. 92 de la CE, dado que las consultas reguladas en el reglamento tienen carácter referendario, por lo que la norma autonómica es inconstitucional al invadir competencias que corresponden en exclusiva al Estado.
- **Fallo:**  
  
**1º.-** Estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9 a 26 del Capítulo III del Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Gobierno de Canarias e incluido como anexo del mismo Decreto.

2º.- Declarar que no ha lugar a pronunciarse sobre la constitucionalidad de artículo 3 del citado Reglamento, al no haber sido el mismo impugnado por el Gobierno de la Nación.

3º.- Desestimar en lo demás la impugnación.

-

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El TC señala que el régimen de distribución de competencias sobre consultas populares entre el Estado y las Comunidades Autónomas está ya definido por la consolidada doctrina constitucional. De acuerdo con esta doctrina, corresponde al Estado en exclusiva la convocatoria del referéndum, entendido éste como un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, como un instrumento para ejercerle derecho fundamental definido por la Constitución en si art. 23.1.

Las consultas populares que no revisten caracteres de referéndum y que, por lo tanto, pueden ser convocados por las Comunidades Autónomas, no son expresión del derecho fundamental de participación política enunciado en el art. 23.1 CE, sino manifestación de una democracia participativa mediante la cual ya no el cuerpo electoral sino cualesquiera otros colectivos, pueden ser llamados a expresar su parecer sobre asuntos de relevancia pública.

En resumen, según la citada doctrina, estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral.



La sentencia dice que el referéndum no perderá la condición como tal por el hecho de que las normas que lo regulen lo identifiquen bajo otro nombre o regulen un proceso para su celebración que difiera del previsto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Ello, porque la eventual desfiguración por normas autonómicas de las reglas que disciplinan las consultas refrendarias permitiría eludir, con daño inaceptable para el orden constitucional, las competencias que al respecto pone en manos del Estado la norma fundamental.

El EA Canarias dispone en el art. 32 que corresponde a esa Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución del sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias. La sentencia señala que, para que sea conforme a la Constitución, este precepto debe interpretarse en el sentido de excluir el referéndum de la competencia que se reconoce a la Comunidad Autónoma.

Para determinar si las consultas a las que se refiere el Reglamento impugnado son respetuosas con el Estatuto canario y con la CE, el TC analiza si reúnen las características propias del referéndum. Y concluye, sin duda alguna, que la norma cuestionada permite convocar inequívocas consultas populares de carácter referendario, lo que conlleva a declarar su inconstitucionalidad.

En primer lugar, porque las consultas reguladas en el Reglamento impugnado se dirigen a los ciudadanos en cuanto tales, no a sectores determinados de la ciudadanía definidos por sus intereses sectoriales o de grupo. Y porque, aunque el Reglamento no contiene una previsión específica sobre un instrumento administrativo unitario parangonable al censo, sí prevé mecanismos que permiten realizar las consultas sobre la base de lo que, desde un punto de vista material, no cabe sino calificarlo de censo de electores. Es decir, los llamados a participar aquí lo son en cuanto ciudadanos que, aunque quizá integrados en un cuerpo electoral sui generis, componen a su vez los distintos cuerpos electorales mediante los que regularmente se articulan, en sus diversas instancias territoriales, las elecciones en el ámbito de Canarias.

El cuerpo electoral al que se refiere el Reglamento abarca ,aunque pueda desbordarlo, al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Canarias o de respectivo ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizan meras voluntades particulares o de colectivos determinados, sino una voluntad general uti cives.

Señala el Tribunal que el reglamento prevé una determinada administración electoral, así como concretas garantías, que constituyen también elementos necesarios para el reconocimiento de la institución referendaria. Todos estos elementos aunque difieren de lo dispuesto en la LOREG se orientan a que el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral.

Por todo ello, el TC entiende que la norma recurrida permitiría convocar inequívocas consultas populares de carácter referendario. Consultas que podrían dirigirse a un cuerpo electoral que comprendería o podría comprender, a voluntad del convocante, el conjunto de los electores ya de la Comunidad Autónoma, ya de cualquiera de las islas ya, en fin, de uno u otro municipio canario. Añade el TC que serían consultas articuladas para la emisión del voto ciudadano sobre cuestiones de interés general y estarían ordenadas mediante un procedimiento y unas garantías que procuran, con mayor o menor rigor, a asegurar que el sufragio se emita con libertad y con preservación de su secreto y que su escrutinio refleje de modo fidedigno la voluntad general del electorado. En nada obsta a tal inequívoca caracterización que la denominación de estas consultas no sea la de referéndum o que esta ordenación reglamentaria se separe, manifiestamente, de la regulación establecida a efecto en la LOREG.

Finalmente señala el TC que la regulación de las consultas en el Reglamento supone una clara vulneración de lo dispuesto en el art. 32.5 EA Canarias que somete las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias en orden a las consultas populares, a la obligación de respeto a la CE, y en general, a las leyes del Estado a las que no se atuvo aquí el Reglamento.

**SENTENCIA 138/2015, DE 11 DE JUNIO**

**(BOE de 6 de julio de 2015)**

en relación con el denominado “proceso de participación ciudadana”  
de la Generalidad de Cataluña

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de España.
  
- **Norma impugnada:** las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre (y los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana” mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación, realizadas o procedentes, para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

- **Motivación del recurso:** Infracción del art. 122 EAC, en cuanto que la consulta convocada excede del ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña.

- **Fallo:**

Estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado en representación del Gobierno y, en consecuencia:

Declarar que son inconstitucionales las actuaciones de la Generalitat de Cataluña relativas a la convocatoria a los catalanes, las catalanas y las personas residentes en Cataluña para que manifiesten su opinión sobre el futuro político de Cataluña el día 9 de noviembre 2014 (y en los días sucesivos en los términos de la convocatoria), mediante un denominado “proceso de participación ciudadana”, contenidas en la página web <http://www.participa2014.cat/es/index.html> y los actos y actuaciones de preparación para la celebración de dicha consulta, así como cualquier otra actuación no formalizada jurídicamente, vinculada a la referida consulta.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El Tribunal Constitucional declara inconstitucionales las actuaciones de la Generalidad de Cataluña relacionadas con las preparaciones del denominado “proceso de participación ciudadana” del 9 de noviembre de 2014. Esas actuaciones puestas en marcha por el Gobierno autonómico son inconstitucionales en su totalidad, en cuanto viciadas de incompetencia por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y la fundamentación del orden constitucional.

2.- El TC advierte que, a diferencia del recurso contra el decreto dictado por la Generalidad de Cataluña para convocar la consulta (declarado inconstitucional por la STC 23/2015, de 25 de febrero), en este caso, no existe un acto formal de convocatoria sino una serie de actuaciones materiales vinculadas con la celebración del 9-N. Por tanto, el objeto de enjuiciamiento es este conjunto de actuaciones entendidas como un todo, como un acto imputable al Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

3.- El límite a las competencias del Gobierno Catalán para la convocatoria de consultas populares está expresado en el art. 122 del EA Cataluña: las consultas convocadas por la Generalidad deben ceñirse al ámbito estricto de sus competencias. Esto es “una Comunidad Autónoma no puede convocar ni realizar actuaciones formalizadas o no jurídicamente que auspicien la convocatoria de una consulta popular, aun no referendaria, que desborde el

ámbito de las competencias propias, o que incida sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”. Cuando la consulta incide sobre esas “cuestiones fundamentales”, la única vía que cabe es la de la reforma de la Constitución en los términos en que ella misma prevé.

4.- En relación con el contenido de las dos preguntas sometidas a consulta, la sentencia afirma que no hay dudas en que ambas (¿Quiere que Cataluña se convierta en un estado? Y ¿Quiere que este Estado sea independiente?) plantean una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional e inciden sobre cuestiones fundamentales resueltas en el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos”. Las preguntas presuponen un reconocimiento indirecto al pueblo de Cataluña de unas atribuciones que resultan contrarias a los arts. 1.2 y 168 CE.

Añade que las actuaciones impugnadas están relacionadas con el decreto de convocatoria del 9-N. que fue suspendido cautelarmente y después declarado inconstitucional y nulo. Por esto, la sentencia concluye que las preguntas sobre las que versa el denominado proceso de participación ciudadana convocado para el 9 de noviembre de 2014 también desbordan el ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña. Infracción constitucional que se proyecta ineludiblemente sobre el conjunto de las actuaciones de la Generalidad de Cataluña preparatorias o vinculadas con la referida consulta, en cuanto que las preguntas sobre las que versa la consulta son inseparables del resto de elementos que integran el conjunto de actuaciones de la Generalidad impugnadas.

Por todo lo anterior, el Tribunal declara que las actuaciones de la Generalidad son inconstitucionales en su totalidad por no corresponder a la Comunidad Autónoma la convocatoria de consultas que versan sobre cuestiones que afectan al orden constituido y al fundamento mismo del orden constitucional.

**SENTENCIA 147/2015, DE 25 DE JUNIO**

**(BOE de 31 de julio de 2015)**

en relación con el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa.

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Abogado del Estado en representación del Gobierno de España.
- **Norma impugnada:** Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Gobierno de Canarias, por el que se convoca una consulta ciudadana mediante pregunta directa.
- **Motivación del recurso:** El Decreto incide en ámbitos materiales propios de competencias estatales por lo que es contrario a la CE y al régimen estatutario propio de Canarias.

- **Fallo:**

Estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado en representación del Gobierno y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo el Decreto impugnado porque considera que la consulta ciudadana convocada es, en

realidad, un referéndum, por el que el decreto vulnera la CE y el EA al invadir competencias que corresponden exclusivamente al Estado.

El TC aplica los fundamentos de la reciente STC 137/2015 que declaró inconstitucional y nulo el Capítulo III de Reglamento canario que regula las consultas a la ciudadanía, norma que, al igual que el Decreto de convocatoria impugnado, también había sido recurrido por la Abogacía de Estado. De hecho, el soporte legal del decreto de convocatoria lo constituyen precisamente, los preceptos del Reglamento declarados contrario a la CE.

Por lo tanto, advierte que la convocatoria impugnada tiene condición de referéndum. Ello, dado que la convocatoria se dirige a un cuerpo electoral que, no por atípico o irregular en su conformación, deja de ser tal y en el que queda integrado, desde luego, el propio cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, que se pronunciaría a través de una votación (pues no otra cosa es la llamada emisión de respuestas) que habría de discurrir y verificarse a través de los procedimientos y con las garantías, materialmente electorales, ordenados en aquel reglamento, todo lo cual fue determinante en la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del capítulo III del Reglamento canario que regula las consultas a la ciudadanía.

La sentencia extiende la inconstitucionalidad del apartado 3.1 del Decreto al apartado 3.2, que prevé la posible participación en la consulta de determinadas entidades ciudadanas. La convocatoria de una consulta a entidades ciudadanas no sería, por sí misma, inconstitucional; sin embargo también se ve afectada por la declaración de inconstitucionalidad dado que es muy difícil, sino imposible segregar las reglas directamente viciadas de invalidez de las referidas exclusivamente a estas entidades ciudadanas.

Incluso de ser factible tal distinción, el TC tampoco podría hacer un pronunciamiento selectivo en la medida en que en este caso el objeto de enjuiciamiento no es una norma sino una resolución singular que constituye en todas sus determinaciones unidad inescindible. Finalmente añade que la subsistencia en el ordenamiento jurídico de la pregunta directa contenida en el decreto, aunque se refiera a asociaciones conduciría a una grave distorsión de los conceptos

constitucionales, pues la opinión que hubiera podido llegar a ser manifestada, en hipótesis, por aquellas, se habría objetivamente hecho pasar, sin serlo en modo alguno, por el criterio, sin más de la ciudadanía.



## **SENTENCIA 259/2015, DE 2 DE DICIEMBRE**

**(BOE de 12 de enero de 2016)**

en relación con la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Nación.
  
- **Norma impugnada:** Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015
  
- **Motivación del recurso:** vulneración de los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 Y 168 de la Constitución (CE), así como los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).
  
- **Fallo:** Estimar la impugnación promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015 (publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» de la misma fecha), «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015» y su anexo, declarando en consecuencia su inconstitucionalidad y nulidad.

#### **B.- COMENTARIO-RESUMEN:**

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado, por unanimidad, el recurso presentado por el Gobierno y ha declarado inconstitucional y, por tanto, nula la Resolución con la que el pasado 9 de noviembre el Parlamento de Cataluña

declaró: el “inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”. El Tribunal ha sentenciado que tanto la Resolución como su Anexo vulneran los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución (CE), así como los artículos 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Con carácter previo al análisis del fondo de la cuestión, el Pleno explica que ha otorgado a este asunto “prioridad en su resolución” porque así lo exige la “trascendencia constitucional” del mismo. Señala también que la vía elegida por el Gobierno para formular la impugnación es la adecuada, pues la Resolución es un acto parlamentario “capaz de producir efectos jurídicos propios y no meramente políticos”. La sentencia afirma asimismo que los pronunciamientos contenidos en la Resolución pueden entenderse como el reconocimiento, especialmente a favor del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad Autónoma, “de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española”.

La sentencia es rotunda incidiendo en la idea de que el “imperio de la Constitución como norma suprema” de nuestro ordenamiento jurídico deriva del hecho de que la propia Constitución “es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE)”. Continúa afirmando, que la soberanía de la nación, que reside en el pueblo español, “conlleva necesariamente su unidad (art. 2 CE)”, y que esa unidad del sujeto soberano es el fundamento sobre el que “la nación misma se constituye, al propio tiempo, en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)”. El art. 1.2 CE “es, así, base de todo nuestro ordenamiento jurídico”.

El Pleno indica que el art. 1 del Estatuto de Autonomía dispone que Cataluña, “como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Por lo tanto, la Constitución se presenta: “como norma incondicionada y condicionante de cualesquiera otras en nuestro ordenamiento”; se trata de una “norma superior a la que todos, ciudadanos y poderes públicos, quedan sujetos (art. 9.1 CE)”. Pero tal sometimiento a la

Constitución no es sino otra forma de sumisión a la voluntad popular expresada como “*poder constituyente*”, por lo que, concluye la sentencia, en el Estado constitucional: “el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución”.

La Resolución impugnada, afirma, “contrapone el supuesto alcance del mandato democrático” recibido por el Parlamento de Cataluña (en las elecciones del pasado 27 de septiembre) o el carácter “legítimo y democrático” de dicha Cámara “a la legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado, en particular de este Tribunal Constitucional”. El referido “mandato democrático”, afirma la sentencia, “justificaría el anuncio de que las decisiones del Parlamento de Cataluña no se supeditarán a las adoptadas por las instituciones del conjunto del Estado” así como “la apertura de un proceso constituyente no subordinado, esto es, unilateral (...)”.

En definitiva, lo que la Resolución pretende es fundamentarse en un “principio de legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña cuya formulación y consecuencias están en absoluta contradicción con la Constitución de 1978 y con el Estatuto de Autonomía”. “Ello trastoca no solo los postulados del Estado de Derecho, basado en el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, sino la propia legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara”.

En nuestro Estado social y democrático de Derecho, continúa el Tribunal, “no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda”, pues “la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico”. El Pleno añade que, en conexión con el principio democrático, están dos de los principales rasgos de nuestro Estado constitucional: el pluralismo político y el pluralismo territorial.

Respecto del primero, la sentencia recuerda que la Constitución “proclama un mínimo de contenidos y establece unas reglas del juego insoslayables para los ciudadanos y los poderes públicos”, siendo precisamente ese marco constitucional mínimo de referencia el que “mantiene unida a la comunidad política dentro de los

parámetros del pluralismo político”. Por lo que respecta al pluralismo territorial, es el art. 2 CE, “núcleo” de nuestra norma fundamental, el que proclama “el derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía”. Es decir, “la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario”, “es la propia norma fundamental la que obliga a conciliar los principios de unidad y de autonomía de las nacionalidades y regiones”.

Todo lo anterior lleva al Pleno a determinar que: “el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma”. Por tanto, la Resolución impugnada “desconoce y vulnera las normas constitucionales que residen en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (art. 1.2 y 2 CE)”. Dicha infracción constitucional, afirma la sentencia, “no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso”, sino más bien el resultado de “un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contrapone, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de una soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional”. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica”.

Por último, el Tribunal reitera que la Constitución no se atribuye el carácter de “lex perpetua”, sino que admite su total revisión. A estos efectos, si bien el debate público goza de plena libertad, los cauces formales para la reforma constitucional deben ser respetuosos con los procedimientos previstos en la Constitución misma. “Otra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a Derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos”.

El Parlamento de Cataluña, afirma la sentencia, ha optado por aprobar la Resolución impugnada, “cuyo contenido incide directamente (...) sobre cuestiones reservadas en su tratamiento institucional al procedimiento de reforma constitucional del artículo 168 CE que, por consiguiente, resulta también vulnerado. La Cámara autonómica puede proponer o solicitar la reforma de la Constitución,

reitera el Tribunal, pero no puede “erigirse en fuente de legitimidad jurídica y política, hasta arrogarse la potestad de vulnerar el orden constitucional que sustenta su propia autoridad”. Actuando de ese modo, el Parlamento de Cataluña “socavaría su propio fundamento constitucional y estatutario (arts. 1 y 2.4 EAC), al sustraerse de toda vinculación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, e infringiría las bases del Estado de Derecho y la norma que declara la sujeción de todos a la Constitución (arts. 1.1 y 9.1 CE)”.

Concluye afirmando el Tribunal que “el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento” siempre que se haga en el marco de los procedimientos de reforma previstos en la Constitución. “Cuando, por el contrario, se pretenden alterar aquellos contenidos de manera unilateral y se ignoran de forma deliberada los procedimientos expresamente previstos a tal fin en la Constitución, se abandona la única senda que permite llegar a ese punto, la del Derecho”.

## **C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS:**

### **SENTENCIA 45/2015, de 05 de marzo de 2015**

**(BOE de 09 de abril de 2015)**

**en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto.**

### **Conflicto positivo de Competencias**

#### **A/ ANTECEDENTES Y FALLO:**

- **Promotor del Recurso:** Xunta de Galicia.
  
- **Norma impugnada:** Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras en su conjunto.
  
- **Motivación del recurso:** se solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del indicado Real Decreto y, subsidiariamente, de sus artículos 2 a 15, 17.2, 18.1 –números 1 y 2 del apartado b)–, 19 –apartados 3 y 4–, 22.3, 24.2, 27.3, 28 –menos el párrafo primero–, 30.3, 31, 32 –apartados 2, 3 y 4–, 33 –apartados 3 y 4–, 36, 37.4 –párrafo segundo–, 38 –párrafo segundo–, 42 –apartados 2, 3 y 4–, 43 –apartados 3 y 4–, 44 a 46, así como las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta, las disposiciones transitorias segunda y tercera y el anexo III. Todo ello **por vulneración de la Constitución (arts. 9 y 149.1.23, 25 y 11), del Estatuto de Autonomía de Galicia (arts. 27.30 y 28.3) y de la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros.**
  
- **Fallo:** se desestima el conflicto de competencias.

## **B/ COMENTARIO-RESUMEN:**

**F.J.1. El conflicto planteado se refiere esencialmente al alcance de las competencias normativas que tiene atribuidas el Estado y, en particular, a la legislación básica sobre minas (art. 149.1.25 CE) y medio ambiente (art. 149.1.23 CE).**

**F.J.3. Entrando al análisis de fondo de la cuestión controvertida,** hemos de proceder al encuadramiento competencial de la materia, que en este caso es la gestión de los residuos de las industrias extractivas y la rehabilitación y protección de los espacios afectados por actividades mineras en su conjunto.

Conforme a su disposición final segunda, todo el Real Decreto 975/2009 tiene carácter básico, excepto el anexo V. El apartado 1 de esa disposición final declara que el Gobierno dicta el reglamento al amparo del artículo 149.1.23 CE, que reserva al Estado la legislación básica sobre protección medioambiental. Su apartado 2 precisa, no obstante, que varios preceptos (entre ellos, los impugnados artículos 2, apartados 2 y 3; 4, apartado 3; 5; 13, 14, 15; 44, párrafo segundo; y 46) se dictan al amparo de la competencia estatal para adoptar las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE); y que el título II –que incluye los impugnados arts. 42, apartados 2, 3 y 4; y 43 apartados 3 y 4– constituye legislación básica sobre seguros (art. 149.1.11 CE).

La Xunta de Galicia asume los títulos competenciales de cobertura a que se refiere esta disposición final; matiza sólo que el artículo 5 del Real Decreto 975/2009 debe encuadrarse en la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). En cambio, el Abogado del Estado entiende que el título prevalente que justifica la totalidad del Real Decreto es la protección del medio ambiente ex artículo 149.1.23 CE, según resulta de su preámbulo, objeto y finalidad última.

El Real Decreto 975/2009 incide sobre materias diversas, singularmente las explotaciones mineras y el medio ambiente; combate los efectos perniciosos que las primeras producen sobre el segundo. El Estado dispone de competencias para adoptar legislación básica en ambas materias (apartados 25 y 23, respectivamente, del art.149.1CE). Sin embargo, no es irrelevante determinar la categoría específica, de entre las dos en liza, «a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas» (STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1); el alcance de las exigencias impuestas al legislador básico puede ser diferente «en función del subsector» de que se trate (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3).

El Tribunal Constitucional afirma que no cabe duda de que el título competencial específico y prevalente en el que se enmarca la presente controversia es «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23 CE).

**F.J.4. Procede ya responder la petición principal de que el Real Decreto controvertido sea declarado inconstitucional y nulo en su totalidad.** La solicitud se basa en la consideración de que el reglamento impugnado no se ajusta a la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de la legislación básica. El Estado no podría dictar válidamente una norma básica a través de este instrumento porque la exigencia de rango legal sería casi imperativa y porque en ningún caso cabría el desarrollo reglamentario de carácter básico de una ley preconstitucional, como es la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

El Real Decreto impugnado tampoco respetaría las exigencias materiales que la Constitución y su máximo intérprete imponen al legislador básico estatal. Incurriría en un grado tal de detalle que agotaría la regulación de la materia desbordando el ámbito que corresponde a la legislación básica. Este reproche se dirige de manera general al conjunto de la regulación reglamentaria y se razona después, aunque sólo en una



pequeña medida y limitadamente a algunos de los preceptos a los que afecta la petición subsidiaria de anulación.

**Debemos rechazar por de pronto que la normativa básica esté vedada al reglamento sólo porque la legislación desarrollada sea preconstitucional.** Este Tribunal ha admitido como básicas leyes dictadas antes de la entrada en vigor de la Constitución, ha entendido que de las del sector minero pueden deducirse normas básicas de protección medioambiental (por todas, STC 64/1982, FJ 5) y ha considerado, en particular, que en determinadas circunstancias estas normas legales preconstitucionales pueden admitir un desarrollo reglamentario de carácter básico (entre muchas, STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1).

En realidad, la cuestión problemática no es si cabe admitir bases reglamentarias que desarrollen leyes preconstitucionales; es si en este caso se daba alguna de las circunstancias que la Constitución exige para la aprobación de legislación básica a través de reglamentos, ello con independencia de que la ley desarrollada sea anterior o posterior al texto constitucional.

**Hay que entender que el Real Decreto controvertido se ajusta a la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de las bases.** Hay que tener en cuenta que, tal como afirma su exposición de motivos, se dicta en desarrollo de previsiones básicas de las Leyes 22/1973, de 21 de julio, de minas, 10/1998, de 21 de abril, de residuos (sustituida después por Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) y 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; leyes que, por lo demás, habilitan expresamente al Gobierno para su desarrollo reglamentario (art. 5.3, disposición final séptima y disposición final tercera, respectivamente). De modo que el Real Decreto constituye el complemento de una regulación legal que establece los términos generales de lo básico. A su vez, contiene una regulación marcadamente técnica; en el marco de la Directiva 2006/21/CE pretende «minimizar la posibilidad de que se produzcan accidentes» y «garantizar un nivel elevado de protección del medio

ambiente y la salud de las personas» a través del plan de restauración y otros instrumentos de carácter eminentemente técnico.

**Procede, en consecuencia, desestimar la petición principal de que el Real Decreto 975/2009 sea declarado inconstitucional y nulo en su totalidad.**

**F.J.5. Corresponde ahora examinar la impugnación subsidiaria por extralimitación del ámbito material de lo básico planteada respecto de los preceptos indicados en el fundamento jurídico 2 c) de esta Sentencia, (inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del artículo 2; del apartado 4 del artículo 3; del apartado 3 del artículo 4; y del párrafo segundo del artículo 44). El Letrado de la Xunta de Galicia alega respecto de todas estas previsiones (salvo la disposición adicional segunda, impugnada por otro motivo) que el Estado ha sobrepasado el ámbito material de lo básico, solicitando en consecuencia que sean declarados inconstitucionales y nulos.**

La STC 69/2013, de 14 de marzo, FFJJ 1 y 2 b), al resolver el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, ha resumido y desarrollado los criterios que la doctrina constitucional, en general; la STC 101/2005, FJ 5, en particular, ha identificado los característicos de las bases medioambientales. La extraordinaria relevancia que la Constitución asigna al medio ambiente y la situación a la que éste se halla expuesto («sin incurrir en exageración», puede calificarse de «riesgo actual para el propio bienestar de la sociedad global») justifican que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que el legislador básico estatal. Lo «básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso»; las bases estatales son compatibles con las «normas adicionales de protección» de las Comunidades Autónomas, tal como establece literalmente el artículo 149.1.23 CE.

Por lo mismo, «de acuerdo con la tendencia general actual, corresponde al Estado imponer el «encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente», teniendo en cuenta el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el artículo 45.2 CE. De ahí también que la intervención estatal pueda ser «singularmente intensa», que la «piedra de toque» para calificar de básica la norma medioambiental sea más su «finalidad tuitiva» que su carácter genérico o detallado, abstracto o concreto. El deber del legislador básico estatal de dejar un margen a la normativa autonómica será «menor que en otros ámbitos», aunque no pueda llegar «a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

**FJ.6. Cumple ya resolver las concretas impugnaciones que la Xunta de Galicia realiza respecto de los artículos a los que hemos restringido el objeto del presente conflicto.**

**a) El Letrado de la Xunta de Galicia impugna los artículos 2 (apartados 2 y 3) y 46 así como la disposición adicional segunda.** El artículo 2 se refiere al ámbito de aplicación del Real Decreto 975/2009. El apartado 3 se remite en lo no regulado por el Real Decreto a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos. Por otra parte, el artículo 46, de «Régimen sancionador», incluye remisiones al régimen sancionador de varias leyes estatales. A su vez, la disposición adicional segunda, sobre «inventarios» dispone: *«El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio realizarán antes del 1 de mayo de 2012, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas, incluidas las instalaciones de residuos mineros abandonadas, situadas en territorio español, que tengan un impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud o seguridad de las personas y bienes o para el medio ambiente y que será actualizado*

*periódicamente. El Ministerio de Sanidad y Política Social colaborará en la realización del inventario en caso de instalaciones de residuos mineros que puedan causar una amenaza grave para la salud humana».*

El Letrado autonómico no cuestiona el contenido en sí de los artículos 2 y 46; no considera que sea excesivamente detallado o agotador. Tales previsiones desbordarían el ámbito material de lo básico sólo por silenciar la posibilidad de un desarrollo autonómico; no incluyen referencia alguna a las competencias autonómicas en la materia y las únicas remisiones incluidas se hacen en favor de legislación estatal. En parecido sentido, la disposición adicional segunda sería inconstitucional por no mencionar la competencia de las Comunidades Autónomas para crear sus propios inventarios de residuos mineros. El Letrado autonómico no se opone a que el Estado cree un inventario, pero sí a que recopile directamente la información. De modo que el Real Decreto vulneraría en este caso las competencias ejecutivas de la Comunidad de Galicia porque la información sistematizada debería obtenerse necesariamente de registros autonómicos.

Corresponde apreciar que los preceptos impugnados en modo alguno excluyen el ejercicio de las competencias medioambientales de la Comunidad gallega. La remisión a leyes estatales no puede interpretarse como excluyente de la legislación autonómica de desarrollo. Además, la ausencia de una referencia expresa a las atribuciones estatutarias de las Comunidades Autónomas no conlleva vulneración competencial alguna; «el Estado, en el ejercicio de sus competencias, no viene obligado a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia» (STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 4).

**Respecto de la disposición adicional segunda, en particular, hay que recordar, «sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias desde los diferentes criterios de distribución competencial», que «es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos**

efectos de información y publicidad» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y, recientemente, STC 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Respecto de la materia que aquí interesa específicamente, la STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 4 (retomando y desarrollando doctrina constitucional anterior) ha declarado que no «se requiere excesiva argumentación para comprender la necesidad de que existan ciertos registros o catálogos, la configuración de su contenido (datos inscribibles) y la determinación de su eficacia pueden ser tenidos sin dificultad por básicos como también la ordenación y regulación del servicio en sus líneas maestras».

Señalaba en este sentido que *«es posible, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, que la Administración General del Estado establezca un registro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás»*; *«máxime cuando la catalogación ha de conectarse con los planes y viene también exigida por normativa europea e internacional»*. No puede tampoco «perderse de vista el carácter crucial» de los instrumentos previstos para sintetizar y valorar información ambiental; se ponen al servicio de una específica política de alcance nacional, comunitario e internacional característica de este sector del ordenamiento, que –según se ha anticipado ya– consiste en confiar «en la iniciativa de los propios ciudadanos para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad».

Ciertamente, «si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único», como ocurre en este caso, la regulación que atribuyera al Estado «otras facultades, de índole ejecutiva», excedería «su ámbito de actuación competencialmente posible» (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12). Sin embargo, la disposición controvertida prevé la creación de «un inventario de las instalaciones de residuos mineros clausuradas», que tengan un «impacto medioambiental grave o que puedan convertirse a medio o corto plazo en una amenaza grave para la salud». Con ello no atribuye a órganos estatales funciones de gestión que correspondan a las Comunidades Autónomas, ni los apodera específicamente para recopilar directamente información. Por el contrario, la disposición adicional segunda establece que la creación misma

del indicado inventario debe hacerse «en colaboración con las Comunidades Autónomas». De modo que la previsión controvertida no ha invadido las competencias ejecutivas que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Galicia.

**Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 2 (apartados 2 y 3) y 46, así como de la disposición adicional segunda del Real Decreto 975/2009.**

**b) El letrado de la Xunta de Galicia impugna varios preceptos relativos al diseño, objetivos y contenidos del plan de restauración [arts. 3.4, 12, 13, 14, 15, 18.1 b) (números 1 y 2), 17.2, 19 (apartados 3 y 4), 22.3, 24.2, 27.3, 28 (excepto párrafo primero), 30.3, 31, 32 (apartados 2, 3 y 4), 33 (apartados 3 y 4), 37.4 (párrafo segundo), 38 (párrafo segundo)] y a la inspección de las actividades de vertido (art. 44, párrafo segundo).**

Estos preceptos, resumidos en los antecedentes de esta Sentencia, son muchos y tienen contenidos técnicos muy variados. El Letrado autonómico despliega un esfuerzo argumentativo escaso frente a ellos, limitándose a denunciar que traspasan el límite de lo básico, entendido como mínimo común denominador normativo. Incurrirían en un detallismo excesivo, que invade las competencias normativas de la Comunidad de Galicia. Precisa en relación con algunos [arts. 3.4, 12, 13, 14, 15, 18.1 b), números 1 y 2, 28 (excepto párrafo primero)], que los contenidos no impugnados bastarían para garantizar un núcleo básico. Denuncia, en particular, la fijación de plazos, momentos, fechas, periodicidades y definiciones cerrados [en arts. 3.7 g), 19.3, 30.3, 37.4, 24.2, 32, apartados 2, 3 y 4, 33, apartados 3 y 4]. Respecto del artículo 31, que dispone que la explotación de las instalaciones de residuos mineros «estará a cargo del director facultativo, según el artículo 117 de la Ley de Minas», añade que atenta contra el orden constitucional de distribución de competencias por la afirmada imposibilidad de un desarrollo reglamentario básico de una ley preconstitucional, argumento que ya hemos rechazado en el fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia.

El denominado «plan de restauración» es una concreción técnica (para el sector minero y en el marco del Derecho europeo) del mandato

constitucional de «defender y restaurar el medio ambiente» (art. 45.2 CE). Consiste en el tratamiento del terreno afectado por las actividades mineras para devolverlo a un estado satisfactorio, especialmente en lo atinente a la calidad del suelo, la fauna, los hábitats naturales, los sistemas de agua dulce, el paisaje y los usos beneficiosos apropiados. A su través el legislador pretende que las entidades explotadoras del sector de las industrias extractivas tomen todas las medidas necesarias para prevenir o reducir en lo posible los efectos reales o potenciales negativos para el medio ambiente y la salud de las personas como consecuencia de la gestión de los residuos mineros, en particular, y de la actividad minera, en general. El impugnado artículo 3.4 enuncia la estructura del plan de restauración; consta «como mínimo» de cinco partes. Los capítulos III y IV del título I del Real Decreto desarrollan los contenidos y concretos objetivos de esas partes.

Consecuentemente, cada una de las previsiones impugnadas desarrolla aspectos técnicos del plan de restauración siempre con el fin de lograr la plena rehabilitación de los terrenos en el sentido expuesto; no sólo las previsiones impugnadas condensan dos líneas maestras de la moderna política medioambiental. La responsabilización del sector industrial –en consonancia con el principio de «quien contamina paga» (art. 11.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados)– para evitar que siga sin internalizar el coste social de los efectos contaminantes de sus actividades productivas, endosándolo a la sociedad y a las generaciones futuras. En estrecha relación con lo anterior, ante la frecuente dificultad de individualizar concretos perjudicados, la promoción del conocimiento amplio y preciso de la realidad ambiental para que los ciudadanos puedan comprometerse en la lucha contra la degradación del entorno y la biodiversidad, que es un instrumento sumamente efectivo. A este último criterio responde el impugnado artículo 37.4, párrafo segundo, sobre política de prevención de accidentes graves, conforme al que la autoridad competente facilitará al público interesado información sobre las medidas de seguridad y sobre la intervención necesaria en caso de accidente, describiendo el contenido «mínimo» de la información que se facilite. De modo que todas las previsiones impugnadas responden clara y

directamente a cualificadas finalidades medioambientales, lo que es relevante a los efectos de nuestro enjuiciamiento; según hemos recordado ya, para determinar el alcance de lo básico en esta materia la piedra de toque es la finalidad tuitiva de la norma, más que el nivel de concreción o detalle.

A su vez, el plan de restauración no agota la regulación de la materia ni excluye el ejercicio de las competencias medioambientales de la Comunidad gallega. Al contrario, describe contenidos u objetivos expresamente calificados de «mínimos». En particular, buena parte de los preceptos impugnados dispone que el plan de restauración, en general, o algunos de sus estudios, proyectos o memorias, en particular, incluirán «como mínimo» (arts. 3.4; 12.1; 13, párrafo segundo; 14, párrafo primero; art. 17.2; 18.1; 22.3; 24.2; 37.4; 38, párrafo segundo) una serie de finalidades o contenidos. Afirma expresamente que las Comunidades Autónomas pueden dotar al plan de objetivos, contenidos y requisitos adicionales para elevar el nivel de exigencias medioambientales. Del mismo modo, el artículo 44.1 señala que la «autoridad competente» llevará a cabo inspecciones con una periodicidad «al menos» anual. El artículo 37.4 no incluye la fórmula «al menos» al regular la periodicidad de la revisión de la información facilitada por la entidad explotadora a los efectos de la política de prevención de accidentes graves y su puesta a disposición al público, pero no por ello excluye la fijación autonómica de una frecuencia menor (STC 112/2014, de 7 de julio, FJ 4). Del mismo modo, el artículo 19, apartados 3 y 4, no precisa explícitamente que los documentos del proyecto constructivo de las instalaciones de residuos mineros constituyen una exigencia de mínimos, pero no por ello excluye que las Comunidades Autónomas puedan requerir otros adicionales. Lo mismo cabe afirmar respecto del artículo 27.3, que concreta los «tres tipos de solicitudes o combinación de solicitudes, atendiendo a su riesgo y a su permanencia» que deben considerar los «estudios de estabilidad geotécnica». A su vez, tampoco pueden reputarse agotadores los artículos 19.1 y 27.1 sólo porque definan los conceptos, respectivamente, de «proyecto constructivo de las instalaciones de residuos mineros» y «estudios de estabilidad geotécnica». En ellos se apoya el Real Decreto para introducir garantías



medioambientales sin excluir que las Comunidades Autónomas prevean otras. Del mismo modo, puede reputarse básica sin dificultad la exigencia de que la construcción y la explotación de las instalaciones de residuos se realice bajo la dirección de expertos titulados (art. 31). Hemos atribuido carácter básico a previsiones similares, en particular, los preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes que imponen una dirección técnica en las operaciones de extinción de incendios y regulan las facultades del director (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 12); y ello bajo la perspectiva de las competencias estatales tanto en materia de montes (art. 149.1.23 CE) como de protección civil (art. 149.1.29 CE): pertenecen a esa «regulación común mínima que el Estado considera necesaria al servir a la finalidad de garantizar una mínima eficiencia y seguridad en la labor de extinción de incendios. Ello no agota el ámbito organizativo de que gozan las Comunidades Autónomas que podrán, dentro de estos límites, desarrollar la organización de esta función ejecutiva».

En el marco de los objetivos y contenidos mínimos del plan de restauración, sólo algunos preceptos impugnados establecen determinaciones muy precisas. Se fija: en 48 horas el plazo de que dispone la entidad explotadora para notificar los sucesos que puedan afectar a la estabilidad de la instalación de residuos mineros y los efectos medioambientales adversos significativos revelados por los procedimientos de seguimiento de la instalación (art. 32.2); en un año (a contar desde la comunicación por parte de la entidad explotadora de su autorización de cierre con los informes y certificado correspondiente del organismo de control) el tiempo que ha de transcurrir para que pueda considerarse clausurada la instalación de residuos mineros (art. 33.4); en un año (a contar desde la inspección final *in situ*, la elevación de los informes correspondientes y la obtención de una certificación del organismo de control de ausencia de peligro) el tiempo que ha de transcurrir para el abandono definitivo de las labores de aprovechamiento (art. 15.4); en determinadas fechas (1 de mayo 2008 y 1 de mayo de 2018), el momento a partir del cual la concentración de cianuro disociable en ácido débil en el punto de vertido de los residuos mineros debe estar ajustada a ciertas

cantidades mínimas (art. 30.3). Del mismo modo, se fijan las escalas de planos anejos al «estudio geológico-geotécnico» (art. 22.3) y al proyecto constructivo de instalaciones de residuos mineros (art. 19.3); y las normas de cálculo de aceleración sísmica que debe aplicar el «estudio de estabilidad geotécnica» (art. 28).

Se trata de regulaciones precisas que, no obstante, se insertan en el contexto de un plan que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar en muchos otros aspectos y que, por tanto, no excluyen la ampliación territorial de las garantías de protección medioambiental. A su vez, no hace falta mucho esfuerzo para calibrar que estas determinaciones técnicas responden a los enormes riesgos para el entorno natural, la biodiversidad y la salud humana involucrados en las situaciones tomadas en consideración por estos preceptos. Las previsiones indicadas se refieren a accidentes inminentes y riesgos graves o aseguran que el cierre de las instalaciones o el abandono de la explotación minera se realicen sólo después de la plena rehabilitación del terreno y sin peligro para el entorno y la salud humana. Por tanto, nada obsta a considerar materialmente básicas estas previsiones, en consonancia con las SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6 b), y 114/2013, de mayo, FFJJ 3 y 4, que ampararon en el artículo 149.1.23 CE medidas muy concretas y restrictivas de competencias sectoriales autonómicas a la vista de su fuerte conexión con exigencias europeas e internacionales y su manifiesta finalidad protectora frente a riesgos graves.

**Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 3.4, 12, 13, 14, 15, 17.2, 18.1 b) (números 1 y 2), 19 (apartados 3 y 4), 22.3, 24.2, 27.3, 28 (excepto el párrafo primero), 30.3, 31, 32 (apartados 2, 3 y 4), 33 (apartados 3 y 4), 37.4 (párrafo segundo), 38 (párrafo segundo) y 44 (párrafo segundo) del Real Decreto 975/2009.**

**c) La Xunta de Galicia impugna varias previsiones relativas a la «autorización del plan de restauración»: artículos 4.3, 5 y 6.3.** El primero se refiere a la solicitud, que contendrá «al menos» determinadas informaciones relativas a la identidad de la entidad explotadora, la gestión de los residuos mineros, la ubicación de las instalaciones de residuos, la propuesta de garantía financiera, los datos que precisa la autoridad

competente para elaborar el plan de emergencia exterior y la justificación documental de haber realizado el trámite de evaluación de impacto ambiental.

**El artículo 5 regula varios aspectos del procedimiento y medidas sucesivas al otorgamiento.** El libramiento de la autorización corresponde a la «autoridad competente en minería», que podrá solicitar informes a otras Administraciones públicas y exigir ampliaciones o modificaciones, «previo informe de la autoridad ambiental competente» y, si hubiera riesgo para la salud humana, de la «autoridad sanitaria competente» (apartado 1).

La autoridad competente «deberá comprobar que la gestión de los residuos mineros no entra en conflicto ni interfiere de ninguna otra manera con la aplicación del plan o los planes de gestión de residuos» a que hace referencia la legislación sobre residuos y contaminación del suelo, sin que pueda conceder la autorización si considera que la entidad explotadora no cumple todos los requisitos del presente Real Decreto (apartado 3).

Las autoridades competentes clasificarán las instalaciones de residuos descritas en el plan de restauración a partir de la propuesta de clasificación de la entidad explotadora conforme a los criterios del anexo II (apartado 4, párrafo primero). La autorización se libra conjuntamente con el título habilitante de la investigación o explotación, sin que pueda otorgarse cuando el plan de restauración no asegure debidamente la rehabilitación del medio natural afectado (apartado 2). A su vez, tal autorización incluirá la del plan de gestión de residuos y, en concreto, la del inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros e indicará claramente su categoría (apartado 4, párrafo segundo). La información que figure en la autorización se pondrá a disposición de las autoridades estadísticas nacionales y comunitarias competentes que la soliciten con fines estadísticos; no se hará pública la información sensible de carácter puramente comercial, como la relativa a las relaciones entre empresas y sus costes desglosados, el volumen de reservas minerales de importancia económica, etc. (apartado 6). Se prevé la revisión de la autorización ante circunstancias especiales y en todo caso cada cinco años (apartado 5). A su vez, se establece que la autoridad competente no aceptará la renuncia ni autorizará la caducidad del título o el cese del laboreo en tanto no se haya

procedido a ejecutar el plan de restauración autorizado en lo que corresponda (apartado 7).

**El artículo 6.3 del Real Decreto 975/2009 establece dentro del procedimiento de autorización del plan de restauración un trámite de información pública no inferior a 30 días.**

Estas previsiones no prejuzgan quienes deban ser las Administraciones encargadas de tramitar o participar en el procedimiento; establecen que el libramiento de la autorización y los informes preceptivos corresponden a las autoridades competentes en minería, medioambiente o sanidad. En todo caso, el Letrado autonómico no impugna estos preceptos por entender que invaden las competencias autonómicas de ejecución; denuncia que el detallismo de esta regulación vulnera las competencias normativas de la Comunidad gallega. Refiriéndose específicamente al artículo 5, razona que el precepto debe encuadrarse en la competencia sobre procedimiento administrativo común que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado; partiendo de esta premisa, considera que el Real Decreto habría extravasado esta competencia regulando mucho más que un procedimiento administrativo común.

Para dar respuesta a esta impugnación, lo primero es constatar que algunas de las normas sumariamente descritas son de carácter más sustantivo que procedimental y que, atendida su finalidad tuitiva y alcance, se inscriben claramente en la competencia estatal para aprobar legislación básica medioambiental (art. 149.1.23 CE). Así, la obligación de la autoridad competente de denegar el título habilitante de la investigación o explotación «si a través del plan de restauración no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado tanto por las labores mineras como por sus servicios e instalaciones anejas» (art. 5.2); la obligación de autorizar el plan de restauración sólo si «la entidad explotadora cumple todos los requisitos pertinentes del presente real decreto» y si no entra en conflicto ni interfiere en la aplicación de los planes de gestión de residuos regulados por la Ley de residuos (art. 5.3); la obligación de revisar cada cinco años y en determinadas circunstancias las condiciones de aquella autorización (art. 5.5); la imposibilidad de aceptar la renuncia al título minero o de autorizar su caducidad o el cese del laboreo si antes no se ha «procedido a ejecutar el

plan de restauración autorizado» (art. 5.7). Lo mismo cabe afirmar respecto de la obligación que pesa sobre la entidad explotadora de facilitar determinada información (la que consta en la autorización del plan de restauración) a las autoridades estadísticas (art. 5.6). Esta última exigencia desarrolla la dimensión «informativa» del Convenio de Aarhus (una «apuesta» que ha hecho suya el legislador básico «para luchar contra la degradación del medio y de la biodiversidad»), que puede entenderse claramente cubierta también por el 149.1.31 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «estadística para fines estatales» (STC 138/2013, FJ 4, que considera básica una previsión similar por las mismas razones y al amparo también de los apartados 23 y 31 del art. 149.1 CE).

El resto de previsiones tiene un carácter procedimental más acusado, pero no regula el entero procedimiento administrativo de autorización del plan de restauración; se refiere sólo a alguno de sus elementos, dando claramente a entender que corresponde a las Comunidades Autónomas programarlo acabadamente; las informaciones que deben acompañar la solicitud se enuncian como un elenco mínimo ampliable (a través de la fórmula «al menos» del artículo 4.3) y no está siquiera mencionada la mayor parte de los trámites característicos de un procedimiento administrativo cualquiera. No obstante, el Letrado autonómico considera que el Estado carece de competencia incluso para adoptar estas normas, por referirse a un procedimiento administrativo. Consecuentemente, para dar respuesta a la impugnación debemos determinar el título competencial que podría dar cobertura a esta regulación o que, al contrario, podría haber sobrepasado el Estado.

**Tiene razón el Letrado de la Xunta de Galicia cuando afirma que las exigencias formales descritas no son, evidentemente, normas de «procedimiento administrativo común»;** no regulan la estructura general del *iter* procedimental ni establecen con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos, las garantías generales del particular o el régimen de elaboración, validez, ejecución y revisión de los actos administrativos (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Tampoco son reglas de «procedimiento administrativo común singular», entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera

abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones). Ahora bien, que el procedimiento de autorización del plan de restauración no sea procedimiento administrativo común indica que la regulación impugnada no puede ampararse en el artículo 149.1.18 CE, no que sea inconstitucional, como pretende el Letrado autonómico. Sólo después de determinar quién tiene la competencia para regular los «procedimientos administrativos especiales o concretos» puede fijarse una conclusión sobre si las exigencias formales examinadas se ajustan a la Constitución.

La competencia para regular los «procedimientos administrativos especiales» es «conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» (STC 227/1988, FJ 32). El Real Decreto controvertido afecta primordialmente al medio ambiente. Consecuentemente, el título que, en su caso, podría amparar las previsiones indicadas y que ha podido sobrepasar el Estado es el relativo a la protección medioambiental (art. 149.1.23 CE), sin perjuicio de la posible incidencia de otras competencias, en particular, el título expresamente invocado por la disposición final segunda del Real Decreto 975/2009 (art. 149.1.25 CE).

Según hemos recordado ya, en materia de protección medioambiental, el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización (SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; 161/2014, FJ 4) por lo que han de ser ellas quienes, en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales. No obstante, las bases medioambientales pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de la legislación estatal medioambiental sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas

[SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 186/1999, de 14 de octubre, FJ 11, y 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 d); 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10)]. Atendiendo a la necesidad de «una política global en materia de medio ambiente» [STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], también pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial. En este sentido, la STC126/2002, de 20 de mayo, FJ 10, ha llegado a declarar que la regulación de los «documentos que deben acompañar a la solicitud y que se relacionan en el mismo apartado 1 (acreditación de la personalidad del solicitante, poder notarial, estudios, declaraciones sobre ayudas recibidas y copias de declaraciones y memorias anuales)» se inscribe «en el ámbito de la competencia estatal del artículo 149.1.23 CE»; tales documentos «de un lado, garantizan una homogeneidad sin duda necesaria en la tramitación de las ayudas en todo el territorio nacional y, a la vez, permite a las Comunidades Autónomas atender a las especificidades de sus propias políticas en la medida en que se prevé que aquéllas regulen ciertos aspectos de los estudios que han de ser aportados por los solicitantes [apartados c) y d)]».

Proyectando la doctrina expuesta sobre la presente controversia, la mayor parte de las previsiones de contenido procedimental impugnadas responde claramente a objetivos medioambientales sustantivos asociados al plan de restauración y, atendida su intensidad, ha respetado las competencias autonómicas de autoorganización y de ejecución de la legislación medioambiental. La previsión de que la entidad explotadora entregue junto con la solicitud determinadas informaciones (art. 4.3) traduce en requisitos formales exigencias materiales básicas del Real Decreto controvertido. Nada impide que las Comunidades Autónomas añadan otras exigencias informativas o documentales. Igualmente ajustadas al artículo 149.1.23 CE están la previsión de informes de las autoridades competentes en materia medioambiental y sanitaria (art. 5.1, párrafo primero) y la clasificación de las instalaciones de residuos conforme a los criterios del anexo II, que no ha sido impugnado (art. 5.4); se trata de condicionamientos formales no excesivamente penetrantes que persiguen objetivos medioambientales. A su vez, la información pública (art. 6.3) en modo alguno puede reputarse un trámite puramente ordinario o de mera gestión;

se inserta claramente, como resulta de la propia exposición de motivos del Real Decreto, en las varias veces recordadas directrices sustantivas básicas de la política actual en la materia consistentes en facilitar el conocimiento público de la realidad ambiental y la implicación de los propios ciudadanos en la lucha contra la degradación del medio y de la biodiversidad. El artículo 149.1.23 CE cubre igualmente la previsión de informes de «otros órganos de la Administración» (art. 5.1, párrafo segundo); concreta el llamamiento constitucional a la colaboración interadministrativa, particularmente relevante e intenso en materia medioambiental dado el carácter global tanto de los riesgos para el entorno y la biodiversidad como de las políticas necesarias para afrontarlos (por todas, STC 161/2014, FJ 4).

La previsión de que la autorización del plan de restauración se libre junto con el título habilitante de la investigación o explotación (art. 5.2) y conlleve la autorización del plan de gestión de residuos y la del inicio de actividad o construcción de las instalaciones de residuos mineros (art. 5.4) también puede reputarse básica ex artículo 149.1.23 CE. Trata de garantizar una mínima homogeneidad que compatibilice el desarrollo de las competencias autonómicas con la política medioambiental general. En todo caso, esta exigencia puede captarse también sin dificultad como una base del régimen minero en consonancia con el título invocado por la disposición final segunda del Real Decreto controvertido (art. 149.1.25 CE). Impone criterios de economía procedimental en este sector que dinamizan el principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE) y que pueden reputarse amparados en el artículo 149.1.25 CE; del mismo modo que la fijación de un «plazo común para presentar solicitudes en todo el territorio nacional» puede apoyarse en el artículo 149.1.13 CE, que *prima facie* es también una competencia exclusivamente legislativa. Se trata de un «criterio coordinador» que «no menoscaba competencia autonómica alguna» porque «puede ser adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión» [SSTC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 b) y 77/2004, de 29 de abril, FJ 6 c), entre otras].

Por último, la atribución del poder autorizador a la «autoridad competente en minería» (art. 5.1, párrafo primero) es una previsión



claramente desligada de objetivos medioambientales por lo que debe encuadrarse en el artículo 149.1.25 CE, según lo razonado en el fundamento jurídico 3 de esta Sentencia. Este título ampara sólo legislación básica, pero la previsión no lo desborda porque el criterio procedimental establecido es extremadamente general; no limita la competencia autonómica para decidir qué autoridad u órgano ha de resolver los procedimientos.

**Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 4.3, 5 y 6.3 del Real Decreto 975/2009.**

**d) La Xunta de Galicia impugna el anexo III, que regula el «organismo de control»**, definido en su párrafo primero como «cualquier entidad pública o privada que, reuniendo determinados requisitos, verifique el cumplimiento de las disposiciones de este real decreto mediante auditorías e inspecciones de los aprovechamientos de recursos mineros y sus servicios e instalaciones anejas». La demanda de interposición del conflicto denuncia la «desproporción de contenido» de este anexo; el Real Decreto controvertido habría incurrido en demasiado detalle al establecer la exigencia de la acreditación previa del organismo de control y afirmar el carácter renovable de la autorización autonómica de ese organismo, así como por «lo concreto» del párrafo sexto.

Lo primero está previsto en el párrafo segundo: «Los organismos de control a que se refieren los artículos del presente real decreto deberán estar acreditados por la Empresa Nacional de Acreditación en el campo de las materias específicas de este real decreto, cumpliendo, en lo no específicamente regulado en el mismo, lo dispuesto en el capítulo IV del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre».

Lo segundo se halla en el párrafo tercero: «La autorización de los organismos de control que realicen la verificación de las exigencias del presente real decreto, que tendrá carácter renovable, corresponde al órgano competente en minería de la Comunidad Autónoma donde los organismos inicien su actividad o radique su sede social. La autorización tendrá validez para todo el Estado español». El párrafo sexto establece: «Cuando una

empresa, a requerimiento de la autoridad competente, solicite el informe de un organismo de control, podrá seleccionar libremente el organismo de control al que encargar lo dispuesto en el presente real decreto de entre todos los registrados previamente en la Comunidad Autónoma que hayan sido acreditados específicamente en las materias que se desarrollan. La empresa no podrá limitar el acceso al aprovechamiento y sus servicios e instalaciones anejos al organismo de control ni podrá dificultar las actuaciones de este, debiendo colaborar».

La Xunta de Galicia discute bajo la perspectiva de las competencias normativas de la Comunidad gallega la exigencia en sí de la acreditación del organismo de control; no llega a asumir suficientemente la carga argumental de descartar que el cumplimiento de esta tarea corresponda a una entidad estatal. Las previsiones indicadas invadirían, a su juicio, las competencias normativas de desarrollo de la legislación básica estatal, en particular por «lo concreto» del párrafo sexto y descender a demasiados detalles a través de la exigencia de una autorización autonómica de carácter renovable que presupone la acreditación previa del organismo de control (párrafos segundo y tercero). De modo que el presente conflicto se ha planteado en términos diferenciables de los resueltos por las SSTC 33/2005, de 17 de febrero, y 20/2014, de 10 de febrero (en relación con la entidad nacional de acreditación y la intervención estatal en la designación autonómica de entidades de verificación medioambiental).

Ateniéndonos a los motivos planteados, no hace falta insistir en la relevancia de estos «organismos de control» para garantizar la efectividad del plan de restauración y, con ello, del imperativo constitucional de defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE). El párrafo sexto, al establecer que la empresa tiene derecho a elegir el organismo de control y la obligación de colaborar con él, facilitándole el cumplimiento de sus tareas sin restricciones de acceso, impone criterios sustantivos directamente vinculados a finalidades medioambientales sin agotar la regulación de la materia. Del mismo modo, la exigencia de acreditación del organismo de control (párrafo segundo) responde claramente a una finalidad ambiental; asegura que el organismo de control tenga la capacidad técnica y

profesional que requiere la supervisión del cumplimiento de obligaciones medioambientales.

Cabe trasladar aquí las consideraciones realizadas en el fundamento jurídico 6 b) de esta Sentencia respecto de la exigencia de dirección facultativa en la construcción e instalación de residuos mineros (art. 31) y en la STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 12 con relación a la necesidad de dirección facultativa en las operaciones de extinción de incendios.

A su vez, el párrafo tercero respeta la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer el procedimiento de autorización del organismo de control; introduce sólo un criterio mínimo de homogeneidad para compatibilizar aquella competencia autonómica con la política medioambiental general (STC 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10) por lo que puede reputarse básico ex art. 149.1.23 CE; sin perjuicio de la cobertura que en todo caso proporciona el artículo 149.1.25 CE a las normas básicas sobre minería no orientadas a objetivos medioambientales, según lo razonado en los fundamentos jurídicos 3 y 6 c) de esta Sentencia. Consecuentemente, procede desestimar la impugnación del anexo III del Real Decreto 975/2009.

**e) El título II se refiere a las garantías financieras o equivalentes que la entidad explotadora deberá constituir «para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración» (art. 41.1).** Regula específicamente las exigidas, por un lado, para «la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales» (art. 42) y, por otro, para «el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización del plan de restauración para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de residuos mineros» (art. 43). Establece criterios para el cálculo de tales garantías, partiendo de que «terceros independientes y debidamente cualificados podrán evaluar y efectuar cualquier trabajo de rehabilitación necesario»: «el impacto ambiental de las labores mineras y el uso futuro de los terrenos a rehabilitar», en un caso (art. 42.2); y «la repercusión ambiental probable de las instalaciones de residuos, en

particular la categoría de las instalaciones, las características de los residuos y el uso futuro de los terrenos rehabilitados», en otro (art. 43.2). La garantía se revisará «anualmente» de acuerdo con los trabajos ya realizados y de las superficies afectadas, en un caso (art. 42.3); y «periódicamente de acuerdo con los trabajos de rehabilitación que sea necesario efectuar en los terrenos afectados por las instalaciones de residuos tal y como describa el plan de restauración autorizado» (art. 43.3). A su vez, la entidad explotadora podrá solicitar la liberación de la garantía financiera una vez finalizada la ejecución del plan de restauración (art. 42.4) o autorizado el cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros (art. 43.4). La demanda impugna únicamente los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42, así como los apartados 3 y 4 del artículo 43, limitándose a denunciar que adolecen de una concreción excesiva; establecería tiempos cerrados y protocolos de inviable desarrollo posterior que impiden el desarrollo de políticas propias.

La disposición final segunda del Real Decreto 975/2009 ampara formalmente estas previsiones en la competencia estatal de ordenación de seguros (art. 149.1.11 CE). Sin embargo, estas garantías financieras no se han establecido estrictamente como ordenación administrativa de un subsector económico (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 7; 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 2); en el contexto del reglamento controvertido funcionan como un instrumento que traduce técnicamente en el sector minero el imperativo constitucional de defensa y restauración del medio ambiente (art. 45.2 CE): están destinadas a cubrir el coste de la rehabilitación y a asegurar que el titular de la investigación y aprovechamiento de recursos minerales afronte íntegra y eficazmente su responsabilidad medioambiental. Funcionan también como un mecanismo disuasorio de conductas potencialmente nocivas para el entorno y la biodiversidad o preventivo de daños medioambientales, todo ello en consonancia con el principio de «quien contamina paga» (art. 11.1 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados) y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental; Ley a la que estas garantías financieras están estrechamente vinculadas, tal como indica la exposición de motivos del Real Decreto controvertido.

Consecuentemente, a la vista de su finalidad medioambiental, cabe considerar que la controversia debe encuadrarse en este punto en el artículo 149.1.23 CE.

Desde esta perspectiva y a los efectos de determinar si el Estado ha desbordado el ámbito material de lo básico, hay que destacar que las previsiones indicadas, no sólo responden a una finalidad de protección medioambiental; es que desarrollan claramente una de las líneas maestras de la política actual en esta materia: tratan de responsabilizar directamente a la industria, que no ha internalizado históricamente el coste social de los efectos contaminantes de sus actividades productivas, endosándolo a la sociedad y a las generaciones futuras. Consecuentemente, el régimen de garantías financieras a que se sujetan las entidades explotadoras debe reputarse básico, sin que ello obste al desarrollo normativo de mayores estándares de protección.

**Consecuentemente, procede desestimar la impugnación de los artículos 42 (apartados 2, 3 y 4) y 43 (apartados 3 y 4) del Real Decreto 975/2009.**

**SENTENCIA 58/2015, DE 18 DE MARZO**

**(BOE de 24 de abril de 2015)**

en relación con diversos preceptos del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino

**Conflicto positivo de competencias**

**A- ANTECEDENTES Y FALLO**

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

- **Norma impugnada:** los apartados 3 y 5 del art. 4; el apartado 1 del art. 6; el apartado 2 del art. 8 y los anexos III y IV del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino.

- **Motivación del recurso:** constitucionalidad de las disposiciones estatales sobre condiciones mínimas que deben reunir las explotaciones equinas, libros de explotación y programas sanitarios de control oficial

- **Fallo:** Desestimar el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalitat de Cataluña.

**B.- COMENTARIO-RESUMEN:**

**F.J.2 La Generalitat de Cataluña entiende que los preceptos impugnados han sido dictados en ejercicio de la competencia básica en materia de sanidad, que ha sido extravasada por el Estado, dada en algunos casos la obviedad y redundancia de sus determinaciones y, en otros, su prolijidad.**

Con carácter general, tal y como ha reconocido la doctrina constitucional, la competencia estatal de bases y coordinación de la planificación de la economía se proyecta en el subsector de la ganadería, habida cuenta de la relación reconocida y expresa que tiene con la política económica general (SSTC 145/1989, FJ 5; 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8 y 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 7). Así, este Tribunal ha afirmado que corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional, quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras, de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de su propia agricultura y ganadería no supongan interferencia negativa o distorsionen la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal. Y, junto a ello, este Tribunal ha reconocido la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las Comunidades Autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 5).

También la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto el juego del título competencial del art. 149.1.16 CE, en el subsector ganadería (entre otras SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3, y 158/2011, de 19 de octubre, FJ 10). Así lo reconoció este Tribunal al afirmar que las epizootias que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3, y 192/1990, de 29 de noviembre, FJ 2), competencia que comprende también las medidas de prevención y lucha contra las enfermedades de los animales, tal y como ha afirmado la STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 10. La competencia estatal de sanidad incluye el establecimiento de las bases y la coordinación.

El art. 116.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye en exclusiva a la Comunidad autónoma recurrente la sanidad animal cuando no tenga efectos sobre la salud humana y la protección de los animales. Al mismo tiempo, la competencia compartida en materia de sanidad y salud pública incluye la sanidad animal con efectos sobre la salud humana [art. 162.3 b) EAC]. De ello hay que entender que la competencia sobre sanidad animal en el sector ganadero es sustancialmente una competencia sanitaria aunque se proyecte en éste ámbito. Tal y como precisó la STC 31/2010, FFJJ 59, 60 y 64, la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas no impide el ejercicio de las exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos «competencia exclusiva» o «competencias exclusivas» en los preceptos del Estatuto.

En aplicación de esta doctrina, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en el apartado d) del art. 116.1 EAC están limitadas por las citadas competencias estatales, y así lo tuvo en cuenta la STC 6/2014, de 27 de enero, FJ 4.

**F.J.3 Se impugna el apartado 3 del art. 4 del Real Decreto 804/2011, «condiciones generales de las construcciones e instalaciones».** El apartado impugnado desarrolla los arts. 36, 37 y 54 de la Ley 8/2003, de sanidad animal. En concreto el art. 36.2 de dicha Ley prevé que las condiciones sanitarias básicas que deben cumplir las explotaciones de animales serán las que establezca la normativa vigente. En todo caso, las explotaciones intensivas y los alojamientos en las extensivas deberán estar aislados, de tal forma que se limite y regule sanitariamente el libre acceso de personas, animales y vehículos.

El art. 37 establece que cualquier actividad de explotación animal estará supeditada a la eliminación higiénica de efluentes, subproductos de explotación, residuos de especial tratamiento y cadáveres, de acuerdo con las normas de sanidad animal, salud pública y protección del medio ambiente. Finalmente el art. 54 al



regular los requisitos para la autorización de certámenes pecuarios, que corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma en que radiquen, exige que tengan un emplazamiento higiénico, con unas instalaciones adecuadas, y estar distanciados de explotaciones ganaderas o instalaciones que puedan ser fuente o vehículo de enfermedades de los animales; disponer de medios humanos, materiales y técnicos necesarios para asegurar el correcto desarrollo del certamen, así como un centro de limpieza y desinfección en, al menos, los certámenes de ganado de carácter nacional o en los que se pretenda destinar los animales a comercio intracomunitario. Este precepto remite al reglamento para el resto de requisitos específicos.

A la vista de su contenido, no cabe duda de que la competencia estatal que se relaciona más efectivamente con el apartado impugnado es la sanidad, materia en la que el Estado dispone, ex art. 149.1.16 CE, de la capacidad para establecer las normas básicas y coordinación. La inclusión de normas básicas en una disposición reglamentaria obliga a determinar si son formal y materialmente básicas. La disposición final quinta de la Ley 8/2003 autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de esta Ley, de manera que una interpretación sistemática de la misma debe llevar a entender que la remisión a la «normativa vigente» que realiza el art. 36.2 para la determinación de las condiciones sanitarias básicas, o la llamada del art. 37 a las «normas de sanidad animal», o finalmente la remisión al reglamento para completar los requisitos exigidos a los certámenes, lejos de establecer una reserva de competencia autonómica, como alega la Comunidad recurrente, incluye el desarrollo por el Gobierno, en una materia esencialmente técnica, de lo regulado en la propia ley en lo que sea preciso para garantizar el mínimo denominador común de aplicación en todo el territorio, que es, en definitiva, lo que supone la legislación básica. Ello no es óbice para que, aun cuando lo básico pueda, como ocurre en este caso, tener acomodo en una norma reglamentaria, le sea exigible, como a las leyes, que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida para evitar elementos de

confusión e incertidumbre (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 7). Este requisito se ve satisfecho por la disposición final segunda del Real Decreto cuestionado cuando establece que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución.

Lo señalado conduce a considerar que la Ley 8/2003 otorga cobertura al precepto impugnado, en cuanto que establece, para un concreto tipo de explotaciones ganaderas, las equinas, prescripciones técnicas sanitarias y relativas al tratamiento para la eliminación de un tipo de subproducto, el estiércol, directamente relacionado con la sanidad animal y humana, con el medio ambiente etc. Ello, junto con la afirmación de su carácter básico por la disposición final segunda del reglamento impugnado, permite entender justificado el cumplimiento de las exigencias de la normativa básica desde la perspectiva formal.

Materialmente, todas estas medidas –aislamiento y control de entradas; sistema de limpieza y desinfección; agua; sistemas de tratamiento de animales adaptados a la aplicación de medidas zootécnicas; aislamiento de alimentos para caballos; observación de animales sintomáticos, medidas de limpieza de équidos en los certámenes y medidas de eliminación del estiércol– tienen la finalidad de minimizar los riesgos sanitarios y medioambientales de todo orden que generan estas explotaciones y la eliminación de sus residuos. Ahora bien, como recuerdan las SSTC 158/2011, FJ 10, y 207/2011, de 20 de diciembre, FJ 8, estas normas básicas deben ser de mínimos, pudiendo ser completadas con mayor rigor de protección por las Comunidades Autónomas sin que lo básico tenga vetado la regulación de lo obvio, redundante o propio del sentido común, pues corresponde al Estado definir el contenido material de lo básico siempre que se respeten los límites anteriormente enunciados.

Pues bien, las prescripciones que contiene el apartado impugnado utilizan conceptos indeterminados que permiten su concreción por la Comunidad Autónoma a quien corresponde la definición de los sistemas de cerramiento equivalentes al vallado, de los controles eficaces de salidas; de

los sistemas de desinfección, de la cantidad y calidad del agua, de los sistemas de manejo de animales, de las características del almacén de piensos, de los medios para la observación de los animales, de las formas de impermeabilización de estercoleros y su capacidad, etc.

**En consecuencia, el apartado 3 del art. 4 del Real Decreto 804/2011 no vulnera las competencias autonómicas.**

**F.J.4. Se impugna el apartado 5 del art. 4, «condiciones para garantizar el bienestar animal».** La materia más directamente afectada en este caso es la sanidad animal, en la que debe circunscribirse el bienestar animal por la estrecha relación que guarda con ésta. En concreto, el art. 4 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, determina que las Administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para asegurar que, en las explotaciones, los animales no padezcan dolores, sufrimientos o daños inútiles, para lo que se tendrá en cuenta su especie y grado de desarrollo, adaptación y domesticación, así como sus necesidades fisiológicas y etiológicas, de acuerdo con la experiencia adquirida, los conocimientos científicos y la normativa comunitaria y nacional de aplicación en cada caso. La disposición sexta de esta Ley autoriza al Gobierno, en el ámbito de las competencias del Estado, a dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación y desarrollo de esta Ley, y en particular, para concretar el régimen de infracciones y sanciones dispuesto en esta Ley.

Cabe concluir, por las mismas razones señaladas en relación al apartado cuarto de este mismo precepto, que esta regulación es formal y materialmente básica. Lo es formalmente a la vista de la remisión que la disposición final sexta realiza al desarrollo reglamentario del Gobierno sin perjuicio de la competencia de las Administraciones competentes para su desarrollo, y de la disposición final segunda del reglamento impugnado que afirma su carácter básico. Materialmente, porque todas las prescripciones establecidas en el apartado impugnado tienden a garantizar que los équidos no sufran dolor, padecimiento o daños inútiles, dejando un amplio margen

de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ya que los conceptos jurídicos indeterminados que se utilizan para la determinación de las bases, tales como instalaciones apropiadas; materiales no perjudiciales, límites que no sean perjudiciales, edad del animal y estado fisiológico etc. permiten su concreción por la Comunidad Autónoma. Esta conclusión se ve corroborada, a mayor abundamiento, por la propia recurrente cuando afirma que se trata de obviedades y redundancias y que, precisamente por ello, no tienen cabida en el título de lo básico.

**En razón de lo expuesto, el apartado 5 del art. 4 del Real Decreto 804/2011 no vulnera las competencias de la Comunidad recurrente.**

**F.J.5. El art. 6.1 impugnado así como el anexo, determina el contenido mínimo del libro de explotación, deben analizarse en el contexto que establece la Ley 8/2003, de sanidad animal.**

El art. 38 de la citada Ley regula el registro y libro de explotación, sobre el que tienen competencias las Comunidades Autónomas en la que radiquen las explotaciones, aunque contempla la existencia de un registro nacional de carácter informativo, directamente relacionado con el sistema de identificación (art. 39 de la Ley 8/2003) de las especies animales a la que nuestro Estado viene obligado por la Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales, incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 205/1996, de 9 de febrero, por el que se establece un sistema de identificación y registro de las especies bovina, porcina, ovina y caprina.

Esta obligación del derecho europeo ha sido ampliada por el Estado español, en la Ley de sanidad, a todas las explotaciones ganaderas ubicadas en España, siendo el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, el que regula este registro (REGA), así como los datos necesarios para llevar a cabo las inscripciones y la caracterización del código de identificación de cada explotación. El registro general de explotaciones ganaderas se nutre de los datos obrantes en los registros gestionados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La materia en la que se inscribe el apartado impugnado tiene, en consecuencia, directa conexión con la sanidad animal a la que sirve la identificación de las especies, pues tal y como este Tribunal afirmó en la STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 11: «No existe duda, por tanto, que la identificación del ganado forma parte de un conjunto de medidas sanitarias dirigidas a la prevención y lucha contra las enfermedades de los animales, siendo más específica esta finalidad que otras de orden económico o medioambiental que, sin duda, también están presentes».

**El apartado impugnado es formalmente básico, pues constituye un desarrollo para las explotaciones equinas de la previsión de los arts. 38 y 39 de la Ley 8/2003, amparado por la disposición final quinta de esta norma legal.** Y es materialmente básico pues se limita a establecer cuándo es exigible, a determinar que podrá ser llevado de forma electrónica, que deberá tener un formato aprobado por la autoridad competente y deberá contener los datos mínimos que se indican en el anexo IV, según el tipo de explotación, dejando un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas. En concreto, es necesaria la determinación de los datos mínimos para que el registro general de explotaciones ganaderas pueda cumplir su función informativa, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma recurrente pueda ampliarlos en aquello que considere necesario para el ejercicio de sus competencias y, en especial, de la asumida en materia de ganadería.

**F.J.6. Se impugna el apartado 2 del art. 8 del Real Decreto 804/2011 («El programa de control se realizará de acuerdo a lo establecido en las partes I y II del anexo III») y el anexo III.**

Este apartado se inscribe en el art. 8, relativo a los programas sanitarios de control oficial de enfermedades equinas y de vigilancia epizootiológica, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma. El anexo III regula los programas de control oficial frente a dos enfermedades de transmisión sexual, la arteritis viral equina (parte I) y la metritis contagiosa equina (parte II), estableciendo qué caballos, de todos los reproductores, están sujetos al programa –los destinados a la monta

natural-, la periodicidad del control analítico y las condiciones para realizarlo, las técnicas analíticas a utilizar para la identificación del virus; las calificaciones sanitarias; las normas para la cubrición, y el protocolo sanitario para realizar las vacunaciones.

La materia afectada es sin duda la sanidad, en la que se inscriben las enfermedades animales y las técnicas preventivas de las mismas (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 10). Alega la Comunidad recurrente que el art. 8.2, puesto en relación con el anexo III, establece una regulación de las competencias de ejecución autonómicas que determina su ejercicio cuando se trata de enfermedades que no tienen incidencia sobre la salud humana por lo que no requerirían de una función de coordinación tan intensa.

Sobre la función de coordinación, en concreto en materia sanitaria, este Tribunal ya afirmó en la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2 que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. Por ello, aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases, y presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad. El Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetarlas, pues ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas. En definitiva, debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

Debe observarse que la regulación técnica que incluye el anexo III sólo afecta al control de la arteritis viral equina y la metritis contagiosa equina, quedando el resto de las enfermedades mencionadas en el anexo II sujetas a los programas de vigilancia epizootiológica que las Comunidades Autónomas establezcan. Si a ello se añade que los programas afectan a un número muy limitado de animales y contienen normativa técnica que pretende garantizar, a través incluso de la remisión a protocolos internacionales de los sistemas de análisis, la fiabilidad de los controles a efectos de impedir la extensión de estas dos enfermedades, no cabe afirmar que las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de vigilancia sanitaria animal hayan sido predeterminadas o vaciadas de contenido.

**Por tanto, ni el art. 8.2 ni el anexo III del reglamento impugnado vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente.**

**SENTENCIA 92/2015, DE 14 DE MAYO**

**(BOE de 19 de junio de 2015)**

en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral.

**Conflicto en defensa de la autonomía local**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Ayuntamiento de Santander y otros dieciséis municipios.

- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral

- **Motivación del recurso:** la Ley de aprobación del plan de ordenación del litoral habría vulnerado la autonomía constitucionalmente reconocida a los municipios afectados, a los que no se dio audiencia después de introducir sustanciales modificaciones respecto de aquello que inicialmente se había sometido a su consideración. Defienden además los actores que el plan de ordenación del litoral «vacía de todo contenido a la iniciativa municipal en el planeamiento general, sin que puedan decidir los ayuntamientos su modelo territorial, al tener que ajustarse a unos criterios de ordenación rígidamente establecidos en el P.O.L., y por las autoridades autonómicas en aplicación del mismo, al margen ya de la protección estricta del litoral y con exclusión de la intervención de la población municipal». Argumentan además que la disposición adicional 4ª de esta ley vulnera claramente el principio de autonomía local.



**- Fallo:**

1.º Declarar extinto el presente conflicto en defensa de la autonomía local, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de los artículos 48.3 y 51.3 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004.

2.º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.

**B.- COMENTARIO-RESUMEN:**

Al igual que sucediera en el conflicto en defensa de la autonomía local resuelto por la STC 121/2012, de 5 de junio, se da en este la circunstancia de que **los municipios actores han procedido a la acumulación de dos motivos:**

- a) el primero de ellos se dirige de manera principal contra la totalidad de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, y subsidiariamente frente a algunos de sus preceptos,
- b) en tanto que el segundo tiene por objeto exclusivo la disposición adicional cuarta de este texto legal, que reforma el art. 26 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria.

**a) Sostienen a este respecto los once municipios que controvierten la totalidad de la Ley del plan de ordenación del litoral que esta habría vulnerado la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida porque en la fase pre-parlamentaria de elaboración del texto legal únicamente medió un trámite de audiencia a los municipios afectados,** siendo así que ese trámite debiera haberse repetido tras la introducción en el texto del anteproyecto de ley de algunas modificaciones sustanciales.

El TC establece que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE, «*se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose*

*la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, FJ 4)", (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), art. 3.*

Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local "es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional".» (FJ 5).

El art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local (LBRL) señalamos en la STC 57/2015, FJ 6, que, indudablemente, «*entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL]. Ambas materias competenciales han sido específicamente invocadas por los recurrentes en defensa del alegato impugnatorio que ahora nos ocupa*».

El TC especifica que debemos hacer nuestras las palabras del Consejo de Estado, cuando, en ese mismo dictamen de 3 de febrero de 2005 (*sic*), declara que "*en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 2/2004 derivada de la tramitación administrativa del correspondiente proyecto de Ley, en concreto por la falta de reiteración de la audiencia a los Municipios, se advierte que tal pretensión se fundamenta en la traslación mutatis mutandis del principio de participación ciudadana en el*

*planeamiento administrativo a la tramitación y aprobación de leyes autonómicas. Tal traslación es errónea ya que la necesidad de reiterar el trámite de información pública deriva del principio de la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento para dotar a éste de la necesaria legitimación democrática y ésta no puede considerarse ausente cuando, como aquí ocurre, el producto normativo es fruto de la voluntad del Parlamento autonómico." [comillas internas suprimidas]» (STC 57/2015, de 18 de marzo FJ 6). Las razones ahora reiteradas determinan por sí solas la desestimación del presente motivo impugnatorio.*

b) Analiza a continuación el Tribunal los artículos concretos de la ley que han sido objeto de impugnación. Del título III de la Ley recurrida, rubricado «Criterios de ordenación» subsiste la impugnación de los arts. 45.2 y 5; 47.2 y 3; 48.1 a), b), c) y 50. Y del título IV, encabezado con la rúbrica «Actuaciones integrales estratégicas», persiste la impugnación de sus arts. 51.3, 54, 55 y 56.2. Se ha impugnado igualmente la disposición adicional cuarta de la Ley. El TC examina la constitucionalidad de cada uno de estos arts:

**- Del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral, rubricado «Criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación», se impugnan sus apartados segundo,** conforme al cual *«el planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama»*, y quinto.

Por lo que hace al art. 45.2, los 11 municipios que discuten su constitucionalidad sostienen que el precepto establece un determinado modelo territorial al que habrá de ajustarse el planeamiento territorial pues dispone cómo deberán llevarse a cabo los crecimientos urbanísticos y, para el caso de que ese crecimiento parta de núcleos preexistentes, impone la promoción de la continuidad de la trama, pese a que no existan intereses supramunicipales que lo justifiquen. Las representaciones del Gobierno y

del Parlamento de Cantabria se oponen a esta pretensión anulatoria aduciendo que el precepto legal no impone ningún modelo único de desarrollo urbanístico sino que se limita a fijar un criterio de ordenación del crecimiento urbanístico adecuado para la protección del litoral.

A fin de dar respuesta a la impugnación del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral habremos de tener muy presente que en el mismo se yuxtaponen dos disposiciones normativas: de una parte, el precepto establece que el planeamiento general ha de velar por el carácter «integral» de los nuevos crecimientos urbanísticos, «con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno»; por otra, en el caso de los núcleos preexistentes, «se promoverá la continuidad de la trama».

*«Sentado esto, hemos de afirmar, en primer lugar, que la opción legislativa contenida en los apartados primero y segundo in fine del art. 45 de la Ley del plan de ordenación del litoral se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales. El legislador autonómico se decanta por un modelo de desarrollo urbanístico que prima el gradualismo en el proceso de transformación del suelo, evitando así la creación de núcleos desperdigados de población que precisen posteriormente de la creación de infraestructuras de comunicación e integración, con lo que ello supone de incremento de la ocupación y uso del suelo. Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como "fomentar" y "promover" deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, su discrecionalidad.»*

**Tampoco puede reputarse desproporcionadamente intensa la incidencia del primer inciso del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral en la libertad de los planificadores urbanísticos municipales.** Recordemos que este inciso prevé que «el planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno». Pues bien, más allá del carácter genérico e indeterminado con el

que está formulada esta previsión, lo cierto es que se incardina de manera pacífica con el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) que puedan verse afectados por la acción urbanística. De modo que la integralidad de los crecimientos o desarrollos urbanísticos, debe ponerse en conexión con la protección del entorno, sobre el que han de incidir de la manera menos agresiva posible los planificadores urbanísticos. A la vista de lo cual, debemos rechazar ahora la impugnación del art. 45.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral.

- **Conforme al art. 45.5**, *«sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47.3 de esta Ley, el planeamiento municipal delimitará sectores de suelo para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30 por 100 del total de viviendas en suelo urbanizable previstas en el Plan General, salvo que en la Memoria se justifique la satisfacción de demanda de vivienda protegida con un porcentaje inferior»*. A su vez, el art. 47.3, al que remite expresamente este precepto legal, señala que, para las áreas periurbanas *«cada sector de suelo urbanizable que se desarrolle en estas áreas y en el que se prevea uso residencial deberá destinar, al menos, un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso residencial para vivienda sujeta a algún régimen de protección, destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial»*.

Para los municipios promotores del conflicto, estas disposiciones legales representan sendas determinaciones desproporcionadamente limitativas de la libertad de los planificadores urbanísticos municipales en la medida en que imponen un destino concreto del suelo. En su opinión, esta decisión no puede ampararse en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía) pues dicha competencia habilita a la Comunidad Autónoma para la regulación general del sector de la vivienda, pero no le permite imponer a los ayuntamientos las determinaciones concretas que sobre esa materia hayan de incluir en sus respectivos planes de ordenación urbana.

Sobre este particular nos hemos pronunciado en la STC 57/2015, en la que hemos desestimado la impugnación del art. 47.3 de la Ley del plan de ordenación del litoral.

**Estas mismas razones han de conducir a la desestimación del conflicto en cuanto se dirige frente al art. 45.5 de la Ley puesto que, amén de que la determinación en él plasmada halla justificación en la concurrencia del mismo interés supramunicipal —referido a la política de vivienda—, su regulación permite que los planificadores urbanísticos municipales puedan reducir el porcentaje de suelo destinado a la edificación de vivienda sujeta a algún régimen de protección, siempre que justifiquen que con ello queda adecuadamente satisfecha la demanda de esta clase de vivienda.** El precepto reconoce con ello a los municipios del área periurbana a los que resulta de aplicación un más amplio margen de libertad para apreciar la necesidad de reservar un determinado porcentaje de suelo a la satisfacción de una necesidad social evidente que conecta con la proclamación constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), combinando así la preservación del interés supramunicipal con la libertad municipal de configuración del urbanismo local en unos términos que, examinados exclusivamente desde la óptica constitucional a la que debemos ceñirnos, no merecen reproche alguno.

**- Del art. 47, que regula el régimen de los crecimientos urbanísticos en las denominadas «áreas periurbanas»,** que, de acuerdo con el art. 9.1 a), se corresponden «con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial», se impugna asimismo su apartado segundo.

El art. 47.2 dispone que *«los planeamientos municipales establecerán una ordenación integral para los desarrollos urbanísticos propuestos en estas áreas, donde definirán su estructura general y concretarán la localización de los espacios libres, los equipamientos e infraestructuras*

*necesarias*», previsión que para los municipios promotores del conflicto vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada pues prefiguraría la planificación urbanística municipal, opinión de la que discrepan las representaciones tanto del Gobierno como del Parlamento de Cantabria. Planteada en estos términos, **la impugnación no puede prosperar pues el contenido normativo del precepto no incluye determinaciones limitativas de la libertad de decisión sobre el proceso de desarrollo urbanístico del territorio que corresponde a los planificadores urbanísticos municipales.**

En efecto, el art. 47.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral plasma una apuesta por la «ordenación integral» de los desarrollos urbanísticos en las áreas periurbanas, integralidad que supone, entre otros extremos, la definición de la estructura general y la localización concreta de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias.

De acuerdo con lo expresamente señalado en el preámbulo de la Ley del plan de ordenación del litoral, su aprobación ha supuesto el ejercicio, principalmente y sin perjuicio de la incidencia de otros títulos competenciales, de las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de ordenación del territorio y del litoral y urbanismo (art. 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria).

Respecto de la competencia sobre ordenación territorial, este Tribunal ha tenido ocasión de indicar que «dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental "está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo" (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) y en la STC 61/1997, de 20 de marzo, se afirma que el urbanismo «como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las leyes urbanísticas' ... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la

gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.»), añadiéndose a renglón seguido: «El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.» [FJ 6 a)]. Pues bien, podemos convenir en que el mandato de ordenación integral de los desarrollos urbanísticos, concretado en la doble función de definición de la estructura general y localización de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias, se incardina con naturalidad dentro de las competencias ejercidas por el Parlamento de Cantabria con la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral pues sirve a la fijación de los usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio —lo que nos sitúa en el ámbito de la ordenación del territorio—, al tiempo que proporciona al planificador urbanístico municipal, sin limitar desproporcionadamente su libertad de configuración del desarrollo urbanístico, técnicas e instrumentos que reputa idóneos para ese desarrollo —vertiente que nos conduce a la competencia sobre urbanismo—. Por lo expuesto, debemos desestimar el conflicto en este punto.

**- Del art. 48 pervive la impugnación de las letras a), b) y c) de su apartado primero.** Los municipios promotores del conflicto sostienen que estos criterios concretos de ordenación no hallan amparo en la existencia de intereses supramunicipales suficientes, por lo que no podrán prevalecer sobre las potestades municipales de ordenación urbanística. Por el contrario, las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cantabria defienden que en este precepto se establecen los criterios orientadores del crecimiento urbanístico en las áreas denominadas «modelo tradicional» en las que la protección del entorno reclama unas reglas generales dentro de



las que ha de moverse el planificador municipal, apreciándose la existencia de un claro interés supramunicipal pues las determinaciones controvertidas representan instrumentos para la protección del medio ambiente y tratan de orientar el desarrollo urbanístico ordenando el territorio.

Debemos comenzar nuestro análisis del precepto legal señalando que sus determinaciones resultan de aplicación a la denominada área de modelo tradicional que, según el art. 9.1 b) de la Ley, «*se corresponde con los espacios de organización tradicional, normalmente libres de edificación, constituidos por las mieses inmediatas a los núcleos, generalmente ocupados por cultivos y diversos elementos delimitadores de las mismas, vegetales o inertes, y los terrazgos de monte, dedicados a pradería y labrantío, de significado valor agrario y ambiental.*» Para los municipios de esta área, el art. 48.1 contiene una prohibición absoluta de urbanizaciones aisladas [letra a)] y dos relativas: de desarrollos urbanísticos hacia la costa y terrenos afectados por las categorías de protección [letra b)] y de formación de continuos urbanos [letra c)].

A fin de dar adecuada respuesta a las alegaciones deducidas por las partes personadas en este proceso en relación con la constitucionalidad del art. 48.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral, debemos partir de que, en rigor, la validez de las determinaciones que contiene este precepto legal no depende de su mayor o menor grado de concreción sino de la posibilidad de considerarlas ejercicio legítimo de una competencia de titularidad autonómica. Dicho lo cual, habremos de convenir en la existencia de títulos competenciales autonómicos suficientes para proporcionar cobertura a las determinaciones que nos ocupan.

En tal sentido, interesa recordar con la STC 61/1997, FJ 6 a), que el contenido nuclear del urbanismo como título competencial consiste en decidir «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos». Pues bien, no otra cosa representa la prohibición de urbanizaciones aisladas en el área de modelo tradicional, decisión que si desde el punto de vista teleológico sirve a la protección de terrenos de relevante —«significado» es el término que utiliza la Ley en su art. 9.1 a)— valor agrario y ambiental, desde el material, se incardina sin mayor esfuerzo argumental en el ámbito urbanístico, pues esta prohibición absoluta lo es de

constitución de nuevos asentamientos humanos desligados de los ya existentes en este territorio. Dicho de otro modo, la prohibición responde negativamente al dónde de los asentamientos humanos, respuesta que sólo puede darse legítimamente desde la competencia autonómica sobre urbanismo pues es indudable que la creación de nuevos núcleos de población es una decisión que rebasa con creces el estricto interés municipal y se incardina en el ámbito de los intereses autonómicos. A su vez, las prohibiciones relativas que contienen las letras b) y c) del art. 48.1 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral vienen a dar respuesta a las preguntas «¿dónde?» —en rigor, «¿hacia dónde?»— y «¿cómo?» pueden desarrollarse urbanísticamente los asentamientos humanos preexistentes. Se trata, como ya se ha indicado, de sendas respuestas dadas desde la materia competencial urbanismo y en las que se ponderan tanto la protección territorial y ambiental de esta área, como la libertad de ordenación de los planificadores urbanísticos municipales, quienes pueden apartarse motivadamente de los criterios definidos por el legislador autonómico.

**Por las razones expuestas, procede la desestimación de este motivo del presente conflicto en defensa de la autonomía local.**

- **Se cuestiona también la constitucionalidad del art. 50**, que bajo el título «Régimen jurídico del Área No Litoral» establece que «en el Área no litoral, los Planes Generales de Ordenación Urbana determinarán, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, las distintas áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados». Los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local controvierten este precepto porque extiende la efectividad del plan de ordenación del litoral más allá de su ámbito de aplicación —los territorios costeros—, sin que exista ningún interés supramunicipal que lo justifique. Las representaciones del Gobierno y el Parlamento de Cantabria sostienen que el precepto deja un amplio margen de libertad al planificador urbanístico municipal en la zonificación del área no litoral, destacando en particular el Ejecutivo

autonómico que impone a esos mismos planificadores la obligación de aplicar las figuras introducidas para el área litoral pues tan solo han de tener en cuenta los criterios fijados en el plan de ordenación del litoral para identificar las áreas que urbanísticamente defina el planeamiento urbanístico general.

En la reciente STC 57/2015, varias veces citada en esta resolución, hemos reseñado que «el art. 50 de la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tiene como principal virtualidad comprender en el ámbito de aplicación del concepto "capacidad de carga" a la totalidad de los territorios pertenecientes a los 37 municipios a los que afecta el plan de ordenación del litoral. Ahora bien, como ya advirtiéramos con anterioridad, este concepto opera de manera diferente según se proyecte sobre el área litoral —en cuyo caso resulta de directa aplicación la zonificación contenida en el art. 9.1 de la Ley—, o sobre el área no litoral, en la que el art. 50 de la Ley reconoce el protagonismo regulador de los planes generales de ordenación urbana.» [FJ 17 c)]. Marginalmente, cabe recordar también que en esta misma Sentencia hemos tenido oportunidad de señalar que «convencionalmente ... el concepto "capacidad de carga" —traducción literal del término inglés *carrying capacity*— hace referencia a la tolerancia del territorio para acoger usos del suelo sin que se produzcan deterioros en el medio que superen los límites aceptables» [FJ 13 b)].

Dicho esto, hemos añadido en esa misma Sentencia que «la extensión de la utilidad del concepto "capacidad de carga" más allá del área litoral, en los términos en que se lleva a cabo en el art. 50 de la Ley autonómica impugnada, no puede reputarse contraria a la autonomía municipal. Por una parte, el concepto que nos ocupa se nos presenta como un instrumento idóneo para la realización del objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio: la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ 3, antes recordada. Por otra, la incorporación de este concepto a una ley en la que conviven aspectos propios de la ordenación del territorio y del urbanismo stricto sensu —que, conforme señalamos en la STC 141/2014, FJ 5 A), como título competencial alude a la "disciplina jurídica del hecho social o colectivo de

los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas"— se corresponde con la íntima trabazón existente entre ambos títulos competenciales. Finalmente, porque el precepto atribuye el protagonismo principal en la definición operativa de la capacidad de carga de un territorio a los planificadores urbanísticos municipales, a quienes corresponde la zonificación del territorio en función de la capacidad de carga y la acreditación de riesgos de deterioro ambiental, social y cultural (art. 50, en relación con el art. 10, ambos de la Ley del plan de ordenación del litoral). La concurrencia de esos riesgos reviste un indudable interés supramunicipal pues incidirá y condicionará el desarrollo urbanístico del territorio circundante; los supuestos de deterioro identificados en el art. 10 no se agotan en el área territorial que los padece directamente sino que se expanden más allá de los límites del término municipal.» [FJ 17 c)].

**Como ya sucediera en la STC 57/2015, la aplicación de estos criterios al enjuiciamiento del art. 50 de la Ley del plan de ordenación del litoral conduce inexorablemente a la desestimación de su impugnación.**

**- Del título IV, «Actuaciones integrales estratégicas» se impugnan los arts. 51.3, 54, 55, 56 y 57.**

**a) La constitucionalidad del art. 51.3** —conforme al cual «excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección»— se cuestiona porque autoriza a prescindir de la clasificación urbanística del suelo para el asentamiento de actuaciones integrales estratégicas productivas, se prescinde de la iniciativa municipal en su tramitación y no se deja margen alguno para las determinaciones del planeamiento general.

En la STC 57/2015 este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre este precepto, habiendo declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan» y «con independencia de la clasificación urbanística». Con tal pronunciamiento se ha dado la razón a los recurrentes en el proceso de inconstitucionalidad tantas veces citado y se ha afirmado que el mencionado art. 51.3, al prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial, así como de las determinaciones aparentemente vinculantes de la ley habilitante, supone, en cuanto al primer aspecto «un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente» y en lo atinente al segundo «trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la ley, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE)» [STC 57/2015, FJ 18 a)]. Además, se indica en el mismo fundamento jurídico 18 a) de la sentencia de referencia que «el precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad "para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública", lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador». Así pues, una vez declarados inconstitucionales y nulos los incisos referidos, ha de entenderse que la concreta impugnación de este precepto ha perdido objeto.

**b) Del art. 54 se controvierte asimismo la posibilidad que abre de que las actividades productivas puedan emplazarse sobre cualquier terreno, con abstracción de su clasificación urbanística.**

Pues bien, en la varias veces mencionada STC 57/2015, FJ 18 d), hemos dicho que no «se aprecia vulneración del principio de autonomía local desde el momento en que el ámbito territorial de aplicación del precepto se contrae a las cinco actuaciones integrales estratégicas productivas identificadas en el anexo III de la Ley. Por consiguiente, ha sido el propio legislador quien —actuando como instancia legítimamente competente para la identificación del interés supramunicipal— ha

concretado el territorio y las actuaciones a los que se aplicará esta regulación excepcional. Es por ello que **no puede prosperar en este caso la impugnación del inciso "y con independencia de su clasificación urbanística", pues la delimitación de las actuaciones integrales estratégicas productivas conlleva**, en coherencia con la virtualidad del principio de jerarquía normativa, que esa clasificación urbanística, contenida por definición en instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, haya de ceder ante la decisión adoptada por el Parlamento de Cantabria. Otro tanto sucede con la atribución de interés regional a la delimitación pues es consecuencia lógica del hecho de que esa delimitación la haya llevado a cabo el propio legislador regional.» Consecuentemente, debemos desestimar ahora este motivo impugnatorio.

**c) En relación con el art. 55 de la Ley**, debemos coincidir con la representación letrada del Parlamento de Cantabria cuando pone de manifiesto la ausencia de una argumentación específica que sustente la pretensión de anulación dirigida contra dicho precepto, lo que debe llevarnos inexorablemente **a la desestimación de dicha pretensión como consecuencia del incumplimiento por los municipios promotores del conflicto de la carga que sobre ellos pesa de fundamentar los motivos de su impugnación** toda vez que «es doctrina reiterada de este Tribunal que la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional» (SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1, y 17/2013, de 13 de enero, FJ 12).

**d) Por lo que hace al art. 56**, las razones en las que se funda su impugnación se ciñen al contenido de su apartado primero pues nada se dice en el escrito rector de este proceso constitucional acerca del análisis de incidencia de los planes especiales a los que se refiere el art. 60 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria en

los instrumentos de planeamiento municipal, ni en torno a la imposición de un específico deber de adaptación de dichos instrumentos a las determinaciones contenidas en dichos planes especiales. A la vista de ello, debemos descartar todo pronunciamiento anulatorio del art. 56.2 de la Ley del plan de ordenación del litoral [precepto respecto del cual ya indicamos en la STC 57/2015, FJ 18 f) que ***no «se aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad ... habida cuenta del protagonismo que en [él] se reconoce a los planificadores urbanísticos municipales en la determinación de la incidencia que los planes especiales puedan tener sobre los instrumentos de planeamiento urbano»***].

**- Por lo que específicamente se refiere a los arts. 56.1 y 57 de la Ley del plan de ordenación del litoral**, sirva reseñar que en el fundamento jurídico 18 f) de la STC 57/2015, hemos declarado lo siguiente:

«El art. 56 de la Ley se refiere a los planes especiales que se aprueben en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación; por su parte, el art. 57 contiene el régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales. A ambos imputan los recurrentes la infracción de la autonomía municipal porque no contemplan la intervención de los municipios en la elaboración de unos instrumentos de planeamiento cuya fuerza exorbitante llega al punto de desplazar a los planes generales municipales.

Tienen razón los recurrentes al señalar que ni el art. 56.1 ni el art. 57 de la Ley del plan de ordenación del litoral prevén intervención alguna de los municipios en la tramitación de los planes especiales que puedan aprobarse en los ámbitos delimitados como actuaciones integrales estratégicas de reordenación o en las actuaciones integrales estratégicas ambientales. Ahora bien, esta ausencia no puede sorprender en exceso habida cuenta de que el art. 56.1 se refiere al contenido necesario de los planes especiales y el art. 57 al régimen jurídico de las actuaciones integrales estratégicas ambientales.

Estamos ante planes especiales de los regulados en los arts. 59.1 y 76.1 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El segundo de dichos preceptos señala que la aprobación de

estos planes especiales corresponde al Gobierno autonómico, "siguiendo el procedimiento previsto para la aprobación de las Normas Urbanísticas Regionales en el artículo 23 de esta Ley". Pues bien, en el apartado b) de ese art. 23, rubricado "Elaboración y aprobación", se establece que, una vez redactadas las normas urbanísticas regionales por la Consejería competente, "serán trasladadas a la Comisión Regional de Urbanismo que las aprobará inicialmente y las someterá a información pública por un plazo no inferior a dos meses. Al mismo tiempo, la Comisión comunicará expresamente y dará audiencia singularizada a ... los Ayuntamientos interesados". De modo que la lectura integrada de todas las disposiciones legales que disciplinan el procedimiento de elaboración de los planes especiales a los que se refiere el art. 56.1 de la Ley del plan de ordenación del litoral pone de relieve que el legislador autonómico no ha prescindido de la participación municipal en un asunto de su competencia, como es la elaboración de instrumentos de planeamiento cuya incidencia sobre el planeamiento urbanístico municipal es obvia. Consecuentemente, no puede apreciarse infracción de la autonomía local constitucionalmente reconocida al ignorar por entero la competencia que en la materia ostentan estos entes locales, lo que determina la desestimación de este motivo del recurso.»

**Lo expuesto determina, inexorablemente, la desestimación de este motivo del presente conflicto en defensa de la autonomía local.**

**- A la disposición adicional cuarta, que modifica el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria,** relativo a los proyectos singulares de interés regional, le reprochan los 17 municipios promotores de este conflicto vulneración de la autonomía municipal. En lo sustancial, dichos municipios vienen a coincidir con los parlamentarios que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004, resuelto por la STC 57/2015, al fundamentar su pretensión anulatoria en el hecho de que los proyectos singulares de interés regional se imponga a los municipios, sin que estos intervengan en su elaboración más allá de un irrelevante trámite de audiencia y que, además, se amplíe su objeto incluye la determinación de «viviendas sometidas a algún régimen de protección pública»; por lo demás, los municipios actores denuncian no



haber podido intervenir en la elaboración de esta disposición adicional. Las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento de Cantabria se oponen a la impugnación de esta disposición adicional e interesan que se desestime el conflicto también en este punto.

Estas alegaciones coinciden en lo sustancial con las formuladas por los parlamentarios actores en el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004 y han sido rechazadas en la STC 57/2015. Conviene recordar lo que en el fundamento jurídico 21 de esta resolución hemos dicho y ahora hemos de reiterar:

«Antes de dar respuesta a la impugnación de la modificación del art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria llevada a cabo por la disposición adicional cuarta de la Ley del plan de ordenación del litoral, debemos señalar que este artículo de la Ley territorial 2/2001 ha sido objeto de posteriores reformas que, en todo caso, no han incidido significativamente en los extremos controvertidos en este proceso constitucional.

Al respecto, debemos descartar, en primer lugar, que del hecho de que la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004 tenga por objeto específico la aprobación del plan de ordenación del litoral no se sigue que no pueda regular ninguna otra materia sobre la que ostente competencias el legislador autonómico. Estamos ante una norma legal que ha sido aprobada tras seguirse la pertinente tramitación parlamentaria y que, como bien ha puesto de relieve la representación letrada del Gobierno de Cantabria, no se encuentra jerárquicamente subordinada a la Ley 2/2001, cuyo contenido puede ser modificado por la Ley del plan de ordenación del litoral ahora controvertida.

Tampoco puede reprocharse a la reforma en cuestión que incorpore los proyectos singulares de interés regional a la panoplia de instrumentos de ordenación territorial disponibles en toda la Comunidad Autónoma de Cantabria. En particular, porque ni la figura es de suyo contraria al bloque de constitucionalidad, ni —supuesto que ello fuera de suyo causa de nulidad— su regulación legal —ahora contenida en el art. 26 de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria— queda

insoslayablemente ceñida al territorio de los 37 municipios costeros afectados por el plan de ordenación del litoral.

En cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos singulares de interés regional, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el precepto que se recurre se limita a indicar en el inciso final de su apartado segundo que "podrán promoverse y desarrollarse por la iniciativa pública o privada", sin que de esta afirmación pueda inferirse la exclusión de toda participación municipal en el proceso de aprobación de los concretos proyectos singulares de interés regional. Ante este silencio de la Ley, no podemos compartir el reproche que dirigen los recurrentes.

Finalmente, la utilización de este instrumento de ordenación territorial para la "implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública" responde a un legítimo interés supramunicipal. Debemos remitirnos en este punto a lo señalado en el fundamento jurídico 16 b), con cita de la STC 207/1999, respecto del contenido de la competencia autonómica en materia de vivienda. Interés que también concurre en la posibilidad de ubicar esas viviendas en suelo urbano pues, como bien ha apuntado la representación letrada del Gobierno de Cantabria, esta categoría de suelo no puede constituir un límite al ejercicio de las competencias autonómicas, en especial cuando por la propia naturaleza y contenido de estas deban incidir sobre el mismo.»

**Decíamos a modo de conclusión en la STC 57/2015 que «todo lo expuesto conduce a la desestimación del recurso en este punto», conclusión que ahora debemos proyectar sobre el conflicto en defensa de la autonomía local que nos ocupa.**

## **SENTENCIA 185/2015, DE 21 DE SEPTIEMBRE**

**(BOE de 30 de octubre de 2015)**

en relación con el la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal, de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

### **Conflicto positivo de competencias**

#### **ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Xunta de Galicia.

- **Norma impugnada:** la resolución del Servicio Público de Empleo Estatal, de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

- **Motivación del recurso:** considera la entidad promotora del presente conflicto positivo que la resolución impugnada invade la competencia de las Comunidades Autónomas, en concreto y por lo que a ella importa, la prevista en el art. 29.1 de su Estatuto de Autonomía relativa a la ejecución en materia laboral («corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: Uno. Laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este

ámbito, y a nivel de ejecución, ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de este. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado sobre estas materias»).

- **Fallo:** Desestimar el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Xunta de Galicia.

### **B.- COMENTARIO-RESUMEN:**

El Tribunal Constitucional afirma que aunque la resolución de convocatoria no se limita a establecer el procedimiento para el estudio y resolución de las solicitudes de ayudas, sino que incluye aspectos esenciales de la convocatoria (su objeto y finalidad, duración, características de los planes de formación a cuya realización se dirigen, beneficiarios de las subvenciones, destinatarios de los planes, etc.), los artículos de la misma carecen de la vocación de generalidad y permanencia exigibles para poder dotarlos de un carácter normativo. Es pues, desde su consideración como actividad de ejecución, como debe de examinarse si el Estado resulta competente para su aprobación, así como para asumir la gestión centralizada de los fondos correspondientes, o si con ello, como postula la Xunta de Galicia, se invaden competencias autonómicas.

Para resolver esta cuestión, que se refiere a la competencia del Estado para la disposición de gasto público mediante el otorgamiento de subvenciones, en este caso en el ámbito de los programas de formación profesional, el Tribunal alude a las sentencias: STC 143/2014, de 22 de septiembre, FJ 5, la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4, y en la más reciente STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 4, de acuerdo con la que: «el título competencial sobre el régimen normativo y de gestión de las subvenciones radica en la propia competencia que tenga fijada el Estado en la materia sobre la que se proyecte la subvención, ya que esta última en sí misma no delimita competencias».

Como indica el propio enunciado de la resolución de 1 de febrero de 2010, nos hallamos ante subvenciones para la realización de «*planes de formación mediante convenios de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados*». La cobertura normativa de estos concretos planes de formación aparece en los arts. 22.1 a) y 24.2, ambos en relación con el art. 6.4, del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Así las cosas, respecto de la competencia del Estado para gestionar estos planes de formación de los artículos 6, 22 y 24.2, el Tribunal, en su STC 88/2014, de 9 de junio, dictada en resolución del conflicto positivo de competencia núm. 7264-2003 planteado por la propia Xunta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, entre ellos justamente los tres arriba indicados, declaró que sin perjuicio del eventual exceso en que pudieran incurrir las futuras normas de desarrollo de rango inferior, por lo que concernía a la función atribuida al Estado en aquellos dispositivos, los mismos resultan respetuosos del sistema constitucional de competencias.

Para apoyar además esta declaración, la citada STC 88/2014, FJ 6, se remite a lo ya señalado en el mismo sentido en la anterior STC 244/2012, de 18 de diciembre, a propósito de las ayudas públicas para ciertos planes de formación previstos en los apartados 1 a 4 del art. 14 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, «por el que se regula el subsistema de formación profesional continua»: «En concreto, y en materia de formación profesional, hemos afirmado que ‘el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas (confederaciones empresariales y/o sindicales más representativas en el nivel estatal; planes amparados en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal; federaciones y confederaciones de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones de trabajadores autónomos con implantación en el ámbito estatal) y muy especialmente, el contenido y naturaleza de las acciones formativas financiadas (formación de carácter intersectorial; atención a necesidades formativas en aspectos transversales u horizontales en varios sectores de la actividad económica; formación a empresas de diferentes sectores productivos y situadas en

diferentes Comunidades Autónomas, etc.) son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas, y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular, como único medio para integrar los diversos componentes multisectoriales e interterritoriales implicados en la gestión y tramitación de estas ayudas, que hacen imposible su fraccionamiento y determinan que haya de ser el Estado, a través del INEM el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el supuesto que se analiza' (STC 244/2012, FJ 7).»

Añade el TC que las bases por las que se regula la convocatoria aprobada por la resolución de 1 de febrero de 2010, son las contenidas a su vez en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo; bases que no ofrecieron tacha de constitucionalidad tampoco desde el prisma de la competencia del Estado ex art. 149.1.7 CE, tal y como se expresa en la STC 143/2014, de 22 de septiembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5571-2008 promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, contra diversos preceptos de aquella Orden. Por tanto no cabe duda de que la competencia material de carácter ejecutivo sobre los mencionados planes de formación profesional a celebrarse mediante convenio de ámbito estatal, corresponde al Estado.

Llegados a este punto, únicamente resta por verificar que el reconocimiento de que concurren las circunstancias excepcionales fijadas por este Tribunal para que el Estado asuma de manera centralizada la ejecución de los planes de formación profesional para trabajadores ocupados mediante convenios de ámbito nacional, se proyecta también en cuanto a la potestad de gestionar las ayudas públicas dirigidas a su financiación, en este caso a cargo del Servicio público de empleo estatal, en los términos de la resolución de 1 de febrero de 2010 impugnada. De acuerdo a lo defendido por la Comunidad Autónoma promotora de este conflicto, la doctrina constitucional que resulta de aplicación al caso es la contenida, efectivamente, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8. Sin

embargo, de los cuatro supuestos posibles que en este último se recogen, cada uno articulado con distinto reparto competencial respecto de la función material sobre la que gravitaría el otorgamiento de las ayudas, el supuesto adecuado aquí no sería el de la letra «c», esto es, «aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución», sino, en realidad, el de la letra «d»:

«[A]quél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.»

Así lo hemos apreciado ya en la referida STC 244/2012, FJ 7, en relación —reiteramos— con el sistema de ayudas del art. 14 del Real Decreto 1046/2003, razonándolo en estos términos: «En lo que afecta a la gestión y tramitación de las ayudas previstas en este precepto, es preciso remitirse a la doctrina recogida en el fundamento jurídico 8 d) de la STC 13/1992, relativo a aquellos supuestos en que, no obstante tener competencias, incluso exclusivas, las Comunidades Autónomas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de esta dependiente, supuesto que 'solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la

materia, y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate'. En el supuesto que se examina, afirmada ya la existencia de un título competencial estatal de carácter específico, el análisis de la naturaleza y contenido de las ayudas contempladas en los apartados 1 a 4 del art. 14, permite afirmar también la concurrencia de los demás requisitos recogidos en el citado fundamento jurídico de la STC 13/1992, que justifican que haya de excluirse la posibilidad de una gestión descentralizada.»

En aplicación de la doctrina constitucional de referencia, **resulta conforme con el sistema constitucional de competencias en materia de formación profesional, ex art. 149.1.7 CE, la aprobación por el Estado de la convocatoria de subvenciones para los planes de formación indicados por la resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal.**

La exposición de motivos de la resolución de 1 de febrero de 2010, delimita cuales son los planes objeto de subvención en la presente convocatoria. A saber: «los planes de formación intersectoriales, los planes de formación intersectoriales específicos de la economía social, los planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos y los planes de formación sectoriales», todos ellos, como dice su artículo 1 «dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados mediante la suscripción de convenios de ámbito estatal». Así en efecto se concreta en el artículo 9, debiendo de tratarse de planes de formación intersectoriales que impliquen: a) el «aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un



sector para el reciclaje o recualificación de trabajadores de otros sectores»; b) los dirigidos «a trabajadores y socios de la economía social siempre que aporten actividad económica»; c) los dirigidos a trabajadores autónomos»; y dentro de los sectoriales, d) aquellos que permiten la formación de «trabajadores de un sector productivo concreto, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo». Previamente, en el artículo 7, se disponen las partidas presupuestarias previstas para la financiación de estos planes, y en el artículo 8 el límite de su cofinanciación por el Fondo Social Europeo.

Por otro lado y según precisa el art. 10 de la misma resolución, podrán solicitar las ayudas únicamente las organizaciones empresariales y sindicales «*de ámbito estatal y carácter sectorial representativas de dicho ámbito*», «*confederaciones y federaciones de cooperativas y/o sociedades laborales representativas de la economía social, todas ellas de carácter intersectorial y con suficiente implantación en el ámbito estatal*», «*asociaciones representativas de trabajadores autónomos de carácter intersectorial en el ámbito estatal*» o que cumplan con los ámbitos de representatividad previstos en el art. 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del estatuto del trabajo autónomo; y en el caso de planes sectoriales, las «organizaciones empresariales y sindicales de ámbito estatal representativas en el correspondiente sector en dicho ámbito, así como los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal, a que se refiere el artículo 24.2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo».

Las ayudas otorgadas al amparo de la convocatoria de la resolución en examen, por tanto, van dirigidas a financiar la realización de planes de formación que se ajustan plenamente a las condiciones impuestas por los arts. 6.4, 22 y 24.2 del Real Decreto 395/2007, bien sea desde el parámetro del carácter intersectorial de los planes, como en cuanto al ámbito estatal de las organizaciones empresariales y sindicales representativas de los respectivos sectores con las que se suscriben los convenios (artículo 11 de la resolución); confiándose en esa misma medida su gestión al Estado, a

través del Sistema Público de Empleo Estatal, como ordena el art. 24.2 del citado Real Decreto 395/2007.

La demanda de planteamiento del conflicto ni siquiera cuestiona que las ayudas de la resolución de 1 de febrero de 2010 respondan, efectivamente, a las previsiones de los arts. 6.4, 22 y 24.2 del Real Decreto 395/2007, vinculando de hecho la impugnación de la resolución, según expresamente alega el Letrado de la Xunta de Galicia, al cuestionamiento sobre la validez de aquellas normas superiores que a la sazón formalizaron en otros procesos constitucionales. Impugnaciones (de esta y alguna otra Comunidad Autónoma) que, sin embargo, resultaron oportunamente rechazadas en las Sentencias de este Tribunal de las que se ha hecho ya cita. **Procede en consecuencia la desestimación del conflicto planteado.**

**D) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**SENTENCIA 83/2015, de 30 de abril de 2015**

**(BOE de**

**en relación con el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).**

**A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** sala de lo social de la Audiencia Nacional.
- **Norma Impugnada:** artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad
- **Motivación del recurso:** En el Auto de 1 de marzo de 2013, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional considera que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 podría vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales que garantiza el art. 9.3 CE.
- **Fallo:** Declarar la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto.

**B.- COMENTARIO-RESUMEN:**

**FJ1.** La Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (en adelante, Real Decreto-ley 20/2012), precepto que, en lo que aquí importa, dispone para el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, la supresión de la paga extraordinaria (o equivalente) del mes de diciembre de 2012. En síntesis, la

Sala entiende que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal laboral del sector público, puede vulnerar el principio constitucional de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (esto es, desde el 1 al 14 de julio de 2012).

En los términos en que han sido recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, el Fiscal General del Estado coincide con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el Auto de planteamiento de la cuestión, por lo que interesa la estimación de la misma, mientras que el Abogado del Estado solicita su desestimación.

**FJ.2.** Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada conviene realizar una serie de precisiones para acotar debidamente el objeto de la misma y el alcance de nuestro enjuiciamiento.

a) Así, en primer lugar, resulta obligado advertir, en consonancia con lo manifestado en sus alegaciones respectivas por el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, que si bien la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 en su integridad, lo cierto es que de los razonamientos que se contienen en el Auto de planteamiento se infiere sin dificultad que no se cuestiona todo el precepto sino sólo “en su aplicación al personal laboral del sector público” (como se precisa expresamente en la parte dispositiva del Auto). Ello se conecta lógicamente con el juicio de relevancia, correctamente expresado por el órgano judicial, pues la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso de conflicto colectivo promovido por varios sindicatos con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 al personal laboral de una sociedad mercantil estatal, la Compañía Española de Tabaco en Rama, S.A. (CETARSA), proceso en el que lo pretendido por los demandantes con carácter subsidiario a la pretensión principal (referida a que no se aplique en esta empresa la medida de supresión de la paga extra de diciembre de 2012) es justamente que se declare el derecho de los trabajadores de esta

empresa a percibir la parte proporcional de la paga extra de diciembre de 2012 que consideran ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, porque, de acuerdo con el art. 9.3 CE, no cabe que la supresión de esa paga extra por el Real Decreto-ley 20/2012 tenga efectos retroactivos.

De este modo, en los términos que ha sido planteada, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse referida al apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que establece la reducción de retribuciones en 2012 para todo el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012, como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012, y al apartado 2.2 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que se refiere específicamente a la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 o equivalente al personal laboral del sector público.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 en sí misma considerada (que es la pretensión principal que se deduce por los demandantes en el proceso *a quo*, como se ha dicho), sino sólo en cuanto su aplicación haya podido suponer la infracción del principio de irretroactividad establecido en el 9.3 CE, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías que se entienden ya devengadas de dicha paga extra (en concreto, catorce días del mes de julio de 2012) a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (que tuvo lugar el 15 de julio de 2012, conforme a su disposición final decimoquinta). A esta concreta duda de constitucionalidad (planteada a partir de la pretensión subsidiaria en el proceso *a quo*) deberá, pues, ceñirse nuestro enjuiciamiento.

c) Conviene asimismo advertir que la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional no cuestiona el art. 3.2 del Real Decreto-ley 20/2012, que reitera, para el personal laboral del sector público estatal incluido en el art. 27 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012 (personal en el que se cuentan los trabajadores de la sociedad mercantil estatal CETARSA, creada por Real Decreto 573/1987, de 10 de abril), la regla de la

supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 establecida en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. Tampoco cuestiona la Sala el art. 6 del Real Decreto-ley 20/2012, que, en consonancia con esa misma regla, suprime durante el año 2012 para el personal laboral del sector público “la percepción de la gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad contenida en el art. 31 del Estatuto de los Trabajadores”.

En efecto, el órgano judicial se limita a cuestionar, en los términos antes señalados, el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 (y aun este precepto no debe entenderse cuestionado en su integridad, como ya ha quedado expuesto), por lo que, en principio, las previsiones contenidas en los arts. 3.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012 quedarían fuera de nuestro pronunciamiento, sin perjuicio de que, en su caso, si se declarase la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, este Tribunal pudiera extender esa declaración de inconstitucionalidad a los arts. 3.2 y 6 del Real Decreto-ley 20/2012 por conexión o consecuencia, conforme a lo previsto en el art. 39.1 LOTC (por todas, STC 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1).

**FJ3.** Efectuadas las precisiones que anteceden debemos referirnos seguidamente a la posible pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, como consecuencia de lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015, que bajo el epígrafe “Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012”, establece, en su apartado 1.1, que cada Administración pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida, según establece el apartado 1.2; y en su apartado 2 dispone las reglas para el abono de dichas cantidades al personal del sector público estatal (entre el que se encuentran los trabajadores de las sociedades mercantiles públicas), previsiones cuya aplicación efectiva se ha llevado a cabo en el ámbito del sector público estatal conforme a las instrucciones contenidas en la resolución conjunta de

las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas de 29 de diciembre de 2014 (publicada en el “Boletín Oficial del Estado” de 2 de enero de 2015), en la que se precisa que “el reconocimiento del derecho a recuperar las cantidades dejadas de percibir se produce por imperativo de la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y produce sus efectos a partir de este último año, por lo que todas las cantidades que se reconozcan en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional constituyen percepciones correspondientes al ejercicio de 2015”.

Concretamente, el apartado 2.1 de la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015, establece que “[d]urante el año 2015, el personal del sector público estatal definido en las letras a), d) y e) del apartado Uno del artículo 22 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, así como el personal de las sociedades, entidades y resto de organismos de los apartados f) y g) de dicho precepto que pertenezcan al sector público estatal, percibirá las cantidades previstas en el apartado Uno.2 de esta disposición”, refiriéndose el apartado f) del art. 22.1 de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2012 a las sociedades mercantiles públicas y el apartado g) de la misma Ley a las entidades públicas empresariales y al resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local.

Por su parte la citada resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas de 29 de diciembre de 2014, por la que se dictan “Instrucciones para la aplicación efectiva, en el ámbito del sector público estatal, de las previsiones de la disposición adicional décima segunda de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015”, determina en su apartado III, bajo el epígrafe “Instrucciones relativas al personal laboral del ámbito de aplicación de esta Instrucción al que no le resulta de aplicación el III Convenio Único del personal laboral al servicio de la Administración General del Estado”, que “[c]onforme a lo dispuesto en el apartado Uno.2 de la disposición adicional décima segunda, el cómputo de las cantidades correspondientes a los primeros 44 días se efectuará con

arreglo a las normas laborales y convencionales vigentes en el momento en que se dejaron de percibir dichas pagas. De dichas cantidades se descontarán las cuantías correspondientes a dichas pagas que hubieran sido abonadas en el año 2012 o con posterioridad”.

Conforme a reiterada doctrina constitucional, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso constitucional como consecuencia de la derogación o modificación de la norma legal cuestionada vienen determinados por el hecho de que esa norma, tras su derogación o modificación, siga resultando aplicable en el proceso *a quo* y que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (entre otras, SSTC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2; 22/2010, de 27 de abril, FJ 2, y 73/2014, de 8 de mayo, FJ 2). Por eso, como regla general, ni la derogación ni la modificación de la norma cuestionada provocan la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión, ya que la aplicabilidad de la norma en el proceso *a quo*, con el enunciado vigente en el momento de plantearse la cuestión, puede seguir requiriendo el juicio de constitucionalidad (por todas, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 45/1989, de 20 de febrero, FJ 3; 63/2003, de 27 de marzo, FJ 3, y 101/2009, de 27 de abril, FJ 2). Por ello mismo, cuando esa derogación o modificación normativa determinan que ya no resulte aplicable al proceso *a quo* la norma cuestionada, o que no dependa de su validez la decisión a adoptar en el mismo, se produce la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevenida de su objeto (STC 101/2012, de 8 de mayo, FJ 2, por todas).

En el mismo sentido señala la STC 6/2010, de 14 de abril, FJ 2, que “resulta notorio que las alteraciones sobrevenidas en la relevancia de la norma cuestionada para la resolución del proceso *a quo* han de incidir necesariamente en el proceso constitucional. Conforme establece el art. 163 CE, y recuerda el art. 35.1 LOTC, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por los Jueces y Tribunales exige que la norma cuestionada sea ‘aplicable al caso’ ventilado en el proceso en el que la cuestión se suscita y, además, que de su validez dependa el fallo que el Juez o Tribunal haya de dictar. Si bien es cierto que ese denominado ‘juicio de relevancia’ sobre la relación entre la norma cuya constitucionalidad se



cuestiona y el fallo a dictar ha de establecerse en el momento en el que la cuestión se plantea, no lo es menos, también, que las modificaciones sobrevenidas en la relevancia han de influir necesariamente en la suerte del proceso constitucional abierto, pues sin perjuicio de la existencia de un notorio interés público y general en la depuración del ordenamiento jurídico y en la conformidad con la Constitución de las normas que lo integran, el constituyente ha configurado la cuestión de inconstitucionalidad en estrecha relación con el proceso judicial en el que la aplicación de la norma cuestionada sea necesaria, hasta el punto de que de su validez dependa el fallo que ha de recaer (AATC 945/1985, de 19 de diciembre, FJ único; 57/1999, de 9 de marzo, FJ 2; y 75/2004, de 9 de marzo, FJ único).”

Es innegable la incidencia que tiene la medida contenida en la disposición adicional duodécima de dicha Ley de presupuestos sobre la pretensión deducida en el pleito *a quo*, que afecta de modo determinante a la subsistencia del presente proceso constitucional, dada la estrecha vinculación existente entre toda cuestión de inconstitucionalidad y el procedimiento judicial de que dimana.

En el conflicto colectivo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad se discute el derecho de los trabajadores de una empresa del sector público estatal (CETARSA) a percibir la parte proporcional (en concreto, 14 días) de la paga extra de diciembre de 2012. Esta se entiende ya devengada al momento de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, que suprimió el derecho a su percepción, al estimar los demandantes en el proceso *a quo* que la supresión de esa paga extra por la citada norma no puede tener efectos retroactivos por imperativo de lo dispuesto en el art. 9.3 CE. Al suscitarse sobre este extremo la duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial, es obligado concluir que la recuperación por esos trabajadores de la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extra de diciembre de 2012, en virtud de lo establecido en la citada disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015, cuya aplicación efectiva se ha llevado a cabo en el ámbito del sector público estatal siguiendo las instrucciones contenidas en la también citada resolución conjunta de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos

y de Administraciones Públicas de 29 de diciembre de 2014 (conforme a lo indicado en el apartado III de estas instrucciones para el caso de la empresa estatal CETARSA), supone la satisfacción extraprocesal de la pretensión deducida en el proceso laboral sobre la que se articula la presente cuestión. Esto la hace perder su objeto, al ser tal satisfacción extraprocesal uno de los posibles supuestos de extinción de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 6/2010, FJ 2; AATC 945/1985, de 19 de diciembre; 723/1986, de 18 de septiembre, y 485/2005, de 13 de diciembre).

En suma, la regulación contenida en la citada disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015, determina la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues, “aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad” (por todas, STC 6/2010, FJ 3; y en el mismo sentido AATC 340/2003, de 21 de octubre, FJ único; y 75/2004, de 9 de marzo, FJ único).

**SENTENCIA 218/2015, de 22 de octubre de 2015**

**(BOE de 27 de noviembre de 2015)**

**en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo,  
aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que  
aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.**

**Cuestión de Inconstitucionalidad**

**ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Advo del Tribunal Superior de justicia de Castilla la Mancha.
- 
- **Norma impugnada:** Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- 
- **Motivación del recurso:** En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el TSJ castellano-manchego cuestiona todo el sistema de valoración establecido por el Texto Refundido para los suelos rurales sometidos a una actuación de primera urbanización, lo que afecta a sus arts. 12 (que distingue entre los suelos en distinta situación básica de suelo rural y el suelo urbanizado); 23.1 a) y 2 (que en la valoración de los suelos no permite tener en cuenta las expectativas derivadas del planeamiento, un factor que incidiría en su valor de mercado) y 25 (que prevé una indemnización específica para compensar la privación a los propietarios de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización)
  
- **Fallo:**

1. Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucional y nulo el art. 25.2.a) del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
2. Desestimar la cuestión en todo lo demás.

- **B.- COMENTARIO-RESUMEN**

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha contra varios preceptos del Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRS).

El Pleno declara la inconstitucionalidad del art. 25.2.a) porque la compensación que fija para los propietarios de suelo rural sujeto a primera urbanización no guarda equilibrio con el valor real del bien expropiado, tal y como establece la Constitución (art. 33.3). La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Santiago Martínez-Vares, cuenta con tres votos particulares discrepantes (de la Vicepresidenta, Adela Asua, y Fernando Valdés Dal-Ré; de Juan José González Rivas; y de Juan Antonio Xiol) y con el voto concurrente de Pedro González-Trevijano y Andrés Ollero.

El Pleno avala la constitucionalidad de los arts. 12 y 23.1 a y 2. Respecto del art. 12, afirma la sentencia que “no es inconstitucional” incluir todos los suelos aún no incorporados al desarrollo urbano en la “situación básica de rural”, pues tal clasificación parte “de las características físicas en que realmente se encuentran” los suelos “sin tener en cuenta el diferente destino que les atribuye el planeamiento urbanístico o de ordenación territorial”.

En consecuencia, a partir de esa distinta situación básica, puede “aplicar a todos un mismo método de valoración”, que es el previsto en el art. 23 TRLRS. Tampoco es inconstitucional, añade el Pleno, el método de valoración del suelo contemplado en el citado art. 23, que descarta que se tengan en cuenta variables que dependan de las “expectativas” de

urbanización y evita que la evaluación esté sujeta a las fluctuaciones del precio de mercado.

En relación con el art. 25 TRLS, el Auto del TSJ considera que es inconstitucional porque la compensación que establece (para aquellos propietarios a los que no se permite participar en la actuación de primera urbanización del suelo) queda muy alejada del valor de mercado del bien expropiado.

El Pleno explica que es el propio TRLS (art. 8.3 c) el que permite al propietario de suelo rural sometido a actuaciones de primera urbanización participar “en la ejecución de las actuaciones de urbanización (...) en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su afectación”.

Ahora bien, mediante expropiación, la Administración puede privar al propietario del suelo de esta facultad. Es en este punto donde entra en juego el precepto recurrido (art. 25), que establece una compensación para aquellos propietarios expropiados a los que no se permite participar de las actuaciones de primera urbanización. Es decir, la ley prevé una compensación económica aunque el propietario del suelo rural no haya hecho aún frente a coste alguno relacionado con las actuaciones de primera urbanización del terreno. Ello es así porque, según explica la sentencia, “esta facultad de participar en la actuación urbanizadora en régimen de equidistribución de beneficios y cargas que define el art. 8.3 c) TRLS al delimitar el derecho a la propiedad (...) obra incorporada al patrimonio del propietario”.

Según el art. 25, la valoración del bien (que servirá para calcular el importe de la compensación económica) se obtiene aplicando un porcentaje fijo “ a la diferencia de valor que tiene el suelo en su situación de origen (...) y el que habría tenido de haberse finalizado la actuación”.

El porcentaje, determinado en cada Comunidad Autónoma por el legislador autonómico entre los distintos que determina la ley, “no guarda relación alguna con el valor real de la facultad de la que se ve privado el propietario, la que le habría permitido participar en la actuación de la urbanización en régimen de equidistribución de beneficios y cargas”, afirma la sentencia, que a continuación recuerda que, según la doctrina del Tribunal, “el método de valoración del suelo (...) debe garantizar un adecuado equilibrio entre la compensación obtenida y el valor real del bien, en este caso, de la facultad que se expropia”. “Adecuado equilibrio—añade— que no se garantiza con la aplicación del porcentaje fijo con que el legislador ha determinado la participación de la comunidad en la plusvalía generada por el planeamiento y costeada por los propietarios del suelo”.

Tampoco la exposición de motivos de la ley recurrida, señala el Pleno, “da razón alguna, más allá de afirmar que se trata de un tratamiento ponderado, de por qué este valor objetivo y fijo que se impone a partir de la aplicación de un porcentaje establecido con otra finalidad, y no con otro, permite hallar una compensación que guarde un proporcionado equilibrio con el valor real de la facultad expropiada”.

A mayor abundamiento, la sentencia afirma que el método de valoración fijado por el art. 25 tampoco garantiza la “uniformidad normativa” que la Constitución exige cuando establece la obligación de los poderes públicos de indemnizar a los propietarios que han resultado expropiados de sus bienes (art. 33.3). De esta manera, “resulta que la compensación debida por la privación de esta facultad dependerá de dónde estén ubicados los bienes dentro del territorio nacional sin que, a estos efectos, se garantice la uniformidad normativa a la que, como este Tribunal ha afirmado, sirve la expropiación forzosa y las garantías que ésta debe observar a los efectos de garantizar el contenido del derecho de propiedad ex art. 33.3 CE”.

**En conclusión, el método de valoración que establece el precepto recurrido “no garantiza en todo caso el proporcional equilibrio que**

**debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario” y, por lo tanto, la compensación prevista por la ley es inconstitucional.**

