



Jurisprudencia Tribunal Constitucional 2017 (Sentencias destacadas)

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

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A NORMAS ESTATALES

- STC 33/2017, de 1 de marzo **7**
(Se desestima el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones).
- STC 34/2017, de 1 de marzo **11**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de los artículos 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo).
- STC 53/2017, de 11 de mayo..... **15**
(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).
- STC 58/2017, de 11 de mayo..... **33**
(Se efectúa una declaración de conformidad y se desestima en todo lo demás el recurso interpuesto el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del sistema nacional de protección civil).
- STC 73/2017, de 8 de junio **36**
(Se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados respecto de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público).
- STC 79/2017, de 22 de junio **39**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de diversos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).
- STC 100/2017, de 20 de julio..... **43**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco contra el artículo primero, disposiciones adicionales primera y segunda, y disposiciones finales cuarta y quinta del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas).
- STC 150/2017, de 21 de diciembre **46**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de

abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio).

STC 152/2017, de 21 de diciembre **52**
(Se estiman parcialmente los recursos interpuestos por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.)

STC 155/2017, de 21 de diciembre **56**
(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes).

B) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A NORMAS AUTONÓMICAS

STC 19/2017, de 2 de febrero **60**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto el Presidente del Gobierno respecto del artículo 19.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso a la actividad económica).

STC 20/2017, de 2 de febrero **63**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid).

STC 21/2017, de 2 de febrero **66**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia.)

STC 27/2017, de 16 de febrero **70**
(Se desestima el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista respecto de los artículos 35 y 44 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat).

STC 51/2017, de 10 de mayo **75**
(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.)

STC 62/2017, de 25 de mayo **81**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior).

STC 78/2017, de 22 de junio **88**
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña).

STC 82/2017, de 22 de junio **95**
(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón.)

STC 94/2017, de 6 de julio **99**
(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del capítulo I de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital).

STC 95/2017, de 6 de julio **103**
(Se desestima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña.)

STC 103/2017, de 6 de septiembre..... **109**
(Se desestima el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso respecto del Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 5/2013, de 7 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat Valenciana).

STC 116/2017, de 19 de octubre **114**
(Se estima parcialmente el recurso por interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón).

STC 123/2017, de 2 de noviembre..... **122**
(Se estima el recurso por interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana).

STC 133/2017, de 16 de noviembre **126**
(Se estima el recurso por interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de los artículos 27 a 45 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia).

STC 144/2017, de 14 de diciembre **130**
(Se estima el recurso por interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra).

STC 154/2017, de 21 de diciembre **134**
(Se estima parcialmente el recurso por interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra).

C) CONFLICTOS DE COMPETENCIAS:

STC 7/2017, de 19 de enero **139**
(Se desestima el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Nación en relación con la resolución de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, de 25 de enero de 2012, por la que se anuncia convocatoria para la selección de medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia de Andalucía, cuando, en las recetas médicas y órdenes de dispensación oficiales del Sistema Nacional de Salud, sean prescritos o indicados por principio activo).

STC 9/2017, de 19 de enero **141**
(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado l Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la resolución de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad de 18 de mayo de 2016, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas).

STC 18/2017, de 2 de febrero **145**
(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad).

STC 67/2017, de 25 de mayo..... **149**
(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos del Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña).

STC 68/2017, de 25 de mayo..... **153**
(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo).

STC 134/2017, de 16 de noviembre **159**
(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos del Decreto del Gobierno Vasco 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

D) CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

STC 26/2017, de 16 de febrero **166**

(Se estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Donostia-San Sebastián, en relación, de un lado, con diversos preceptos de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Gipuzkoa, y, de otro, con los artículos 107 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

STC 59/2017, de 11 de mayo..... **169**

(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jerez de la Frontera, en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

SENTENCIA 33/2017, DE 1 DE MARZO

(BOE de 7 de abril de 2017)

en relación con el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
- **Motivación del recurso:** se plantean en el presente recurso dos órdenes de cuestiones, la primera, relacionada con la utilización de la figura del decreto-ley, cuestionándose el cumplimiento de los requisitos materiales y formales exigidos por el art. 86.1 CE para su utilización.

La segunda, ya desde el punto de vista sustantivo, se impugnan los arts. 1.1 y 2; 4.1 y 4, y 10.4 y 5, por diversos motivos: supuesta infracción de los arts. 43, 149.1.16 y 18 de la Constitución y competencias de la Comunidad Autónoma, la compartida en materia de sanidad interior (art. 55.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) y su competencia exclusiva en materia de acción social (art. 76.2.1 EA).

- **Fallo:**

1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación dirigida contra el apartado 2 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, añadida por el art. 10.4 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- En primer lugar, recuerda el TC, que este Real Decreto-Ley ya fue objeto de dos Sentencias anteriores (SSTC 139/2016 y 183/2016). En estos

pronunciamientos ya se desestimó la impugnación relativa a la utilización de la figura del Decreto-Ley, así como la supuesta infracción del art. 43 CE, cuya doctrina resulta aplicable en este supuesto a la impugnación del art. 1.1 y 2 del Real Decreto-Ley 16/2012.

Por otra parte, se declara la pérdida sobrevenida de la impugnación dirigida contra el art. 10.4 del Real Decreto-Ley 16/2012, por cuanto la STC 183/2016 ya declaró la inconstitucionalidad y nulidad del citado precepto.

2.- Sin embargo, sí que queda pendiente la impugnación relativa a la utilización del Decreto-Ley (art. 86.1 CE) respecto a los arts. 4.1 y 4 y al art. 10.5 del Real Decreto-Ley.

Para ello, se recuerda que el control de constitucionalidad que corresponde al TC en la comprobación del necesario respeto a los límites que impone el art. 86.1 CE para la utilización de la figura del decreto-ley, implica el análisis de dos elementos: los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada, y la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma.

El primero de estos elementos fue examinado ampliamente en la STC 139/2016 donde se estableció, sin realizar juicio político alguno, que el Gobierno había cumplido la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente, la existencia de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad".

Respecto al segundo elemento, el art. 4.1 y 4 RDL 16/2012 modifica los arts. 85 y 86 de la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos. Afirma la Sentencia que tanto en la exposición de motivos como en el debate de convalidación, se pone de manifiesto la necesidad inaplazable de cumplimiento de los objetivos que se concretan: de un lado, en la búsqueda de la eficiencia en el proceso de prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios, en condiciones que resulten compatibles con la austeridad en el gasto público que contribuya al sostenimiento financiero del sistema, y, de otro, el impulso del uso racional de los medicamentos, garantizando a la vez el acceso generalizado a los mismos, en condiciones de efectividad y seguridad. Estamos por tanto, afirma el TC, ante la plasmación de un objetivo de ahorro que guarda la necesaria congruencia con los problemas que la norma persigue solucionar y la situación deficitaria que se pretende controlar, por lo que la medida cuestionada no puede considerarse

desconectada de los objetivos generales perseguidos por la norma de urgencia, derivados de las dificultades por las que atraviesa el sistema sanitario público, en cuanto tiene por objeto la racionalización del gasto farmacéutico, como medio para contribuir a la sostenibilidad del sistema.

Por otra parte, el art. 10.5 añade una nueva disposición adicional decimoséptima a la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, de conformidad con la cual, los fondos destinados a acción social por los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, para el personal estatutario, sólo podrán ser destinados a las necesidades del personal que se encuentre en situación administrativa de servicio activo, excluyéndose prestación alguna de este carácter, con contenido económico, para el personal que haya alcanzado la edad de jubilación que determine la legislación en materia de Seguridad Social.

Para el TC la medida cuestionada no puede considerarse desconectada de los objetivos perseguidos por la norma de urgencia, por cuanto con ésta se pretende homogeneizar la diversidad de regulaciones que afectan al personal del Sistema Nacional de Salud; en este caso, en lo relativo al alcance subjetivo de las prestaciones en materia de acción social, derogando previsiones anteriores, de carácter preconstitucional, y unificando el régimen aplicable en esta materia, con el objetivo racionalizar el gasto destinado a esta finalidad.

Por ello, se afirma que ni el art. 4.1 y 4 ni el art. 10.4 RDL 16/2012 vulneran el art. 86.1 CE.

3.- Por otra parte, falta por analizar las impugnaciones de tipo sustantivo que se efectúan a los arts. 1.2, 4.1 y 4 y 10.5.

El art. 1.2 añade un nuevo art. 3 *bis* a la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, relativo a l reconocimiento y control de la condición de asegurado, que corresponderá al INSS o al ISM, en su caso. Para la Comunidad recurrente, el Estado se está extralimitando en el ejercicio de la competencia básica (149.1.16 CE, bases y coordinación general de la sanidad), regulando la materia de una forma tan exhaustiva que no deja margen de desarrollo a las CCAA.

El TC afirma que las facultades previstas en el precepto impugnado se insertan en el ámbito específico de las competencias estatales en materia de «coordinación general de la sanidad» y que esta función coordinadora no interfiere en el ejercicio

de las competencias autonómicas en materia de sanidad, limitándose a facilitar su ejercicio en relación a una multiplicidad de personas, que circulan por todo el territorio y cuyas circunstancias personales en relación al acceso al sistema pueden variar en el tiempo. Se trata, por tanto, de facultades de coordinación del sistema general de sanidad, con el fin de hacer posible la información recíproca y la homogeneidad técnica para el ejercicio conjunto de las competencias que corresponden a las autoridades estatales y autonómicas en esta materia. Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación dirigida contra este precepto.

En relación al art. 4.1 y 4 RDL 16/2012 modifica los arts. 85 y 86 de la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos, recuerda el TC su propia doctrina que afirma el carácter básico de la regulación sobre la prescripción y dispensación de medicamentos, en tanto constituye un criterio básico en materia de sanidad. La STC 6/2015 ya afirmó que el art. 85 de la Ley 29/2006, que establece el régimen de prescripción de medicamentos y productos sanitarios tenía carácter básico. Por ello, la Sentencia Desestima la impugnación de los apartados 1 y 4 del art. 4 del RDL 16/2012, por cuanto se insertan dentro de la competencia estatal básica en materia de sanidad.

Por último, se desestima también la impugnación del art. 10.5 añade una nueva disposición adicional decimoséptima a la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, porque constituye una norma básica que encuentra su cobertura en la competencia estatal establecida en el art. 149.1.18 CE. Recuerda el TC que el personal sanitario tiene una "relación funcional especial" y que el Estado tienen competencia para establecer las bases del personal estatutario de los servicios de salud.

El artículo impugnado lo que hace es establecer la limitación al personal en activo de la condición de beneficiario de los fondos destinados a la acción social. Esta delimitación, afirma el TC, que es no agota la regulación del derecho a la acción social del personal estatutario, dejando margen de maniobra a las CCAA para el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en la materia.

SENTENCIA 34/2017, DE 1 DE MARZO

(BOE de 7 de abril de 2017)

en relación con el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.
- **Extensión del recurso:** arts. 39.2 y 40
- **Motivación del recurso:** La Generalitat de Cataluña alega, en primer lugar, la falta de justificación del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE para el dictado de las medidas impugnadas pues estima que no se trata de medidas necesarias para hacer frente a una extraordinaria y urgente necesidad, ni tampoco ha quedado acreditada la conexión de sentido entre esa supuesta extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas. En segundo lugar, se achaca a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo y comercio interior.
- **Fallo:**
 - 1º Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia, declarar que el art. 3.4 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, en la redacción dada por el art. 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo, es contrario al orden de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- En primer lugar, el TC descarta la supuesta vulneración, por parte de los preceptos impugnados, del art. 86.1 CE, estableciendo al respecto que: "cabe deducir

que la situación de urgencia que las normas impugnadas pretenden atender, cuenta con una justificación general, aplicable al conjunto de reformas introducidas por el Real Decreto-ley 4/2013, como es la necesidad de continuar con la senda de reformas estructurales ya iniciadas para combatir los efectos de la crisis económica. Entre los sectores reformados se encuentra el de hidrocarburos, en el que se adoptan, entre otras, las medidas impugnadas”.

2.- A continuación, examina las tachas de vulneración competencial que se efectúan a ambos preceptos recurridos, como son la vulneración de las competencias de la Generalitat en materia de urbanismo y comercio interior. La Sentencia afirma que la cuestión a dilucidar es si dichos preceptos exceden o no de las competencias que tiene el Estado para establecer las bases en las materias establecidas en el 149.1.13 CE (Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.1.25 (Bases del régimen minero y energético).

El art. 39.2 del Real Decreto-Ley impugnado da una nueva redacción al art. 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (LSH) y el art. 40, por su parte, modifica el art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

Los párrafos del art. 43.2 LSH impugnados son el quinto y el sexto. El párrafo quinto establece la imposibilidad de que los instrumentos de planificación territorial o urbanística puedan regular aspectos técnicos de las estaciones de servicio. El TC afirma que este precepto “puede considerarse como una medida de ordenación del sector petrolero, en la vertiente de distribución de carburantes al por menor, y su finalidad no es otra que la de evitar las trabas que podrían ponerse a la instalación de estaciones de servicio como consecuencia de la imposición de requisitos técnicos o tecnologías en instrumentos normativos que no son idóneos ni adecuados para hacerlo. Tampoco, por otra parte, contiene referencia alguna al titular de la competencia para establecer los requisitos técnicos indicados, sino que únicamente se refiere a la idoneidad del instrumento normativo que debe regularlos. Y, finalmente, como también ha apuntado el Abogado del Estado, no puede entenderse que los aspectos técnicos a los que alude el precepto puedan incluir elementos relativos a la normativa urbanística”. Por ello, se afirma que el párrafo quinto del art. 43.2 LSH no vulnera las competencias de la Generalitat.

Por otra parte, el párrafo sexto del art. 43.2 LSH determina la compatibilidad de los suelos aptos para diversas actividades comerciales e industriales y de inspección técnica de vehículos, o para actividades con niveles de peligrosidad, residuos o impacto ambiental similares a los de una estación de servicio, sean compatibles con la instalación de gasolineras. La Sentencia también desestima esta impugnación alegando que “en tanto que, mecanismo diseñado por el legislador estatal para el cumplimiento de las finalidades que tiene encomendadas ex arts. 149.1.13 y 25 CE en relación específicamente con la necesaria diversificación de la oferta de este tipo de combustibles, constituye un complemento necesario para la consecución del objetivo básico perseguido de liberalizar el mercado, ampliando la oferta de los puntos de distribución de combustibles, en concreto en el subsistema de la distribución al por menor», citando la STC 170/2012.

3.- Por último, se examina el enjuiciamiento del art. 3.3 y 4 del Real Decreto-Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. El art. 3 “Instalaciones de suministro al por menor de carburantes a vehículos en establecimientos comerciales y otras zonas de desarrollo de actividades empresariales e industriales” establece en su apartado 3º que: “El órgano municipal no podrá denegar la instalación de estaciones de servicio o de unidades de suministro de carburantes a vehículos en los establecimientos y zonas anteriormente señalados por la mera ausencia de suelo cualificado específicamente para ello.” La impugnación es desestimada porque la Sentencia considera que no está eliminando los controles administrativos específicos requeridos para ambas instalaciones, y mucho menos que la licencia otorgada al establecimiento principal excluya la realización de los actos de control correspondientes a la estación de servicio. Además, “el apartado 3 añade una prohibición necesaria para la plena efectividad de los dos primeros apartados del art. 3, ya considerados básicos por la STC 170/2012.”

En cambio, la Sentencia sí que determina la inconstitucionalidad del art. 3.4 del Real Decreto-Ley 6/2000 que señala que: “La superficie de la instalación de suministro de carburantes, no computará como superficie útil de exposición y venta al público del establecimiento comercial en el que se integre a efectos de la normativa sectorial comercial que rija para éstos.”

La Sentencia señala que: “la norma estatal se interna en la regulación administrativa de la actividad, que es una de las manifestaciones de la competencia autonómica en la materia, como ya declaró la STC 31/2010, FJ 68, al analizar la

constitucionalidad del art. 121.1 EAC, señalando que debe diferenciarse entre el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial relativo a la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas y el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas, indicando que en el ámbito jurídico-público se proyectan con normalidad las competencias autonómicas. El criterio de cómputo de la superficie de un establecimiento comercial determina, entre otros aspectos, la clasificación de los propios establecimientos comerciales, así como su posible localización o el tipo de intervención administrativa prevista para su implantación, extremos todos ellos que responden a las competencias autonómicas en la materia (STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 3 in fine). Por otra parte, la norma estatal configura la instalación de estaciones de servicio como una posibilidad para el establecimiento comercial (art. 3.1 Real Decreto-ley 6/2000), lo que, como ya hemos señalado antes, presupone un margen de intervención autonómica en la materia en virtud, precisamente, de sus competencias en materia de comercio interior. De hecho, la norma catalana [art. 5.c.11) del Decreto-ley 1/2009] regula la cuestión en el mismo sentido que la estatal”.

SENTENCIA 53/2017, DE 11 DE MAYO

(BOE de 15 de junio de 2017)

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

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

- **Extensión de la impugnación:** los artículos 12.2, 3 y 4; 17; 18; 19.1; 21.2; 23; 24.4 y 5; 25.4; 27.1, 2, 3 y 4; 28.4, 5 y 6; 29; 30.2; 33; 34.1, 2 y 4; 35.1; 39; 40.3 y 4; 43.1, 2, 3 y 4; 44.4, 5 y 7; 45; 46.2 y 3; 47.2 a) y 6; 49; 50.1, y la disposición final octava.l.

- **Motivación del recurso:** argumenta la Generalitat con carácter que dichos artículos, adoptados al amparo del artículo 149.1.23 CE, no tienen carácter básico porque llevan a cabo una regulación tan detallada y exhaustiva de la materia y de los aspectos procedimentales de la evaluación de impacto ambiental que dejan prácticamente sin contenido la potestad legislativa y reglamentaria de la Generalitat para ejercer, conforme al artículo 144.1 EAC, sus competencias de desarrollo de las bases estatales en materia de medio ambiente.

- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y nula la disposición final octava, apartado primero, con el alcance expuesto en el fundamento jurídico 17, en cuanto que invoca indebidamente el artículo 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para declarar como básicos los siguientes preceptos de la Ley 21/2013:

- Los apartados segundo y tercero, y la primera frase del apartado cuarto del artículo 12.

- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 18.
- Los incisos del apartado primero del artículo 19 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»; y «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».
- El inciso del párrafo segundo del artículo 23 con el siguiente tenor: «No se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22».
- El inciso del apartado quinto del artículo 24 con el siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Igualmente, el último inciso del párrafo segundo, apartado cuarto del artículo 24: «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso».
- El apartado segundo y el inciso del apartado tercero del artículo 27 con el siguiente tenor: «Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto».
- Los incisos del apartado cuarto del artículo 28 con el siguiente tenor: «La consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otras, siempre que se acredite la realización de la consulta»; «En este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días

hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora».

- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 29.
- Los incisos del apartado segundo del artículo 30 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».
- Los incisos del apartado cuarto del artículo 34 con el siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente» y «para que en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».
- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 39.
- El inciso del apartado cuarto del artículo 40 con el siguiente tenor: «para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Igualmente, el último inciso del párrafo segundo, apartado tercero del artículo 40: «contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso».
- El apartado segundo y el inciso del apartado tres del artículo 43 con el siguiente tenor «Transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto».

- Los incisos del apartado quinto del artículo 44 con el siguiente tenor: «En este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»; y «para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora».
- Los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto del artículo 45.
- El inciso del apartado segundo del artículo 46 del siguiente tenor: «En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente».
- El inciso del apartado tercero del artículo 46 del siguiente tenor: «para que en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora».

2.º Declarar que no son inconstitucionales, si se interpretan en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el artículo 33.2 (fundamento jurídico 6); los artículos 18.4, 29.4, 39.4 y 45.4 (fundamento jurídico 7); el artículo 34.1 (fundamento jurídico 8); el artículo 50.1 (fundamento jurídico 16).

3.º Declarar inconstitucional y nulo el siguiente inciso de la disposición final undécima *in fine*: «No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria».

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

B.- RESUMEN:

1.- Afirma el TC que lo que se pone en cuestión es, en primer lugar, si las disposiciones impugnadas responden o no a exigencias que debe respetar la legislación básica adoptada por el Estado en materia de medio ambiente. En segundo

término, la Generalitat de Cataluña destaca que la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental se califican en el preámbulo de la Ley como "procedimiento administrativo instrumental".

El Abogado del Estado, por su parte, considera que la finalidad última de esta Ley es una mejora de la protección medioambiental en España y que su adopción es una "exigencia para asegurar la protección de medio ambiente de forma común y básica" conforme al art. 149.1.23 CE.

Antes de analizar las disposiciones recurridas, la Sentencia realiza algunas reflexiones preliminares sobre la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, concluyendo que en el caso de la evaluación ambiental, hay que tener en cuenta que la tramitación a través de la que se articula es un elemento nuclear de este instrumento, dirigido a lograr una efectiva integración de los aspectos ambientales en los procesos de toma de decisión de las distintas Administraciones competentes para la ulterior aprobación o autorización de determinados planes, programas o proyectos. Ello con independencia de que dichos planes, programas o proyectos sean -en función del ámbito material en los que se adopten- competencia estatal, autonómica o local.

En segundo lugar, se afirma que la normativa de evaluación ambiental no tiene por objeto regular los procedimientos administrativos *ratione materiae* de aprobación de un plan o proyecto, o de autorización de un proyecto de un ámbito competencial determinado, sino integrar en los mismos una serie de trámites y exigencias con fines exclusivamente tuitivos del medio ambiente.

Por último, se señala que la legislación básica de medio ambiente puede afectar transversalmente el ejercicio de distintas competencias sectoriales por razón de la repercusión que el ejercicio de las mismas pueda tener en el medio ambiente, lo que en el caso concreto de la aprobación o autorización de planes, programas y proyectos, en el marco de las diversas competencias sectoriales de las CCAA, se traduce en la introducción de requisitos y trámites dirigidos a garantizar su adecuada y efectiva evaluación ambiental en todo el territorio.

2.- Sentado lo anterior, es necesario examinar si los preceptos legales a los que la Ley 21/2013 atribuye carácter básico y que han sido impugnados por la Generalitat, cumplen con los requisitos que ha de respetar la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente.

Así, se afirma que la Ley cumple los requisitos de orden formal exigibles a la legislación básica, pues proclama en su disposición adicional octava su carácter de legislación básica de protección del medio ambiente.

En cuanto a los criterios de orden material recuerda el TC su propia doctrina, sistematizada en la STC 101/2005, donde se afirmaba que:

El primero de los criterios es que en materia de medio ambiente el Estado debe dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica.

El segundo criterio es que lo básico cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las CCAA con competencias en la materia establezcan niveles más altos de protección.

Por otra parte, esa legislación básica puede también condicionar las competencias sectoriales de las CCAA, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites por razón de la apreciable repercusión negativa que su ejercicio pueda tener en el medio ambiente. Sin embargo, recuerda que no pueden considerarse normas básicas sobre protección del medio ambiente aquellas prescripciones que sean: (i) meras remisiones o reiteraciones de las reglas de procedimiento administrativo común o de las bases dictadas por el Estado en el ámbito del artículo 149.1.18 CE, que no tengan una vocación tuitiva de protección del medio ambiente; y/o (ii) normas complementarias o accesorias de aquellas que regulen los trámites y requisitos esenciales de la evaluación ambiental.

En este sentido, recuerda que han de ser las CCAA las que, “en el marco de la disciplina estatal sobre procedimiento administrativo común, regulen sus propios procedimientos administrativos especiales”, y que, no obstante lo anterior, “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”. **(FJ 5)**

3.- Tras la realización de las precisiones anteriores, el TC procede a enjuiciar de manera pormenorizada las disposiciones recurridas.

Así, se impugnan, en primer lugar, los arts. 17 y 33, que hacen referencia a los «Trámites y plazos de la evaluación ambiental estratégica ordinaria» y a los «Trámites y plazos de la evaluación de impacto ambiental ordinaria», respectivamente.

La impugnación de ambos preceptos es desestimada, afirmando la Sentencia que “estas disposiciones cumplen con los criterios necesarios, en el orden sustantivo, de las normas básicas: ordenan los trámites y requisitos mínimos de la evaluación ambiental comunes en todo el territorio para garantizar la consecución de sus fines en el marco de los procedimientos de adopción, aprobación o autorización de planes, programas y proyectos que quedan sometidos a la misma por razón de su potencial impacto en el medio ambiente; y no impiden que las Comunidades Autónomas desarrollen normativamente las prescripciones básicas o establezcan niveles de protección más altos”.

En este mismo FJ 6º, se aclara que cuando el art. 33.2.a) de la Ley señala que “con carácter potestativo, el promotor podrá solicitar, de conformidad con el artículo 34, que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental” ha de interpretarse en el sentido de que no excluye la posibilidad de que las CCAA establezcan normas en las que se exija en todo caso que el órgano ambiental elabore el documento de alcance del estudio de impacto ambiental, con independencia de la solicitud del promotor. Interpretación que es llevada al fallo. **(FJ 6)**

4.- La Generalitat impugna, por razones similares, los artículos 18, 29, 39 y 45, que regulan la solicitud de inicio de los distintos procedimientos de evaluación ambiental (la evaluación ambiental estratégica ordinaria, la evaluación ambiental estratégica simplificada, la evaluación de impacto ambiental ordinaria y la evaluación de impacto ambiental simplificada, respectivamente).

En todos ellos se dispone que el promotor ha de presentar ante el órgano sustantivo la solicitud de inicio del procedimiento de adopción o aprobación del plan o programa, o de autorización del proyecto, acompañada de la documentación establecida en los mismos para cada procedimiento, y, en relación con la que se exige, que contenga «al menos» la información que se enumera en el apartado primero de dichos artículos. También establecen aquellos la comprobación por el órgano sustantivo de la documentación y la remisión al órgano ambiental de la solicitud acompañada de dicha documentación. Se regulan, asimismo, las razones

para resolver su inadmisión por el órgano ambiental, previa audiencia al promotor y traslado de la información al órgano sustantivo. Se precisa, por último, que la resolución de inadmisión debe ser motivada y que, frente a la misma, podrán interponerse, en su caso, los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial.

a) Respecto a dicha regulación, considera el TC, en primer lugar, que en los cuatro artículos se establece que el promotor dirigirá la solicitud de valuación de impacto ambiental ante el órgano sustantivo.

Dicha previsión, afirma la STC, no predetermina, sin embargo, cuáles son dichos órganos en cada Comunidad Autónoma, correspondiendo a estas su designación, por lo que se considera que se están respetando las competencias autonómicas de autoorganización y de ejecución de la legislación ambiental.

b) Asimismo, en relación con la documentación e información que ha de aportar el promotor en las solicitudes de evaluación ambiental, se declara que se trata de una exigencia esencial o de mínimos en todo el territorio, que las CCAA pueden desarrollar o completar, de ahí su constitucionalidad.

c) Por lo que se refiere a la regulación de la resolución de inadmisión a trámite de las solicitudes de evaluación de impacto, se afirma que su contenido es conforme con el sistema de distribución de competencias si se interpreta en el sentido de que establecen unas causas sustantivas mínimas en las que procede declarar dicha inadmisibilidad, sin que excluya la posibilidad de que las CCAA, en ejercicio de sus competencias, puedan adoptar normas de desarrollo al respecto o, en su caso, recoger otros supuestos de inadmisión adicionales en aras de la protección del medio ambiente.

d) Finalmente, los dos últimos párrafos del apartado cuarto de los artículos 18, 29, 39 y 45, aplican reglas de procedimiento administrativo común relativas a cuestiones tales como la subsanación y mejora de la solicitud, el trámite de audiencia, la motivación y la revisión de los actos de trámite, así como de coordinación entre los órganos competentes de la misma administración, las cuales, de acuerdo con la precisión al canon de enjuiciamiento expuesta anteriormente, no pueden reputarse legislación básica de medio ambiente.

Procede así estimar la impugnación formulada por la Generalitat en relación con los párrafos tercero y cuarto del apartado cuarto de los artículos 18, 29, 39 y 45,

en tanto en cuanto sus disposiciones no pueden considerarse legislación básica ambiental. Se declaran en todo lo demás conformes con el sistema constitucional de distribución de competencias en el sentido aquí interpretado, interpretación de conformidad que se llevará al fallo. **(FJ 7)**

5.- La Generalitat impugna parte de las previsiones contenidas en los artículos 19, 30, 34 y 46, que hacen referencia a las «consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas», tanto en el marco de la evaluación ambiental estratégica, como en el de la evaluación de impacto ambiental de proyectos.

a) Las disposiciones de los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo) de la Ley 21/2013, que establecen que los pronunciamientos que lleguen fuera de plazo no se tendrán en cuenta («En este caso no se tendrán en cuenta los pronunciamientos antes referidos que se reciban posteriormente»).

Dichas previsiones se consideran inconstitucionales, por cuanto no se coheren con la finalidad primordial de garantizar en todo el territorio estatal un elevado nivel de protección ambiental. Impiden, además, que las CCAA puedan optar por normas de este cariz, más protectoras, en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente.

b) La Generalitat impugna, asimismo, las previsiones de los artículos 19.1 (tercer párrafo), 30.2 (segundo párrafo), 34.4 (tercer párrafo) y 46.3 (primer párrafo), según las cuales, en caso de que no se hayan recibido los informes de las administraciones públicas afectadas o sean insuficientes, el órgano ambiental *«requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del informe correspondiente en el plazo de diez días hábiles»*.

Entiende el Letrado de la Generalitat que la articulación concreta de cómo se han de requerir los informes no constituye una base en materia de medio ambiente.

La Sentencia dictamina que la disposición aquí cuestionada ha de ser interpretada en el sentido de que dispone que el órgano ambiental de la administración competente para llevar a cabo la evaluación ambiental reitera la solicitud de la información necesaria ante el superior jerárquico de aquel que debería

haber emitido el informe, ello sin alteración alguna de las relaciones de jerarquía ni del ejercicio de las competencias propias de cada administración.

Sin embargo, sí que es declarado inconstitucional los incisos «para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora». Ello es así porque se trata de disposiciones que responden a bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen jurídico de sus funcionarios cuyo desarrollo y aplicación compete a cada Administración, en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento, conforme a las normas adoptadas por el Estado ex art. 149.1.18 CE.

c) En tercer lugar, impugna la Generalitat el apartado primero del artículo 34, por disponer que el promotor pueda, con carácter voluntario, solicitar al órgano ambiental que elabore un documento del alcance del estudio de impacto ambiental, y su apartado segundo, por determinar la información y la documentación que tiene que acompañar la solicitud.

El TC afirma que esta disposición ha de interpretarse en el sentido de que no excluye que el legislador autonómico pueda establecer, como norma adicional de protección, que el órgano ambiental deba emitir dicho documento con independencia de que el promotor lo solicite o no, ya sea con carácter general o en atención a las características de determinados proyectos, con el objeto de mejorar la calidad de la evaluación ambiental conforme a las especificidades de sus propias políticas.

Por otra parte, el apartado segundo del artículo 34 dispone el contenido mínimo de información que ha de acompañar a la solicitud y no excluye la posibilidad de que la Generalitat pueda adoptar normas que impliquen la exigencia de la información adicional que considere pertinente en su ámbito de competencias en materia de medio ambiente. **(FJ 8)**

6.- El artículo 35 regula el contenido del estudio de impacto ambiental, estableciendo en su primer apartado que «el promotor elaborará el estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el anexo VI». La Generalitat cuestiona la remisión que hace en su apartado primero a su desarrollo en el anexo VI, «Estudio de impacto ambiental y criterios técnicos», y en particular, lo que respecta a los siete primeros apartados.

No obstante, la Sentencia afirma que las disposiciones de dicho anexo contienen una relación precisa de la información y datos que, al menos, debe incluir el estudio de impacto ambiental. Sin embargo, tal precisión no excluye per se su carácter de legislación básica. Se afirma que el anexo VI establece el contenido mínimo homogéneo que ha de reunir un estudio de impacto ambiental con independencia de dónde se lleve a cabo y de a quién corresponda evaluar y autorizar el proyecto en cuestión, por lo que no cabe entender que exceda el ámbito de lo básico en materia de medio ambiente. **(FJ 9)**

7.- Los artículos 24 y 40 regulan el «Análisis técnico del expediente» por parte del órgano ambiental en la evaluación ambiental estratégica ordinaria y en la evaluación de impacto ambiental de proyectos ordinaria, respectivamente.

La Generalitat impugna los apartados cuarto y quinto (salvo el último párrafo) del artículo 24, y los apartados tercero y cuarto (salvo el último párrafo) del artículo 40, argumentando, igualmente, que exceden de lo básico. Así, sostiene el Letrado de la Generalitat que estas disposiciones regulan de manera exhaustiva unos pasos de marcado cariz instrumental en el procedimiento e impiden la adecuación de esta fase del procedimiento a las necesidades y características propias de las Comunidades Autónomas.

Para el TC estas disposiciones establecen, en definitiva, el mismo mecanismo dirigido a evitar que la evaluación ambiental pueda verse menoscabada en aquellos casos en que el órgano ambiental, sea estatal o autonómico, no tuviera los elementos de juicio suficientes para llevarla a cabo por no haber recibido los informes de otras Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o porque, habiéndolos recibido, resulten insuficientes para decidir. Como ya se había advertido, este mecanismo podrá ser utilizado tanto por la Administración General del Estado como por las CCAA, y no puede reputarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias por las razones que se exponen en el FJ 8 b), salvo en lo que se refiere a los incisos *«para que, en el plazo de diez días, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora»*, que no pueden considerarse legislación básica en materia de medio ambiente por los motivos también expuestos en el mismo FJ.

La impugnación de otros apartados de los citados artículos es también desestimada por no impedir que las CCAA puedan, en fase del análisis técnico del

expediente, adoptar normas que incluyan otros trámites o requisitos atendiendo a las especificidades de sus propias políticas ambientales con el objeto de mejorar el proceso y calidad de la evaluación ambiental **(FJ 10)**

8.- Los artículos 25.4 y 47.6 disponen que no procederá recurso alguno contra la declaración ambiental estratégica, ni contra el informe de impacto ambiental, respectivamente. A esta impugnación se añade la del apartado segundo a) del artículo 47 que, en su segundo párrafo, establece que «el promotor podrá solicitar al órgano ambiental el documento de alcance del estudio de impacto ambiental en los términos del artículo 34», rechazando su carácter básico por las mismas razones alegadas frente a dicho precepto.

Ambas impugnaciones son desestimadas, afirmando el TC lo siguiente: “En el marco de la Ley de evaluación ambiental, estas disposiciones aportan la imprescindible coherencia por lo que se refiere a la naturaleza y a la configuración de este instrumento como vía de integración de los factores ambientales en la adopción de los planes, programas o proyectos sometidos a la misma, con independencia de su ubicación y de cuál sea la Administración competente para adoptarlos. En consecuencia, forman parte esencial de la configuración de la evaluación ambiental en sus líneas maestras, y como tales pueden ser tenidas sin dificultad por básicas y son, por tanto, respetuosas con el orden constitucional de competencias.

Por lo que se refiere a la impugnación del apartado 2 a) del artículo 47, debe ser desestimada por las mismas razones y en los mismos términos ya expuestos en el fundamento jurídico 8 c) de esta Sentencia en relación con el artículo 34 al que se remite”. **(FJ 11)**

9.- La Generalitat de Cataluña impugna los apartados primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 27, así como los mismos apartados del artículo 43, en los que se regula la vigencia de la declaración ambiental estratégica y de la declaración de impacto ambiental, respectivamente.

Argumenta la Generalitat que estas disposiciones van más allá de lo básico al fijar «un *iter* procedimental secuencial en lo que constituye un aspecto de gestión y ejecución en estos procedimientos instrumentales» que corresponde a la Generalitat de Cataluña, por lo que vulneran las competencias propias, según dispone el artículo 144.I EAC.

Sin embargo, gran parte de la impugnación es desestimada, calificando el TC la regulación contenida en tales preceptos como requisito mínimo aplicable en todo el territorio, con independencia de donde se encuentre ubicado el proyecto.

Sin embargo, en cuanto a las disposiciones sobre el procedimiento de solicitud de prórroga contenidas en el apartado segundo de los artículos 27 y 43 («El promotor podrá solicitar la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental antes de que transcurra el plazo previsto en el apartado anterior. La solicitud formulada por el promotor suspenderá el plazo de cuatro años del apartado anterior») y la última frase del apartado tercero de los mismos («transcurrido este plazo sin que se haya comenzado la ejecución del proyecto o actividad el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto»), no pueden considerarse básicas en materia de medio ambiente por las razones expuestas en el fundamento jurídico 5.b) (i). **(FJ 12)**

10.- Los artículos 28 y 44 regulan, respectivamente, la modificación de la declaración ambiental estratégica y la modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental. El apartado primero de ambas disposiciones precisa las circunstancias en que dicha modificación puede tener lugar; los apartados segundo y tercero abordan la iniciación del procedimiento de modificación, así como la inadmisión de la solicitud, respectivamente.

Se estiman las impugnaciones de la Generalitat de Catalunya en relación con el último inciso del párrafo primero del apartado cuarto del artículo 28 («la consulta se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otras, siempre que se acredite la realización de la consulta»); el último inciso contenido en el párrafo segundo de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 («en este caso, no se tendrán en cuenta los informes y alegaciones que se reciban posteriormente»); los incisos del párrafo tercero de los apartados cuarto del artículo 28 y quinto del artículo 44 («para que en el plazo de diez días hábiles contados a partir del requerimiento, ordene al órgano competente la remisión de los informes en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora»), por no tener dichas disposiciones la naturaleza de legislación básica de medio ambiente, por las razones expuestas en fundamentos jurídicos anteriores. Se desestiman en todo lo demás. **(FJ 13)**

11.- El artículo 12, sobre «Resolución de discrepancias», establece en su apartado uno una cláusula general que dé solución a las eventuales discrepancias que puedan existir entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental y determina el

órgano competente, según cual sea la Administración que ha tramitado el expediente, que podrá ser el Consejo de Ministros, o el Consejo de Gobierno u órgano que determine la Comunidad Autónoma. En este caso se impugnan los apartados segundo, tercero y cuarto.

El Abogado de la Generalitat considera que contiene «una regulación que, pese a su coherencia interna, por su nivel de detalle excede notoriamente aquello que resulta básico», y reitera que establece «un *iter* procedimental secuencial y exhaustivo sobre la articulación de la relación entre el órgano sustantivo y ambiental, hasta llegar al pronunciamiento del órgano competente, y, determinan, además, la eficacia de las declaraciones o los informes ambientales mientras éste no se produzca».

El TC estima las impugnaciones dirigidas contra los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 12, que no pueden reputarse legislación básica en materia de medio ambiente, salvo por lo que respecta a la segunda frase del apartado cuarto («en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia»), que tiene carácter básico y es, por consiguiente, conforme con el sistema constitucional de distribución de competencias. **(FJ 14)**

12.- El artículo 21, «Versión inicial del plan o programa e información pública», y el artículo 23, «Propuesta final de plan o programa», se enmarcan en la regulación de la evaluación ambiental estratégica ordinaria.

La Generalitat impugna el segundo párrafo del apartado segundo del artículo 21 y el segundo párrafo del artículo 23.

El párrafo segundo del artículo 21.2 dispone que «[l]a información pública podrá realizarla el promotor en lugar del órgano sustantivo cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponda al promotor la tramitación administrativa del plan o programa».

Afirma el TC que esta previsión tiene un carácter puramente instrumental dirigido a garantizar la adecuada integración de los trámites de evaluación ambiental –y, en concreto, el de información pública, que es esencial para la consecución de sus fines–, en los distintos procedimientos de aprobación o adopción de planes y programas, evitando así disfunciones en la aplicación de este instrumento. En

consecuencia, puede sin dificultad considerarse una disposición básica que debe ser común en todo el territorio.

En cuanto al párrafo segundo del artículo 23 dispone, en relación con la «Propuesta final de plan o programa», que «no se tendrán en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos en los artículos 21 y 22». Esta disposición es similar a las contenidas en otros artículos examinados anteriormente y, por las mismas razones que se han expuesto en el fundamento jurídico 8 a) de esta sentencia, no cabe atribuirle carácter básico en materia de «medio ambiente», vulnerando por ello la competencia autonómica del artículo 144.1 EAC. **(FJ 15)**

13.- Se impugna el *artículo 49, sobre «Consultas a otros Estados en los procedimientos de evaluación ambiental»*, y el apartado primero del artículo 50 sobre «Consultas de otros Estados en sus procedimientos de evaluación ambiental», que regulan dicho trámite en el caso de planes, programas y proyectos que puedan tener impacto ambiental transfronterizo.

Recuerda la Sentencia que articulación de mecanismos adecuados de colaboración resulta especialmente necesaria en materia de medio ambiente, tal y como estableció en el ámbito específico de la evaluación de impacto ambiental la STC 13/1998, FJ 9, puesto que son esenciales también para dar adecuado cumplimiento al mandato que el apartado segundo del artículo 45 CE impone a todos los poderes públicos.

Comenzando por el artículo 49, hay que señalar que este precepto reconoce al órgano sustantivo de las Comunidades Autónomas la facultad de instar al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para que notifique la tramitación de un plan, programa o proyecto de su competencia que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado al que España tenga obligación de consultar. También dispone que los órganos ambiental y sustantivo de la Administración autonómica, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, establecerán el calendario para realizar las consultas si el Estado afectado manifiesta su intención de participar en el procedimiento de evaluación ambiental. Prevé que los órganos de la administración competente tomarán en consideración los resultados de las mismas. Por último, el órgano ambiental de la comunidad autónoma competente comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para su traslado al Estado afectado, la resolución por la que se formula la declaración ambiental; y, finalmente, el órgano sustantivo remitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para su

traslado al Estado afectado, el plan o programa aprobado, o proyecto finalmente autorizado.

Como puede deducirse del contenido de este precepto, -afirma la Sentencia- las disposiciones del mismo ofrecen un medio adecuado para que las administraciones autonómicas, con la colaboración de la Administración estatal, lleven a cabo la consulta transfronteriza de los planes, programas o proyectos de su competencia con los Estados de la Unión Europea o terceros Estados que puedan verse afectados.

En consecuencia, debe ser desestimada la alegación de la Generalitat, que ha sostenido que sus competencias en esta materia se ven menoscabadas por la ausencia de un «trámite de negociación bilateral» con los Estados con los que deban articularse consultas transfronterizas, a través de una delegación en la que esté representada la comunidad autónoma afectada en los términos que se preveía en la legislación anterior.

Se desestima, asimismo, el reproche de la Generalitat de que esta disposición no prevé su participación en la interlocución con el Estado afectado en los casos en que el plan, programa o proyecto sean de la competencia estatal pero se ejecuten en el territorio de Cataluña porque dicha participación ya está garantizada y encauzada a través de los mecanismos de consulta establecidos en los artículos 19, 30, 37 y 46 de la Ley.

Por lo que se refiere al artículo 50, su apartado primero no prevé expresamente que en los supuestos en que otro Estado notifique a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que un plan, programa o proyecto previsto en su territorio puede tener efectos ambientales significativos en España, se informe y consulte a las Comunidades Autónomas a los efectos de transmitir su voluntad de participar en la evaluación ambiental correspondiente.

Sin embargo, la participación de las CCAA en la evaluación ambiental de los planes, proyectos o programas que puedan afectar al medio ambiente en su ámbito territorial, en los términos señalados en la STC 13/1998, tiene relevancia constitucional. Para ello es fundamental que las CCAA reciban puntualmente la información, sin tener que solicitarla previamente, al objeto de poder decidir sobre su participación en las consultas transfronterizas pertinentes.

Por ello, sobre la base de una interpretación teleológica del conjunto de disposiciones que regulan la información y consulta entre Administraciones, a la luz

de las disposiciones comunitarias, y de conformidad con la doctrina del TC sobre la exigencia constitucional de garantizar su participación, no cabe interpretar el apartado primero del artículo 50 en el sentido de que la falta de mención expresa a las Comunidades Autónomas obste para que el Estado cumpla puntual y diligentemente –ya sea a través de cauces de coordinación y comunicación existentes o que pueda articular en el futuro– con su deber de informar a las mismas sobre los planes, programas o proyectos comunicados por otros Estados cuando puedan afectar a su medio ambiente, al objeto de posibilitar a las Comunidades Autónomas su participación en los procesos de evaluación ambiental transfronteriza.

No cabe estimar, por tanto, que los artículos 49 y 50 sean contrarios al sistema constitucional de distribución de competencias, vulnerando el artículo 144.1 EAC, si bien el artículo 50.1 es respetuoso con el mismo en el sentido aquí interpretado, y así se dispondrá en el fallo. **(FJ 16)**

14.- La Generalitat impugna la disposición final octava, apartado uno, en cuanto que invoca el artículo 149.1.23 CE como título competencial en el que se fundamentan los artículos recurridos, así como los apartados primero a séptimo del anexo VI.

Impugnación que debe ser parcialmente estimada, declarándola inconstitucional y nula, en lo que se refiere a la atribución de carácter básico, al amparo del artículo 149.1.23 CE, de disposiciones que no pueden reputarse como legislación básica sobre protección del medio ambiente, conforme se precisa en los fundamentos jurídicos 7, 8, 10, 13 y 14. Se desestima la impugnación de la disposición final octava, apartado primero, en todo lo demás. **(FJ 17)**

15.- Respecto a la disposición final undécima *in fine*, en la que se establece que «las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria», la Generalitat estima que la expresión «y supletoria» no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del artículo 149.3 CE.

Afirma el TC que la redacción de esta disposición no sólo no es unívoca, sino que genera distorsiones en el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, quedando patente que su tenor no solo afecta a la posible configuración del derecho estatal como supletorio, sino también a la forma de aplicación de la normativa básica del Estado en las CCAA, interfiriendo en la

articulación cierta del orden competencial constitucionalmente establecido y rebasando las competencias que el artículo 149 CE atribuye al Estado.

Por tanto, a partir de las anteriores consideraciones, procede declarar inconstitucional y nulo, por conexión, todo el inciso «no obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria», contenido en la disposición final undécima *in fine* de la Ley 21/2013. **(FJ 18)**

SENTENCIA 58/2017, DE 11 DE MAYO

(BOE de 15 de junio de 2017)

en relación con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** el Gobierno de Cataluña.
- **Extensión de la impugnación:** arts. 3; 4; 14.3; 17.1, 2 y 4; 23.1, último párrafo; 26.2 y 29.
- **Motivación del recurso:** La Comunidad Autónoma considera que la citada Ley vulnera los artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que le atribuyen competencias en materia de emergencias, protección civil y organización administrativa, excediendo la competencia estatal sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Ello, bien por incluir en su regulación emergencias de ámbito puramente autonómico, bien por referirse a emergencias graves o de ámbito nacional sin dar participación suficiente a las CCAA.
- **Fallo:**
 - 1º Declarar que el art. 29 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el FJ 10.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1.- En primer lugar, el TC citando Sentencias anteriores, recuerda que el ámbito de la competencia estatal en la materia viene condicionado por la concurrencia de un interés nacional, interés que se encuentra determinado, por un lado, por el alcance y dimensión de la emergencia o por la necesidad de establecer un modelo nacional mínimo y, por otro, por las concretas acciones a realizar de

manera que la competencia estatal puede ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes en situación de catástrofe, circunstancias en las que la vinculación entre protección civil y seguridad pública es evidente. Sin embargo, tal vinculación se difumina cuando se trata de aquellas acciones de reestablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, tales como, abastecimiento de agua potable, electricidad o telecomunicaciones.

Posteriormente, la Sentencia se refiere a las facultades de coordinación que corresponden al Estado, afirmando que resultan incuestionables en un ámbito, como la protección civil, en el que la concurrencia competencial se proyecta sobre actuaciones directamente relacionadas con la seguridad de personas y de bienes, con independencia del ámbito territorial concreto. Tal coordinación resulta perfectamente compatible, afirma el TC, con el respeto a las competencias autonómicas o municipales, puesto que únicamente conlleva la intervención estatal para la fijación de directrices y el establecimiento de mecanismos de colaboración, a fin de asegurar el eficaz funcionamiento de todos los servicios y recursos públicos.

Por ello, el TC rechaza la pretensión de la Generalitat de que, el Sistema Nacional de Protección Civil, en cuanto tal, solo se dirija a coordinar la respuesta de las Administraciones en casos de emergencias supraautonómicas.

2.- Así, el TC desestima la impugnación del primer grupo de preceptos recurridos (arts. 3.1, párrafo primero; 4.1; 14.3; 17.1, 2 y 4 y 26.2 y 3 LSNPC), cuyo principal reproche venía referido a que las facultades estatales de coordinación dolo deberían referirse a las emergencias de carácter supraautonómico, por lo que las emergencias de ámbito inferior, al ser de competencia autonómica, no estarían sujetas a la coordinación estatal y, por tanto, no podrían incluirse en un Sistema Nacional de Protección Civil.

Sin embargo, la impugnación de estos preceptos es desestimada por la Sentencia, argumentando que la protección civil no admite división en compartimentos estancos, en lo que a la organización del Sistema nacional se refiere, que incumbe al Estado ex art. 149.1.29 CE. La naturaleza misma de la materia y la concurrencia competencial impiden la estricta aplicación del criterio territorial en la forma que plantea la Generalitat. Ello es así, continúa la Sentencia, porque las actuaciones de protección civil no solo se refieren a la intervención inmediata sobre la concreta emergencia o a su recuperación. También comprenden actuaciones de

previsión y prevención de riesgos y planificación, que son previas a la emergencia específica de que se trate y están dissociadas de la misma, con lo que resultan ajenas a la diferenciación en función del ámbito geográfico de la emergencia que la recurrente propone. Todas estas actuaciones son esenciales para la eficacia y buen funcionamiento del sistema e implican agentes y recursos de diversa titularidad, todo ello, en sí mismo, bastaría para justificar la integración en un sistema único de las distintas funciones atribuidas a las diferentes administraciones competentes y su coordinación a nivel estatal.

3.- Al segundo grupo de preceptos recurridos se formula un reproche común consistente en no contemplar una participación suficiente, a juicio recurrente, de la Comunidad Autónoma, en la declaración de zona gravemente afectada por una emergencia de protección civil (art. 23.1, último párrafo) y en la declaración de emergencia de interés nacional (art. 29).

Por lo que respecta a la declaración de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, la LSNPC establece que, con carácter previo a su declaración, el Gobierno podrá solicitar informe a la Comunidad o CCAA afectadas. Afirma la Sentencia que la solicitud de informe potestativo es acorde con las consecuencias que la declaración de zona afectada regula la Ley que, esencialmente suponen la concesión de ayudas y compensaciones económicas incardinadas en la órbita de la competencia estatal.

Por último, la Generalitat consideraba insuficiente la comunicación previa a las CCAA afectadas que el art. 29 LSNPC impone con carácter previo a la declaración de emergencia de interés nacional. Recuerda aquí el TC que en jurisprudencia anterior ya había declarado que es al Estado al que le corresponde decidir el grado de participación autonómica en la toma de decisiones estatales. Además, añade el TC que la previa comunicación que prevé la LSNPC guarda correspondencia con el carácter de las emergencias de interés nacional que exigen una respuesta singularmente rápida y eficaz.

Por último, precisa la Sentencia, dado que los términos del art. 29 LSNPC en este sentido no son claros, que la previa comunicación a la CA afectada será necesaria no solo cuando la declaración se realice a iniciativa del Ministerio del Interior, sino también en el supuesto en que tenga lugar a instancia de los Delegados del Gobierno.

SENTENCIA 73/2017, DE 8 DE JUNIO

(BOE de 15 de julio de 2017)

en relación con el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso.
- **Extensión de la impugnación:** la Disposición adicional primera, que bajo el título de "Declaración tributaria especial", previó la posibilidad de que los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas (IRPF), del impuesto de sociedades (IS) y del impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR) que no declararon todas sus rentas presentaran una declaración para regularizar su situación tributaria. Las rentas así declaradas tributaban al tipo reducido del 10%, sin aplicación de recargos, intereses ni sanciones penales o administrativas.
- **Motivación del recurso:** presunta vulneración de los arts. 31.1. y 86.1 CE.
- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 12/2012, con los efectos señalados en el FJ 6.

B.- RESUMEN:

La presente Sentencia ha estimado por unanimidad el recurso de inconstitucionalidad que se había interpuesto frente a la conocida como "amnistía fiscal", esto es, frente a la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

Dicha disposición adicional, bajo el título de "Declaración tributaria especial", permitía la regularización a un tipo reducido del 10% de las rentas no declaradas por

el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto de sociedades (IS) y el impuesto sobre la renta de no residentes (IRNR). Además, se excluía la imposición de intereses de demora, de recargos por ingresos extemporáneos y de sanciones, administrativas o penales, por el incumplimiento de los deberes formales y materiales derivados del nacimiento de la obligación tributaria. Otro efecto fundamental era que esas cantidades, por las que se haya tributado en la regularización, se convierten en renta declarada a todos los efectos.

El motivo de su declaración de inconstitucionalidad es la vulneración del art. 86.1 CE, que prohíbe utilizar la figura del Decreto-Ley cuando las medidas que contenga afecten de forma relevante o sustancial a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, entre los que se encuentra el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (enunciado en el art. 31.1 CE).

En concreto, señala el TC que el IRPF y el IS (con el complemento, uno y otro, del IRNR), constituyen los pilares estructurales del sistema tributario a través de los cuales se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad. Además, la previsión contenida en la disposición impugnada ha incidido directa y sustancialmente en la determinación de la carga tributaria que afecta a toda clase de personas y entidades (físicas y jurídicas, residentes o no residentes), al sustituir las cantidades que, conforme a la normativa propia de cada tributo, se habían devengado por las rentas generadas –aunque ocultadas a la Hacienda Pública– por un gravamen único del 10%, exento de intereses, recargos y sanciones.

Por ello, la Sentencia afirma que con tal medida normativa se ha afectado a la esencia misma del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE, al haberse alterado el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes, en unos términos que resultan prohibidos por el art. 86.1 CE.

A continuación, el TC da respuesta a algunas de las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado, todas ellas tendentes a intentar justificar la legitimidad de la medida impugnada, como la necesidad de ajustar el déficit público para cumplir con el principio de estabilidad presupuestaria o las recomendaciones de la OCDE, dirigidas a promover procedimientos especiales de declaración voluntaria.

La Sentencia afirma categóricamente que “la adopción de medidas que, en lugar de servir a la lucha contra el fraude fiscal, se aprovechan del mismo so pretexto de la obtención de unos ingresos que se consideran imprescindibles ante un escenario de grave crisis económica, supone la abdicación del Estado ante su obligación de hacer efectivo el deber de todos de concurrir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE). Viene así a legitimar como una opción válida la conducta de quienes, de forma insolidaria, incumplieron su deber de tributar de acuerdo con su capacidad económica, colocándolos finalmente en una situación más favorable que la de aquellos que cumplieron voluntariamente y en plazo su obligación de contribuir. El objetivo de conseguir una recaudación que se considera imprescindible no puede ser, por sí solo, causa suficiente que legitime la quiebra del objetivo de justicia al que debe tender, en todo caso, el sistema tributario, en general, y las concretas medidas que lo integran, en particular”.

Por último, respecto a las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición recurrida, el FJ 6 de la misma advierte que no son susceptibles de ser revisadas las situaciones jurídico-tributarias firmes producidas al amparo de la misma, por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

SENTENCIA 79/2017, DE 22 DE JUNIO

(BOE de 19 de julio de 2017)

en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** el Parlamento de Cataluña

- **Extensión de la impugnación:** el apartado segundo del artículo 14, y por conexión el apartado segundo del artículo 23; los artículos 16, 17 y 18, y por conexión el artículo 5 y la disposición final segunda; los artículos 19 y 20, y por conexión la disposición adicional décima; el apartado 5 del artículo 26 y el artículo 27, en relación con la disposición final primera que añade los apartados primero y segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa-administrativa; el apartado primero y, por conexión, el apartado segundo de la disposición final tercera que dan una nueva redacción al artículo 2 y a la disposición final décima de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; y la disposición final cuarta.

- **Motivación del recurso:** El Parlamento recurrente sostiene la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por considerar que la regulación allí contenida excede de las competencias estatales, dado que los apartados 1, 13 y 18 del artículo 149.1 CE no proporcionan la debida cobertura competencial.

- **Fallo:**

1.º Declarar inconstitucionales y, por lo tanto, nulos:
 - Las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18, así como los artículos 19 y 20 y la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado;

- El apartado segundo del artículo 127 *quater* de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por el punto tres de la disposición final primera de la Ley 20/2013, únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas.

2.º Declarar que el inciso «que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir» del último párrafo del artículo 26.5 b) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 15.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha estimado parcialmente el recurso presentado por el Parlamento de Cataluña contra varios preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

La sentencia considera constitucional el apartado 1 del art. 5. Este precepto establece que cuando las autoridades competentes establezcan límites al acceso a una actividad económica o exijan el cumplimiento de requisitos deberán justificar su necesidad en alguna de las razones imperiosas de interés general contenidas en la Ley 17/2009, que regula el libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio. Para el TC la enumeración de razones de interés general contenidas en la Ley 17/2009 *"es lo suficientemente abierta en sus términos como para que quepan dentro de aquella los diferentes objetivos que se pueden querer promover a través del amplio elenco de competencias autonómicas"*.

Con respecto de los artículos 19 y 20 y la disposición adicional décima, todos ellos objeto de impugnación, establecen el denominado *"principio de eficacia en todo el territorio del Estado de los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades del lugar de origen"*. Estos preceptos fijan el principio general de aplicación de la normativa de origen para el acceso a cualquier actividad económica y para la circulación de los productos. Esta normativa del lugar de origen desplaza a la normativa del lugar en donde vaya a ejercerse la actividad o vaya a venderse el producto, la denominada normativa del lugar de destino. Así, según este principio, la

norma recurrida hubiera permitido que *"cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio (...)".* . También preveía que la autoridad del territorio de *"destino"* del producto o servicio asumiera la *"plena validez"* de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantía exigidos a operadores o bienes en el lugar de origen, aunque sean distintos de los propios. Finalmente, establecía que *"el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno"*.

La sentencia considera que el principio de eficacia en todo el territorio nacional de los requisitos de acceso establecidos en el lugar de origen supone una excepción al de territorialidad de las competencias, que es *"implícito al propio sistema de autonomías territoriales"* contenido en la Constitución y que preside el ejercicio de las competencias y la alteración de las reglas que rigen las relaciones entre los distintos ordenamientos autonómicos. Recalca que el reconocimiento por parte del Estado de efectos supraterritoriales a las actuaciones autonómicas tiene un "límite claro": *"La imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables. En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que (...) fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto"*. Sin embargo, cuando no existe ese estándar común o equivalente, *"la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas. Aceptación que choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia y entraña la constricción de su autonomía (...)"*.

Por ello, el reconocimiento que se hace en la Ley 20/2013 del principio de eficacia nacional de las disposiciones y actos autonómicos que se refieran al acceso a la actividad económica excede el alcance de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.13 CE, pues vulnera el principio de la territorialidad de las competencias en el que se basa el Estado autonómico recogido en nuestra Constitución. En consecuencia, los arts. 19 y 20 y la Disposición adicional décima son declarados inconstitucionales y nulos.

En definitiva, la sentencia reconoce la constitucionalidad del principio de eficacia en todo el territorio nacional sólo para aquellos casos en los que exista un mínimo estándar normativo común o equivalente aplicable por las Comunidades Autónomas; pero no en aquellos otros en los que no existe esa normativa común o equivalente. El Pleno considera que, en este punto, la regulación contenida en la ley supone una quiebra del principio de territorialidad que informa el Estado autonómico recogido en nuestra Constitución. En consecuencia, declara inconstitucionales y nulos los artículos 19 y 20 de la ley impugnada.

La sentencia avala la constitucionalidad de la obligación impuesta a las autoridades competentes de las CCAA de dar información sobre los procedimientos de elaboración de normas que afecten a la unidad de mercado. El establecimiento de dicha obligación está amparado por la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Es igualmente constitucional, entendido en los términos de la sentencia, el establecimiento de un sistema de resolución de reclamaciones en el que participa la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación administrativa en donde están representados los órganos correspondientes de la Administración General del Estado, de las Administraciones autonómicas, así como de la Administración Local.

Finalmente cabe destacar que la Sentencia también considera inconstitucional y nulo el apartado 2 del Artículo 127 quáter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción dada por la Ley 20/2013 únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas. Este precepto establecía la posibilidad de que la interposición del recurso contencioso-administrativo por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) produjera la suspensión automática de actos o disposiciones autonómicas. El Tribunal recalca que la posibilidad de una suspensión automática en relación con actos de las Comunidades Autónomas debe ser una potestad atribuida directamente por la Constitución (como ocurre con la suspensión automática prevista en el art. 161.2 CE para el caso de su impugnación por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional). En este caso, sin embargo, se trata de un control no previsto constitucionalmente que no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de ésta deriva.

SENTENCIA 100/2017, DE 20 DE JULIO

(BOE de 11 de agosto de 2017)

en relación con el Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** el Consejo de Gobierno del País Vasco.
- **Extensión de la impugnación:** art. 1, disposiciones adicionales primera y segunda, y disposiciones finales cuarta y quinta.
- **Motivación del recurso:** Los motivos de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes eran, por un lado, la supuesta infracción del art. 86.1 CE, por considerar que no concurría la nota de extraordinaria y urgente necesidad y, por otro lado, se aducía que la gestión centralizada por parte del Estado de la ayuda económica prevista para las personas que agotaran su protección por desempleo conculcaba la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad:

1º Declarar inconstitucionales y nulos, con los efectos señalados en la propia Sentencia, el art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 1/2013.

2º. Declarar que el párrafo segundo de la disposición adicional cuarta es contrario al orden constitucional de distribución de competencias en los términos establecidos en el FJ 8.a)

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

La Sentencia desestima, en primer lugar, la supuesta vulneración del art. 86.1 CE. Tras analizar la exposición de motivos de la norma, el debate parlamentario de convalidación y la memoria, el TC considera que el Gobierno ha ofrecido una justificación suficientemente fundamentada en la elevada tasa de paro y la próxima finalización de la vigencia del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo ("Plan Prepara"). Por otra parte, se afirma que resulta evidente la directa conexión entre la situación de necesidad señalada anteriormente y la medida cuestionada, es decir, la prórroga del referido programa que, junto a políticas activas de empleo, también contempla la concesión de una ayuda económica de acompañamiento.

Por otra parte, se recurrían determinados preceptos del Real Decreto-Ley por razones de índole competencial, en concreto, se alegaba vulneración de la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma en materia de legislación laboral. No obstante, el TC considera que la normativa controvertida se incardina, no tanto en la materia de legislación laboral (149.1.7 CE), sino en la materia de fomento del empleo vinculada al art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por ello, y en aplicación de la doctrina constitucional relativa a la subvenciones y ayudas estatales (principalmente, la STC 13/1992), en este supuesto las ayudas solo pueden ser gestionadas por un órgano de la Administración del Estado cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

En este supuesto concreto, afirma la Sentencia, la norma ha diseñado el régimen de otorgamiento de la ayuda económica que determina una actividad ejecutiva reglada en alto grado, porque las funciones de reconocimiento, concesión y pago requieren constatar y cumplir las condiciones fijadas por la normativa estatal, de tal modo que las actuaciones ejecutivas se contraen, en gran medida, a una labor aplicativa de los requisitos previamente establecidos por la legislación del Estado.

Razones que llevan al TC a afirmar que no cabe en este supuesto apreciar que la asunción por el Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones ejecutivas de

concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento ahora analizada resulte imprescindible para garantizar la efectividad de la medida y la homogeneidad en su disfrute.

Además, la Sentencia afirma que no resultan convincentes los argumentos aducidos por el Abogado del Estado para justificar la gestión centralizada de la ayuda: la alegación relativa a la posible movilidad de los beneficiarios a otras CCAA, el argumento de que la gestión centralizada viene aconsejada por la necesidad de asegurar que ningún tipo de dificultad financiera ponga en riesgo el abono en tiempo y forma de las ayudas y la alegación que vincula la justificación de la centralización a la situación económica y social en que se conceden.

Por ello, se concluye que en este supuesto no concurren las circunstancias que, conforme a la doctrina del propio TC, justifiquen la atribución al Servicio Público de Empleo Estatal de las funciones de concesión y pago de la ayuda económica de acompañamiento sobre la que versa la controversia, lo que determina que el art. 1 y la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 1/2013 resulten contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

Por el mismo motivo se determina la inconstitucionalidad y nulidad de la previsión (contenida en la disposición final cuarta) que habilita al titular de la Dirección General del Servicio de Empleo Estatal a dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de esta norma, por exceder de la competencia normativa que atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE.

Respecto a los efectos de la Sentencia, el TC afirma que, por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta a las situaciones jurídicas consolidadas ni tampoco a la subsistencia y a la continuación en la concesión de las ayudas económicas a las que se refieren los preceptos declarados inconstitucionales.

SENTENCIA 150/2017, DE 21 DE DICIEMBRE

(BOE de 17 de enero de 2017)

en relación con la Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del recurso:** cincuenta diputados del grupo parlamentario socialista en el Congreso.
- **Extensión de la impugnación:** artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.
- **Motivación del recurso:** El recurso se articula, en esencia, en torno a tres motivos de inconstitucionalidad: la ausencia de presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 15/2012, lo que deviene en la vulneración del artículo 86.1 CE; la afectación, por parte del Real Decreto-ley de una de las instituciones básicas del Estado, con lo que también se identifica vulneración de los límites materiales que el artículo 86.1 CE impone a la regulación de una materia por Decreto-ley; y por último la contradicción de la norma impugnada con lo dispuesto en el artículo 20.3 CE, al impedir sus previsiones el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado.

Artículo 1. Modificación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

Uno. El apartado 1 del artículo 10 queda redactado del siguiente modo:

«1. El Consejo de Administración de la Corporación RTVE estará compuesto por nueve miembros, todos ellos personas físicas con suficiente cualificación y experiencia profesional, procurando la paridad entre hombres y mujeres en su composición.»

Dos. El apartado 1 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«1. Los miembros del Consejo de Administración serán elegidos por las Cortes Generales, a razón de cinco por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, de entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional.»

Tres. Se elimina el apartado 2 del artículo 11.

Cuatro. El apartado 3 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«3. Los candidatos propuestos deberán comparecer previamente en audiencia pública en el Congreso y el Senado, en la forma que reglamentariamente se determine, con el fin de que ambas Cámaras puedan informarse de su idoneidad para el cargo. Su elección requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente.

Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación en cada Cámara, no se alcanzare la mayoría de dos tercios, ambas Cámaras elegirán por mayoría absoluta a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE en los términos del apartado 1 de este artículo.»

Cinco. El apartado 4 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«4. El Congreso de los Diputados designará, de entre los nueve consejeros electos, al que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo. Tal designación requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara. Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, el Congreso de los Diputados designará por mayoría absoluta al Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo.»

Seis. El apartado 2 del artículo 12, queda redactado del siguiente modo:

«2. Si durante el período de sus respectivos mandatos se produjera el cese de alguno de los miembros del Consejo

de Administración, las personas designadas para sustituirles lo serán por el tiempo que reste del mandato de su antecesor. Las vacantes que se produzcan deberán ser cubiertas por las Cámaras a propuesta de los grupos parlamentarios.»

Siete. El apartado 1 del artículo 15 queda redactado del siguiente modo:

«1. Los miembros del Consejo de Administración estarán sujetos al régimen de incompatibilidades establecido en la legislación mercantil para los administradores, siendo en todo caso incompatibles con el mandato parlamentario. El Presidente de la Corporación RTVE, además, tendrá dedicación exclusiva y estará sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.»

Ocho. El apartado 4 del artículo 15 queda redactado del siguiente modo:

«4. El Presidente del Consejo de Administración percibirá las retribuciones fijadas de acuerdo con el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades. El resto de los miembros del Consejo de Administración percibirán exclusivamente las indemnizaciones por asistencia a sus sesiones, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.»

Nueve. Se modifica el apartado 2 del artículo 23, con la siguiente redacción:

«2. El Consejo Asesor estará compuesto por un total de dieciséis miembros, designados de la siguiente forma:»

Diez. Se añade una letra m) al apartado 2 del artículo 23, con la siguiente redacción:

«m) Un consejero designado de común acuerdo por todos los sindicatos con implantación en la Corporación RTVE.»

- **Fallo:**

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3418-2012 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero, segundo y tercero y del inciso «de entre los nueve consejeros electos» del apartado quinto del artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás

B.- RESUMEN:

1. El decreto-ley impugnado argumentaba, en su exposición de motivos, que las medidas aprobadas eran urgentes y necesarias para hacer frente a la situación de parálisis en la que estaba sumido el Consejo de Administración de la Corporación RTVE como consecuencia de la existencia de tres vacantes, entre ellas la del presidente. Asimismo, señalaba la necesidad de ahorrar costes para cumplir con el principio de austeridad de las administraciones.

2. Antes de abordar el análisis de fondo, el Tribunal señala que los artículos recurridos fueron modificados por la Ley 5/2017, por lo que los efectos del decreto-ley son hoy "inexistentes". No obstante, según la doctrina constitucional, la derogación de un Decreto-Ley no implica que el Tribunal Constitucional no deba pronunciarse, si es recurrido, sobre el cumplimiento del art. 86.1 CE, que impone límites a la facultad del Poder Ejecutivo para legislar por la vía de urgencia.

3. La sentencia rechaza como argumento para justificar la urgencia de la reducción del número de consejeros, que en la norma impugnada pasaban de 12 a 9, la apelación al "ahorro" y al "principio de austeridad". Argumenta el Tribunal en este punto que la exposición de motivos de la norma no relaciona esta medida con una coyuntura económica concreta en RTVE que exija una rápida respuesta, pues solo se refiere genéricamente a la necesidad de garantizar un funcionamiento "más eficaz y eficiente" de la Corporación RTVE, lo que no basta para justificar la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE. Por esta razón, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados Uno, Dos y Tres del art. 1 de la norma recurrida, referidos a la reducción del número de consejeros.

Por el contrario, sí considera la sentencia que se justifica de forma suficiente la urgencia de la medida consistente en que el Congreso o el Senado puedan elegir a los consejeros y al presidente de la Corporación por mayoría absoluta en segunda vuelta en caso de no lograr la mayoría requerida de dos tercios en la primera. La exposición de motivos utiliza como argumento la situación de parálisis y bloqueo de la entidad, provocada por la vacante en la presidencia y la consiguiente imposibilidad de tomar decisiones ejecutivas como, singularmente, la aprobación de las cuentas. Igualmente, la sentencia ve conexión de sentido entre esa medida y la urgencia apreciada pues “[u]na situación de bloqueo como la que se describe en la norma –explica la sentencia– puede ser razonablemente afrontada con un sistema de votación en segunda vuelta”.

Por ello, el Pleno avala la constitucionalidad de los apartados Cuatro y Cinco del artículo 1 del Decreto-Ley.

4. El Tribunal rechaza también que pueda considerarse la Corporación RTVE como una institución básica del Estado, a los efectos del art. 86.1 CE, que impide al Poder Ejecutivo dictar, por la vía de urgencia, normas que les “afecten”. La sentencia señala que son instituciones básicas del Estado en este sentido sólo aquellas cuya existencia misma es “obligatoria por preverlo así la Constitución”, lo que no ocurre con RTVE.

Además, la doctrina constitucional ha interpretado de forma restrictiva este segundo límite que el art. 86.1 CE impone al Poder Ejecutivo y “descarta que haya de entenderse prohibida cualquier forma de incidencia” en la “estructura” de las instituciones básicas del Estado, “pues ello supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley”. A este respecto, la sentencia rechaza que el establecimiento de “un régimen de nombramiento en segunda vuelta de los consejeros y presidente de la Corporación RTVE se pueda considerar como un elemento estructural o esencial de su organización y funcionamiento”.

5. Por último, el Tribunal rechaza que la reforma del sistema de elección haya afectado a las facultades de control parlamentario atribuidas a las Cortes con respecto a RTVE, facultades que éstas “conservaron plenamente” tras la aprobación del decreto-ley.

6. La sentencia, de la que ha sido ponente el Magistrado Alfredo Montoya, considera que la reducción del número de consejeros de la entidad que el Decreto-Ley llevó a cabo no era una medida urgente y necesaria y, por tanto, no cumplió con los requisitos que la Constitución exige a las normas aprobadas por esta vía (art. 86.1 CE). En cambio, confirma el sistema de elección en segunda vuelta de los consejeros y el presidente de la Corporación regulado en el mismo Decreto-Ley.

SENTENCIA 152/2017, DE 21 DE DICIEMBRE

(BOE de 17 de enero de 2018)

en relación con el Real Decreto-Ley Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** Generalitat y Parlamento de Cataluña y el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso.
- **Extensión de la impugnación:** a los artículos 2 y 4.1 y 3 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.
- **Motivación del recurso:**
 - a) Infracción por el Real Decreto Ley 13/2014 de los límites que recaen sobre las leyes singulares vulnerando los artículos 9.3, 14 y 24.1 CE».
 - b) El incumplimiento de los requisitos constitucionales del decreto-ley por el Real Decreto-ley 13/2014», por referencia a la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.
- **Fallo:**
 - 1.º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad 7848-2014, 7874-2014 y 21-2015, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con el Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares y, en su consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los artículos 4 a 6, así como el artículo 2.2, la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera del citado Real Decreto-ley.
 - 2.º Desestimar los mencionados recursos de inconstitucionalidad en todo lo demás

B.- RESUMEN:

1. El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha estimado parcialmente los recursos presentados por la Generalitat y el Parlamento de Cataluña y por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra el real decreto-ley con el que el Gobierno acordó la "hibernación" de las instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas "Castor" y el pago de una compensación económica de 1.350.729 miles de euros a la empresa Escal UGS, S.L. tras su renuncia a la explotación de gas. Dicha compensación se abonaría por la nueva titular, Enagás Transporte S.A.U., a cambio de obtener el derecho de cobro del sistema gasista durante 30 años.

2. Según se explica en el preámbulo de la norma recurrida, con la aprobación del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares, el Gobierno atendió "a la compleja situación técnica existente" en la instalación "Castor" tras la renuncia a la concesión presentada por la empresa titular, Escal UGS, S.L. Esa "compleja situación" tuvo lugar cuando, durante la "inyección de gas colchón" en el subsuelo, a 21 kilómetros de las costas de Castellón y Tarragona, se produjeron una serie de movimientos sísmicos que causaron una "notable alarma social". Como consecuencia de ello, la Dirección General de Política Energética y Minas acordó la suspensión temporal del almacenamiento de gas y los primeros informes técnicos, encargados al Instituto Geográfico Nacional y al Instituto Geológico y Minero de España, recomendaron la realización de "estudios adicionales". Ante la imposibilidad de decidir en ese momento sobre el futuro de la instalación, el Gobierno acordó la "hibernación" de las instalaciones de almacenamiento subterráneo y encargó a Enagás Transporte S.A.U. la realización de los estudios necesarios así como el pago de la compensación a Escal UGS, S.L. por el valor neto de su inversión. En el debate de convalidación ante el Congreso de los Diputados, el entonces ministro de Industria, Energía y Turismo ofreció una argumentación similar y señaló que a cambio del abono de la compensación económica, Enagás Transporte S.A.U. obtuvo el "derecho de cobro del sistema gasista durante treinta años a partir del año 2016 (...)".

La norma recurrida también explica que la "hibernación" de las instalaciones, que permite mantener la explotación siempre y cuando no implique riesgo para

las personas, bienes y medio ambiente, es una solución que requiere un “régimen jurídico y económico específico” sobre el que no hay precedentes legislativos.

3. El Tribunal considera que no se dieron las razones de urgencia y necesidad que la Constitución exige al Poder Ejecutivo para legislar por decreto-ley (art. 86.1) ni en lo que se refiere al pago de la indemnización y al cargo de la misma a Enagás Transporte S.A.U. ni respecto de la concesión a esta última del derecho de cobro del sistema gasista, por lo que declara inconstitucionales y nulos los arts. 4 a 6 y 2.2 de la norma.

4. Por el contrario, avala la constitucionalidad de los preceptos que regulan la “hibernación” de las instalaciones y la atribución de su administración a una nueva empresa. El Tribunal examina por separado, y por este orden, los preceptos referidos a la “hibernación” de las instalaciones y a la extinción de la concesión.

En relación con los primeros, explica que existen dos circunstancias, “ausencia de una regulación general de la hibernación de instalaciones de producción o almacenamiento de energía, y diferencias entre esta figura y la suspensión provisional de actividades”, que justifican el uso de la legislación de urgencia por parte del Gobierno.

La sentencia considera que, efectivamente, el decreto-ley impugnado ha sido aprobado “para hacer frente a una situación” que “por razones difíciles de prever” requería de “una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido” por la tramitación parlamentaria. La norma, afirma el Tribunal, “pretende conjurar los riesgos que, para personas, bienes y especialmente el medio ambiente, pudiera generar la existencia de una instalación de almacenamiento de gas sita bajo las aguas del mar Mediterráneo, en especial si esta instalación quedara desatendida o se mantuviera la sola suspensión de actividades administrativamente acordada”. Finalmente, señala que la ausencia de regulación de la “hibernación” no puede suplirse con decisiones administrativas, pues la cobertura de las lagunas legislativas “es una tarea que corresponde privativamente al legislador”.

La sentencia concluye que la norma cumple en este punto la exigencia de “necesidad y urgencia” que la Constitución establece en su art. 86.1. El segundo aspecto que examina el Tribunal es la regulación por el decreto-ley recurrido de la extinción de la concesión de la instalación de almacenamiento “Castor” y del

pago de la compensación económica a Escal UGS, S.L. Sobre la razón que condujo a la extinción de la concesión, la sentencia argumenta que “no podía estar prevista en el ordenamiento jurídico vigente”; cuando se dictó la norma recurrida no existía ninguna ley que regulara la “hibernación”, una solución que no puede confundirse ni con la paralización de la actividad ni con su suspensión provisional. La única vía para regular esta nueva modalidad era dictar, como se hizo, una norma con rango de ley.

En cuanto a la urgencia y necesidad, las razones son las mismas que aconsejaron la “hibernación” de las instalaciones. En consecuencia, y en relación con este aspecto, el Tribunal también desestima el recurso.

5. Finalmente, la sentencia analiza los artículos referidos al pago de la compensación económica (arts. 4 a 6 y 2.2), y llega a la conclusión de que son inconstitucionales porque no cumplen las exigencias que el art. 86.1 CE impone a la legislación de urgencia. El Tribunal afirma que, si bien la cuantía de la compensación estaba fijada en las normas que otorgaron la concesión a Escal UGS S.L., ni el decreto-ley ni el Gobierno en el debate parlamentario justificaron la necesidad de que tuviera que abonarse “en un solo pago (...) en el plazo de 35 días hábiles”. En concreto, no se explica qué relación existe entre el establecimiento de ese plazo y las razones que justificaron la urgencia de la norma, esto es, “la necesidad de garantizar la seguridad de personas, bienes y medio ambiente”. Tampoco se aporta justificación de la necesidad y urgencia de reconocer a Enagás Transporte S.A.U. los derechos de cobro del sistema gasista por un periodo de treinta años; sobre esta cuestión, solo se apunta la conveniencia, considerada insuficiente por el Tribunal, de aprobar un único texto legal que abordara el problema de forma integral.

SENTENCIA 155/2017, DE 21 DE DICIEMBRE

(BOE de 17 de enero de 2018)

en relación con la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** el Gobierno de Aragón.

- **Extensión de la impugnación:** determinados preceptos de la Ley 21/2015, de 20 de julio (por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes), todos los cuales tienen por objeto, directa o indirectamente, cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura: disposiciones adicional quinta (sobre «reglas de explotación» de ese trasvase), transitoria única (sobre «régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional»), derogatoria –aunque, como se dirá después, la impugnación se ha de entender acotada a su número 1– y finales primera y segunda (referidas, respectivamente, a sendas modificaciones de la Ley 52/1990, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, y de la recién citada Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional).

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración del procedimiento legislativo y la ausencia del informe autonómico sobre el trasvase Tajo-Segura de conformidad con el art. 72.3 EAAR.

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

B.- RESUMEN:

1.- En primer lugar, el Gobierno de Aragón denunciaba la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por provenir los mismos de enmiendas parlamentarias heterogéneas con el objeto sobre el que versó el proyecto de ley modificado por ellas. En efecto, las disposiciones ahora recurridas no figuraban en el proyecto de ley de

modificación de la Ley 43/2003, de montes, presentado por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados, siendo las mismas propuestas, como enmiendas de adición, por el grupo parlamentario Popular en aquella Cámara, presentándose también por el mismo Grupo otras enmiendas de adición.

En concreto, se aduce que las enmiendas carecieron de la «conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado», destacándose a tal efecto que la norma fundamental distingue, en punto a la distribución de competencias, entre «recursos y aprovechamientos hidráulicos», de una parte, y «montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias», de la otra (números 22 y 23, respectivamente, del artículo 149.1 CE), constatándose igualmente que no hubo justificación alguna del correspondiente órgano parlamentario en orden a la conexión que ahora se niega.

Sobre esta cuestión, una consolidada jurisprudencia constitucional tiene establecido que la facultad de enmienda de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo no carece de límites constitucionales. En este sentido, ha declarado repetidamente que las enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley deberán guardar una «conexión mínima» con el objeto del texto que aspiren a modificar o, dicho en términos negativos, que no podrán incurrir en la «más absoluta desconexión» respecto de aquel (STC 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 7 y 8, con doctrina mantenida hasta el presente).

Desde la ya citada STC 119/2011 (FJ 7) se ha argumentado que los órganos correspondientes de las Cámaras han de contar con un amplio margen de valoración en orden a apreciar si la enmienda propuesta guardaba o no algún nexo de afinidad, que no necesariamente de identidad, con el objeto del proyecto o proposición. Todo ello sin olvidar que la impugnación de normas legales, como la que se hiciera invocando cualesquiera otros vicios de procedimiento, sólo podría prosperar si la infracción denunciada «alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [STC 216/2015, FJ 5 a), por todas].

En el caso concreto, el TC considera que la conversión de aquellas enmiendas en preceptos de ley no alteró de manera sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras legislativas. Esta voluntad parlamentaria, continúa la STC, no puede calificarse aquí alterada, con consecuencia tan grave como la inconstitucionalidad de la ley, por cuanto las disposiciones impugnadas carecieron de todo alcance innovador sustantivo, reiterativas como eran, con plena literalidad, de otras adoptadas por las propias Cortes Generales, en esa misma legislatura, y que resultaban aún vigentes y aplicables al tiempo de la aprobación de las recurridas, por

más que declaradas inconstitucionales y llamadas a desaparecer del ordenamiento, por vía de la anulación también dictada, cuando se cumpliera un año desde la publicación de la STC 13/2015; esto es, el 2 de marzo de 2016.

Por ello, se desestima en este punto el recurso del Gobierno de Aragón, recordando que el TC no es juez de la mejor o peor técnica para legislar.

2.- Por otra parte, el escrito de recurso también aduce que los preceptos legales impugnados estarían incursos den inconstitucionalidad por la misa causa que ya fue apreciada por la STC 13/2015, esto es, por haberse adoptado sin haber dado ocasión a la CA de Aragón para expresar su criterio sobre ellos, antes de su aprobación, con arreglo a la previsto en el art. 72.3 EAAr, a tenor del cual, y por lo que ahora interesa: *«para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio»*.

Acerca del informe previsto en el art. 72.3 EAAr afirma la Sentencia que se trata de un instrumento de cooperación mediante el cual la Comunidad Autónoma es llamada a intervenir en el curso de un procedimiento estatal a fin de hacer valer sus competencias e intereses, de principio afectados por el ejercicio de una competencia que corresponde, con todo, exclusivamente al Estado; en este caso, la contemplada en el artículo 149.1.22 CE para la «legislación» y «ordenación» de «recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». El trámite es preceptivo para el Estado, si bien el informe a emitir por la Comunidad Autónoma no es vinculante [SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 15, y 13/2015, FJ 5 a)]. El carácter preceptivo del trámite implica que, cuando se dé el supuesto al que se refiere este artículo 72.3 EAAr, el órgano del Estado ha de instar de la Comunidad Autónoma la emisión del oportuno informe y dar ocasión para que el criterio autonómico pueda ser manifestado y tenido en cuenta en cada fase procedimental relevante antes de que llegue a su término el procedimiento mismo; esto es, antes de que culmine el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva.

Analizando la tramitación en las Cortes Generales de las enmiendas controvertidas, a juicio del TC, no cabe apreciar que la Comunidad Autónoma se hubiera visto privada *"en todo momento y en términos absolutos, de la posibilidad de ejercer o, en su defecto, de hacer valer la atribución estatutaria (art. 72.3) que su Gobierno ahora invoca. Este Gobierno, y la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón, supieron de aquellas enmiendas al menos con fecha de 4 de mayo, a poco*

de su presentación, pues, el 28 de abril. Y si bien es cierto que la solicitud de informe sobre ellas llegó a la Presidencia de la Comunidad Autónoma el día 19 de mayo, cuando ya la Comisión del Congreso, el anterior día 13, las había hecho suyas, no es menos que las instituciones autonómicas no actuaron ni reaccionaron entonces en modo alguno, pudiendo sin duda hacerlo, ante el requerimiento recibido”.

En suma, concluye la Sentencia, “la Comunidad Autónoma de Aragón fue requerida, aunque de modo y en circunstancias formalmente poco atentas, para emitir su informe. Y ni lo llegó a evacuar, pudiendo haberlo hecho ante el Senado, ni invocó tampoco ante las Cortes Generales, en curso todavía el procedimiento legislativo, el menoscabo de la atribución propia que hoy defiende, menoscabo que pudo acaso haberse reparado en aquel procedimiento y que no es dable aducir frente a la ley cuando, como aquí es de ver, no se intentó en modo alguno. Por consiguiente, no es razonable imputar a la actuación del Congreso de los Diputados un vicio de invalidez de las disposiciones de ley que se impugnan. El artículo 72.3 EAAr consiente una cierta presencia de la Comunidad Autónoma, por vía de informe, en procedimientos estatales y entre ellos, como aquí era el caso, en el proceso de elaboración de la ley. La norma vincula, obviamente, a las instituciones y órganos del Estado en cada supuesto afectados. Pero también compromete a los titulares de este derecho de participación en orden a poner el debido celo en su ejercicio o a denunciar, llegado el caso, su merma en el curso del procedimiento en el que se padeció tal menoscabo. Si lo primero no se realizó, la ley, desde luego, no nació viciada y así es de entender ahora. Tampoco podría esperarse conclusión diferente, por lo demás, cuando no se reaccionó oportunamente frente a un proceder que, sin protesta previa alguna, se trae ante esta jurisdicción para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de normas de ley”.

SENTENCIA 19/2017, de 2 de febrero

(BOE de 10 de marzo de 2017)

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el art. 19.6 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica (en adelante, Ley 16/2015). Dicho precepto modifica el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de la competencia estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, en su dimensión de régimen local, prevista en el art. 149.1.8 CE.

- **Fallo:**
 - 1.º Declarar que son inconstitucionales y nulas las expresiones "descentralizadas" y "descentralizada" contenidas en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003.
 - 2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1. El art. 19.6 de la Ley 16/2015, que es objeto del presente proceso constitucional, modifica el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, reduciendo los plazos del procedimiento de creación de entes descentralizados y simplificando la mayoría exigida para aprobar las alegaciones presentadas en el trámite de información pública. Con ello, el texto del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 que queda en vigor es el siguiente:

«1. Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) La iniciativa corresponde indistintamente a la mayoría de los vecinos interesados o al ayuntamiento correspondiente.

b) En el primer caso, el ayuntamiento debe adoptar el acuerdo en el plazo de un mes a contar desde la presentación de la petición en el registro municipal.

c) El acuerdo municipal sobre constitución de la entidad municipal descentralizada debe determinar las competencias que, de acuerdo con el artículo 82, tiene que asumir la entidad, y el sistema de participación en los ingresos del ayuntamiento. El acuerdo debe someterse al trámite de información pública por un plazo de un mes; una vez transcurrido este plazo, debe remitirse al departamento competente en materia de Administración local, junto con la resolución de las alegaciones presentadas, la cual debe adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación. También debe realizarse la remisión cuando el expediente se ha iniciado a instancia de los vecinos, aunque el acuerdo municipal no sea favorable.

d) La entidad tiene que contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y con un órgano colegiado de control, que tienen que escogerse una vez finalizado el procedimiento que establece el artículo 81 de esta Ley, como requisito para la constitución válida de la entidad municipal descentralizada.

2. No puede constituirse como entidad municipal descentralizada el núcleo donde tiene la sede el ayuntamiento.»

En opinión del Abogado del Estado este precepto incurre en inconstitucionalidad mediata, al oponerse a lo dispuesto en el art. 24 bis de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), cuya redacción procede de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

En concreto, de acuerdo con la norma estatal, los entes de ámbito territorial inferior al municipal que se constituyan a partir del 1 de enero de 2013 son, en todo caso, entes desconcentrados, carentes de personalidad jurídica. Por ello, la pretensión del art. 19.6 de la Ley 16/2015 de modificar el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, referido a la constitución de entes descentralizados y dotados de personalidad jurídica supondría, según se alega en el recurso, un intento ilegítimo de

dar continuidad a una regulación legal que resulta claramente incompatible con el contenido actual de las bases estatales.

2. Para resolver esta controversia, el TC deja claro que el art. 24 bis LBRL tiene carácter formal y materialmente básico, tal y como ya señaló en la STC 41/2016. Por ello, el art. 24 bis LBRL es una norma a la que debe ajustarse la normativa autonómica de desarrollo y a la que, por tanto, debe acomodarse también el precepto que es objeto de este recurso, por lo que la Sentencia realiza el pertinente juicio de contraste entre ambas normas para determinar si la norma impugnada incurre o no en inconstitucionalidad mediata.

En primer lugar, afirma el TC que la reforma operada a través del precepto impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015) no puede considerarse incompatible, en lo que construye el núcleo de su innovación normativa, con las bases estatales, pues no incide propiamente en la dimensión subjetiva de los entes de ámbito inferior al municipio, limitándose a simplificar el procedimiento de constitución.

Ahora bien, continúa la Sentencia, resulta evidente que la ley reformadora, al retocar las reglas de procedimiento, utiliza un adjetivo que conlleva la caracterización subjetiva que ha devenido incompatible con las nuevas bases.

En efecto, en la nueva redacción dada a las reglas procedimentales del apartado c) del art. 79.1 del Decreto Legislativo 2/2003, éste incluye de forma expresa el adjetivo «descentralizada» para referirse a la entidad local menor objeto de constitución. Debe, por ello, declararse inconstitucional y nula, por su contradicción con la base estatal, esa concreta referencia. Tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de ser extendida, por conexión (art. 39.1 de la LOTC), al resto de referencias que a dicho vocablo se contienen en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003.

Finalmente, sobre una posible incompatibilidad de esa configuración procedimental novedosa con el tenor del art. 24 bis LBRL nada dice el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad, existiendo sobre tal cuestión una ausencia absoluta de carga alegatoria que lleva al TC a eximirse de cualquier indagación adicional sobre ese concreto punto, ajeno al debate planteado en el presente proceso constitucional.

SENTENCIA 20/2017, DE 02 DE FEBRERO

(BOE de 10 de marzo de 2017)

en relación con la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid

Impugnación de Normas Autonómicas

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** el Presidente del Gobierno.

- **Motivación del recurso:** el recurso de inconstitucionalidad se interpone contra el artículo 27 y los apartados 3 y 4 de la disposición final primera Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid. El Estado entiende que los preceptos impugnados vulneran el régimen constitucional de distribución de competencias en materia de función pública recogido en el art. 149.1.18 CE, en relación con los arts. 23.2 y 103.3 CE, así como la legislación básica en la materia, constituida fundamentalmente por la Ley 55/2003, de 16 diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de servicios de salud. Se fundamenta por tanto el recurso en la nulidad del precepto legal autonómico que equipara el personal laboral fijo de determinados centros hospitalarios con el personal estatutario.

- **Fallo:**

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

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos el art. 27.2 y el inciso «incluidos los procesos internos de movilidad voluntaria y promoción interna, que se convoquen por el Servicio Madrileño de Salud, en las mismas condiciones que el personal estatutario» del art. 27.3 de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

El Alto Tribunal analiza detalladamente cada uno de los preceptos indicados, comenzando por apartado 1º del artículo 27 que prevé la extensión de la condición de personal estatutario fijo, al personal laboral propio de las empresas públicas sanitarias a las que dicho artículo se refiere, sin superar un procedimiento que garantice los principios de igualdad, mérito y capacidad. Para la abogada del Estado esta extensión se extralimita de lo permitido por la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que, según ella, con la expresión "centros, instituciones o servicios de salud", restringe esta posibilidad de integración exclusivamente al personal "dependiente directamente de los servicios de salud". Tal y como resulta del propio texto de la sentencia esta "interpretación" que realiza la recurrente, no es correcta por cuanto si así se hubiera querido, la norma estatal debería de haber hecho constar esta específica restricción expresamente. De esta forma el TC entiende que la integración directa en la condición de personal estatutario queda condicionada únicamente por la legislación básica a que su objeto sea homogeneizar las relaciones de empleo del personal y que afecte a quienes presten servicio en los centros, instituciones o servicios en los que se quiera mejorar la eficacia en la gestión, con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo. Respecto de la cuestión de haberse eludido el procedimiento legalmente exigido de selección de dicho personal, entiende el Alto Tribunal que dicho procedimiento es exigido por el precepto impugnado que remite su regulación a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto autonómico 8/2007, de 01 de febrero.

Sí estima las pretensiones del recurrente el Alto Tribunal al declarar nulo e inconstitucional el apartado 2 del artículo 27 al establecer que el personal laboral fijo que obtenga la condición de personal estatutario por el procedimiento de integración a que acabamos de hacer referencia pasará automáticamente a la situación de "servicio en otras administraciones públicas". En este caso el Tribunal considera que hay una clara infracción de la legislación básica estatal, tanto del artículo 88 del EBEP, que sólo prevé esta situación para los funcionarios de carrera, como las disposiciones de la Ley 55/2003 sobre situaciones administrativas del personal estatutario.

También se estima la impugnación del apartado 3 del artículo 27 no en su totalidad sino únicamente en lo que se refiere a la posibilidad de participación del personal laboral de las de las empresas públicas dependientes del Servicio madrileño de Salud en los procesos internos de movilidad voluntaria y promoción interna que este convoque, en las mismas condiciones que el personal estatutario. Aquí se

produce, aclara el Tribunal, una clara contravención de los artículos 34 y 37 del estatuto marco que especifican que en estos procedimientos puede participar únicamente para el personal estatutario fijo.

Los apartados 3 y 4 de la disposición final de la Ley 9/2015 también son objeto de impugnación, sin embargo en ambos casos el Tribunal considera que ninguno de estos apartados contraviene la normativa básica estatal, siendo por tanto plenamente constitucionales. El primero prevé que el titular de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, previa negociación en los órganos de representación competentes, regule los requisitos y condiciones de integración del personal laboral y funcionario que desempeña funciones informáticas en los servicios centrales del Servicio Madrileño de Salud en las categorías estatutarias cuyo ámbito se extiende en la norma impugnada. El apartado 4º de la indicada disposición final habilita al titular de la Consejería de Sanidad para que, previa negociación en los órganos de representación competentes, regule un procedimiento extraordinario de nombramiento en los centros sanitarios del Servicio madrileño de salud de todo el personal estatutario eventual que lleve más de dos años encadenando contratos sucesivos y ocupando una plaza prevista en la plantilla orgánica como personal estatutario interino.

SENTENCIA 21/2017, de 2 de febrero

(BOE de 10 de marzo de 2017)

en relación con la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** la Ley 13/2015, de medidas fiscales y administrativas de la comunidad Autónoma de Galicia, concretamente el art. 32, segundo párrafo y los arts. 33 y 34.

- **Motivación del recurso:** el recurso se plantea por motivos exclusivamente competenciales, pues se imputa a los preceptos impugnados la vulneración de las competencias estatales en materia de energía eléctrica derivadas de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE. En ejercicio de estas competencias se dictó la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico y su normativa de desarrollo, que los preceptos autonómicos impugnados infringen, según el recurrente. En particular, se denuncia el quebrantamiento de la regulación del régimen económico de la actividad de distribución de electricidad, que la demanda considera que, en sus aspectos básicos, es competencia del Estado.

- **Fallo:**

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que el párrafo segundo del art. 32; el art. 33 y el art. 34, a excepción de su párrafo primero, de la Ley 13/2015, de 24 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, son inconstitucionales y nulos.

B.- RESUMEN:

1. Tal y como se ha dicho, el recurso se imputa por motivos competenciales, y particularmente, por la supuesta vulneración de la regulación que el Estado ha

establecido en materia de distribución de electricidad, concretada en la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (LSE, en adelante).

El primer precepto recurrido es el art. 32, párrafo segundo que establece que: *"No procederá el cobro de derechos de extensión a los operadores económicos adquirentes del suelo urbanizado por la potencia que ya sufragó el promotor del polígono industrial. Para cualquier solicitud de potencia superior a la de diseño del polígono, se aplicará lo dispuesto en el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica"*.

Este precepto es declarado inconstitucional, porque se opone a lo establecido en la legislación estatal que regula el régimen de acometidas y su retribución (arts. 38.8 y 14.9 LSE, así como los arts. 25.1 y 28 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica).

De la comparación de la norma gallega con la norma básica estatal (porque así es calificada por la Sentencia), el TC deduce que la Ley gallega no incorpora una mera interpretación o desarrollo de la norma estatal básica, sino que entra en conflicto insalvable con ella, en tanto en cuanto otorga a los compradores de suelo industrial un derecho más amplio sobre la extensión de las redes sufragadas por otro sujeto, suprimiendo para un tipo concreto de sujetos y de terrenos la caducidad de los derechos de extensión, con quiebra del tratamiento uniforme de la retribución de los distribuidores de electricidad, sobre lo que hemos afirmado que es necesaria «para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores» (STC 18/2011, FJ 21).

Además, se advierte que la eliminación de este límite temporal por la norma autonómica afecta a las magnitudes económicas del sistema eléctrico, trascendiendo a la relación entre el usuario y el distribuidor. Es decir, una regulación autonómica que modifica el importe de los derechos de extensión previstos en la norma estatal afecta al conjunto del sistema eléctrico, puesto que la compañía de distribución tiene derecho a una retribución regulada, en la que no se incluyen las inversiones financiadas con los derechos de extensión cobrados de los usuarios, que se contabilizan aparte y se minoran del valor de los activos retribuidos por el sistema (de acuerdo con el método contenido en el anexo VII de la citada Orden IET/2660/2015, de 11 de diciembre). Esto implica que, en última instancia, una

menor contraprestación por derechos de extensión no perjudica a la compañía eléctrica, sino al conjunto del sistema, que deberá retribuir a la distribuidora la inversión en las instalaciones no sufragadas por los usuarios.

Por la razón expuesta, la norma impugnada no agota sus efectos en las relaciones económicas entre el distribuidor eléctrico y el usuario, sino que incide en el conjunto del sistema, uno de cuyos principales costes regulados es el de distribución, porque al otorgar al adquirente de suelo industrial unos derechos que exceden los conferidos por la norma estatal, el resultado será que un coste que la norma básica atribuye al usuario recaerá sobre el conjunto del sistema.

2.- El siguiente precepto impugnado es el art. 33 de la Ley de Galicia 13/2015, denominado «Cobros indebidos por sustitución de equipos de medida».

La norma básica de contraste que invoca el Abogado del Estado es el art. 14.9 LSE, conforme al cual el Gobierno establecerá reglamentariamente el régimen económico de, entre otros, los derechos por «alquiler de aparatos de medida». En desarrollo de dicho precepto, la Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para su aplicación a partir de agosto de 2013, establece en su disposición transitoria única el precio de alquiler de los contadores electrónicos con discriminación horaria y con posibilidad de telegestión para consumidores domésticos.

Afirma el TC que la competencia para determinar el régimen económico de los derechos por alquiler de equipos de medida, que se atribuye al Estado, conforme al art. 14.9 LSE, debe incluir aspectos esenciales como la definición de los criterios que se han tener en cuenta para fijar los precios y el momento temporal a partir del cual estos son exigibles. Nos encontramos ante un aspecto de la retribución de las empresas distribuidoras de electricidad, cuya actividad, por su condición de monopolio natural (STC 167/2016, FJ 6), se encuentra regulada de forma muy pormenorizada en la normativa sectorial. La retribución de esta actividad toma como punto de partida *«los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada»*, así como *«la obtención de una retribución adecuada a la de una actividad de bajo riesgo»* (art. 14.3 LSE), lo que implica que el precio del alquiler de los equipos de medida debe determinarse en función de los costes en que incurren las empresas distribuidoras para su instalación y gestión.

Por ello, el TC afirma que el párrafo primero del art. 33 de la Ley gallega, dado que altera la aplicación efectiva del precio de alquiler de los contadores electrónicos

previsto en la normativa básica estatal reguladora de dicha materia, es inconstitucional. Por su parte, los párrafos segundo y tercero del artículo 33, están indisociablemente vinculados al mandato del párrafo primero, ya que tipifican como infracción la aplicación del precio regulado para los contadores electrónicos mientras no estén efectivamente integrados y ordenan a las compañías la devolución de estas cantidades, respectivamente, de tal suerte que, una vez apreciada la inconstitucionalidad del primer párrafo, es forzoso concluir que los párrafos segundo y tercero del citado artículo también infringen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3.- Por último, se determina la inconstitucionalidad de los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 34 de la Ley gallega. Respecto al párrafo 2º se advierte que no está regulando un supuesto distinto que la normativa estatal no hubiera previsto, sino que se trata de un aspecto de la regulación de la actividad de distribución, que es la actividad desarrollada por las compañías comercializadoras y que la LSE define en su art. 43.

El TC señala que el art. 34.2 de la Ley gallega entra en contradicción con la normativa básica, que no puede salvarse a través de la vía interpretativa, y que ambos preceptos (el autonómico y el estatal) regulan de forma distinta los mismos supuestos de hecho.

Por otra parte, también se declara la inconstitucionalidad de los párrafos 3º y 4º del art. 34, que tienen sentido puestos en relación con el art. 34.2, porque establecen la necesidad de que la cláusula por la que se pacte la facturación por estimaciones conste expresamente en el contrato.

SENTENCIA 27/2017, DE 16 DE FEBRERO

(BOE de 25 de marzo de 2017)

en relación con la Ley de las Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat

Impugnación de Normas Autonómicas

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista.
- **Motivación del recurso:** En primer lugar, los recurrentes sostienen que la Comunidad Autónoma no puede establecer tributos en esta materia, alegando vulneración del art. 149.1.1 CE.

En segundo lugar, el recurso considera que existe una vulneración de los principios materiales de justicia financiera establecidos en el art. 31 CE. De un lado, de los principios de capacidad económica, progresividad y no confiscatoriedad del art. 31.1 CE, y de otro, del principio de equidad en la asignación de los recursos públicos del art. 31.2 CE.

Finalmente, se denuncia una violación de los arts. 14 (principio de igualdad y no discriminación) y 15 (derecho fundamental a la integridad física y moral) CE, en relación con el respeto a la dignidad humana y a los derechos inviolables que le son inherentes, interpretados de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2 CE), específicamente la Convención de Naciones Unidas de derechos de personas con discapacidad de 3 de octubre de 2006, ratificada por España; y en relación con lo dispuesto en los arts. 9.2, 31.1, 39, 43 y 49 CE.

- **Fallo:**

1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo que se refiere a los arts. 313 octies a 313 decies del Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat Valenciana, en la redacción dada en el art. 35 de la Ley de las

Cortes Valencianas 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, relativos a la tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

Los preceptos recurridos creaban tres tasas en materia de bienestar social, modificando para ello el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat Valenciana (aprobado por Decreto Legislativo 1/2005). Las nuevas tasas eran las siguientes: a) tasa por la prestación del servicio de atención residencial; b) tasa por la prestación del servicio de centro de día o de noche y, c) tasa por la prestación del servicio de vivienda tutelada.

Los sujetos pasivos de las tasas son los usuarios de los servicios públicos; esto es, fundamentalmente, las personas mayores y las personas con discapacidad, sean dependientes o no.

Los recurrentes achacan a las citadas tasas impugnaciones de índole competencial (supuesta vulneración del art. 149.1.1 CE) y de tipo no competencial, como vulneración de los principios de justicia financiera (art. 31 CE), violación de los arts. 14 CE (principio de igualdad y no discriminación) y 15 (derecho fundamental a la integridad física y moral).

En relación a estas últimas, hay que poner de relieve que con posterioridad a la interposición del recurso, se llevó a cabo una modificación normativa que afecta al objeto del proceso. En concreto, la Ley 10/2015, sobre medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, suprimió la tasa por prestación del servicio de centro de día o de noche y modificó las reglas de determinación de la cuota en las tasas por prestación del servicio de atención residencial y del servicio de vivienda tutelada. Por este motivo, la Sentencia afirma que las quejas no competenciales decaen al no gozar la norma recurrida de ultraactividad.

Sin embargo, la controversia competencial planteada no ha desaparecido, por lo que respecta a las dos tasas subsistentes (por prestación del servicio de atención residencial y por prestación del servicio de vivienda tutelada). Por último y, en

relación con la delimitación del objeto del recurso, aclara el TC que, dado que la vulneración alegada por los recurrentes se basa en el no respeto a la "legislación básica" contenida en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y esta norma sólo se aplica a los contribuyentes de las tasas que sean considerados dependientes, el proceso constitucional únicamente enjuicia el establecimiento y regulación de las dos tasas subsistentes, en lo que respecta a las tasas en las que se materializa el "copago", solo cuando tales servicios públicos sean prestados a usuarios dependientes.

En primer lugar, recuerda la Sentencia que la Ley 39/2006 diseña un modelo mixto de financiación. Por una parte, las prestaciones económicas y parte del coste de los servicios públicos asistenciales enumerados en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia serán de financiación pública, existiendo tres niveles. Un "nivel mínimo" de protección, que será sufragado íntegramente por el Estado y gestionado por las CCAA. Por otra parte, un "nivel acordado" de protección entre la Administración estatal y la de cada una de las CCAA, que incrementa el nivel mínimo fijado por el Estado, a través de convenios de colaboración, teniendo en cuenta que la aportación autonómica al nivel acordado será al menos igual a la suma de las aportaciones estatales al nivel mínimo y al acordado. Además, conviene precisar que la regulación del posible "nivel acordado" quedó suspendida durante el ejercicio 2012, y que dicha suspensión se ha ido reiterando anualmente en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. Y, finalmente, como tercer nivel, la Ley 39/2006 recoge la posibilidad de un "nivel adicional" de protección, a establecer eventual y directamente por las CCAA y con cargo a sus presupuestos.

No obstante, por otro lado, la Ley 39/2006 establece que los usuarios de los servicios públicos asistenciales integrados en el catálogo del sistema deberán sufragar parte de su coste, instaurándose así el sistema del "copago" en su financiación. Recuerda la Sentencia que, en virtud de la competencia establecida en el art. 149.1.1 CE, el legislador estatal es competente para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el establecimiento y la regulación de las tasas en las que se instrumentaliza el "copago" de determinados servicios públicos asistenciales. Ahora bien, se trata de una competencia normativa restringida, limitada a las "condiciones básicas", esto es, a aquellas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad.

Y es el art. 33 de la Ley el que establece tres condiciones básicas sobre el deber de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios. En primer lugar, que ningún ciudadano quede fuera de la cobertura por no disponer de recursos económicos. En segundo lugar, que los beneficiarios participarán en la financiación de las prestaciones de dependencia, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. Y, en tercer lugar, la Ley 39/2006 prescribe que será el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia el que, de un lado, deberá realizar una propuesta sobre la determinación de la capacidad económica de los usuarios y, de otro lado, aportará los criterios mínimos comunes de la participación económica del beneficiario.

Continúa la Sentencia afirmando que el art. 33 de la Ley 39/2006 necesita desarrollo, puesto que la Ley no crea las concretas tasas con las que sufragar la parte correspondiente del "copago". Sin embargo, la ley que establezca dichas tasas deberá ser la del ente público territorial que tenga atribuida tal competencia financiera, respetando siempre las condiciones básicas establecidas "ex art. 149.1.1 CE" por el legislador estatal en la Ley 39/2006.

En este caso, el TC afirma con rotundidad que la Comunidad Valenciana tiene la competencia financiera para la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en esa Comunidad Autónoma, al ser precisamente la competente para prestar tales servicios, tal y como se deriva del Estatuto de Autonomía (en el que se ha recogido la competencia exclusiva en materia de servicios sociales) y de la propia ley 39/2006, que atribuye a las CCAA la prestación de los servicios públicos del sistema para la autonomía y atención a la dependencia a través de su red de servicios sociales.

En ningún caso, concluye el TC, el título estatal del art. 149.1.1 CE le habilita para la creación de las tasas correspondientes al "copago" de los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, correspondiendo tal competencia financiera a las CCAA.

Por otra parte, los recurrentes alegaban que, siendo la Ley 39/2006 "legislación básica" ex art. 149.1.1 CE, la Comunidad Valenciana había invadido tal competencia estatal al haber establecido un concepto propio de capacidad económica del usuario, a tener en cuenta para cuantificar las tasas valencianas por prestación de los servicios de atención social. Sin embargo, aplicando la doctrina constitucional

de que "la tasa sigue al servicio", si la Comunidad Autónoma es competente para crear las tasas por prestación de los servicios asistenciales del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre las que se articula el "copago", también lo será para determinar el concepto concreto de capacidad económica del usuario dependiente que va a configurarse como elemento de cuantificación de las mismas.

En este sentido, conviene recordar que, a diferencia del copago farmacéutico o sanitario donde el título competencial involucrado es el art. 149.1.16 CE, el art. 149.1.1 hace referencia a "condiciones básicas" y no a "bases", y como sostiene la jurisprudencia constitucional "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas".

Por ello, ante la inexistencia de regulación estatal adicional, en cuanto a la capacidad económica del usuario dependiente se refiere, se establece que en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial.

SENTENCIA 51/2017, DE 10 DE MAYO

(BOE de 15 de junio de 2017)

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.

Impugnación de Normas Autonómicas

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** Presidente del Gobierno.
- **Motivación del recurso:** la Ley parcialmente impugnada, que tiene por objeto la regulación de dos modalidades de referéndum a las que considera - conforme al párrafo tercero de su Preámbulo-especies del género consulta popular. Las dos modalidades previstas son el denominado "referéndum de ámbito de Cataluña", calificado como consultivo (art. 12), sobre cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalitat (art. 10), y el "referéndum de ámbito municipal", igualmente consultivo (art. 34) y cuyo objeto queda ceñido a "los asuntos de competencia propia del municipio y de carácter local que sean de especial trascendencia para los vecinos" (art. 31.1); entendiéndose por asunto "de carácter local" aquel en el que no prevalece un interés supramunicipal (art.31.2).

Precisa la demanda que la impugnación se centra en la primera de esas dos modalidades, regulada en los artículos 10 a 30, mientras que los artículos 1 a 9, 43 y 45 se recurren exclusivamente en cuanto se refieren o sirven de instrumento a tal tipo de consultas. La inconstitucionalidad se basa en la infracción del orden constitucional de competencias a la luz de la doctrina sentada en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, y 31/2010, ya citada, pues los preceptos recurridos vulnerarían el artículo 149.1.32 CE, en relación con los artículos 23, 81.1 y 92 CE. Tras referirse a la doctrina constitucional sobre el referéndum como excepción al régimen de democracia representativa constitucionalmente instaurado (con cita de las SSTC 63/1987, de 20 de mayo, y 119/1995, de 17 de julio), se recuerda que dicho carácter excepcional del referéndum fue subrayado en la STC 103/2008.

- **Fallo:** Estimar íntegramente el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum y, en consecuencia:

a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de su Título II (arts. 10 a 30), que lleva por rúbrica "De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña".

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de su Título I (arts. 1 a 9) y de sus artículos 43 y 45, en los términos señalados en el fundamento jurídico 7.

c) Declarar igualmente la inconstitucionalidad y nulidad, por conexión con lo dispuesto en los demás apartados de este fallo, del inciso del artículo 44.2 que se inicia con la mención a 37 "[l]as consultas populares de ámbito de Cataluña" y del apartado 4 del mismo artículo; del inciso "[l]os promotores de la consulta popular por vía de referéndum de ámbito de Cataluña y los partidos políticos con representación en el Parlamento, en el caso de las consultas reguladas por el título II, y" del artículo 48.1 y del apartado 5 del mismo artículo; del apartado 4 del artículo 53, a salvo el inciso final referido a la consulta popular de ámbito municipal; y de los incisos "por el Parlamento o" del artículo 55.

B.- RESUMEN:

Para el TC la discusión entre las partes gira sobre todo en torno a la cuestión de si puede o no el legislador autonómico, habida cuenta de la distribución de competencias en punto al referéndum, configurar nuevos tipos o modalidades de esta específica forma de consulta popular, posibilidad que niega el Abogado del Estado y que defienden las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña con invocación, aunque no solo, de lo previsto en el artículo 122 EAC, norma en la 27 que busca también su fundamento la propia Ley 4/2010, que se dice dictada "de acuerdo con lo establecido por el artículo 122 del Estatuto de Autonomía" (art. 1). Atribuye este precepto estatutario, sobre el que volveremos, "competencia exclusiva" a la Generalitat *"para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución"*.

Así acotada la controversia principal entre las partes, lo que se ha de determinar ante todo no es tanto si el referéndum de ámbito de Cataluña queda sujeto en su convocatoria a la preceptiva autorización del Estado ex artículo 149.1.32 CE (así se cuida de recordarlo el art. 13 de la Ley impugnada) o si en su ordenación procedimental se han respetado, como el Preámbulo afirma y reiteran los defensores de la Ley, las prescripciones de la LOMR y de la LOREG. Lo que en primer lugar debe ser considerado es más bien, en relación con lo dicho, si puede o no el legislador autonómico añadir nuevas modalidades de referéndum a las previstas en la Constitución o en la mentada LOMR.

Solo si la respuesta a esta cuestión constitucional fuera positiva cabría ya examinar la acomodación o divergencia entre la normativa impugnada y las leyes orgánicas del Estado que el referido Preámbulo dice respetar. Si el problema así planteado mereciera, por el contrario, una contestación negativa, es claro que la regulación, en su conjunto, de este referéndum autonómico (Título II y normas conexas impugnadas de la Ley 4/2010) habría de declararse contraria a la Constitución.

- Sobre la articulación constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a consultas populares de carácter referendario existe una muy consolidada jurisprudencia de este Tribunal. Sus líneas fundamentales son, por lo que ahora hace al caso, las siguientes:

a) El Estado ostenta, con arreglo al artículo 149.1.32 CE, competencia exclusiva para la autorización de consultas populares por vía de referéndum. No es esta, sin embargo, la única competencia que sobre tales consultas le corresponde y ello no solo porque la de autorizar conllevaría ya, de suyo, la de determinar, al menos, la secuencia o tracto del procedimiento en que tal intervención habría de producirse y la del órgano estatal llamado a conceder o no la autorización (determinación esta última que puede, en algún caso, establecerse en un Estatuto de Autonomía, como se dijo en la STC 31/2010, FJ 145). Desde la Sentencia recién citada (FJ 69) se ha dejado dicho, además, que el Estado tiene competencia exclusiva para el “establecimiento y regulación” del referéndum, ello en atención a que este instituto es cauce para la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, participación de carácter político que es objeto de un derecho fundamental (art. 23.1 CE) cuyo desarrollo corresponde solo a la ley orgánica (art. 81.1 CE) y, más específicamente, a la prevista en el artículo 92.3 CE para la regulación de las “condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”. Con arreglo a las citadas normas constitucionales, en suma, el

Estado es competente para regular la institución del referéndum “cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte” [STC 31/2015, FJ 6 A)], ello sin perjuicio, cabe ya observar, de las salvedades también presentes en nuestra jurisprudencia y que de inmediato recordaremos.

b) Las nociones de “establecimiento y regulación” que, desde la STC 31/2010, así perfilan la competencia estatal en relación con el referéndum fueron concretadas por la STC 137/2015, en la que se declaró que “la Constitución [...] ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que solo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular” (FJ 4).

Ahora bien, en la misma STC 137/2015 se precisó que, en el respeto a esta exclusiva competencia del Estado y a las normas de la Constitución en su conjunto, los Estatutos de Autonomía podían *“reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma”* (FJ 4).

Por lo demás, debe recordarse que ya en la STC 31/2010 se argumentó que si bien una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución “no podría celebrarse sin sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, sí cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum” (FJ 147).

c) En la STC 31/2015 este Tribunal ya afirmó que la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum “no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento” (FJ 5), de modo que en principio el legislador puede articular -aunque, hay que añadir ahora, no sin límites- otras figuras de consulta referendaria. Pero tal relativa apertura de la Constitución en este extremo queda confiada al legislador orgánico al que llaman los artículos 81.1 y 92.3 CE, pues no parece discutible -atendida la excepcionalidad del referéndum en nuestro sistema representativo (STC 103/2008, FJ 2) - que forma parte del “desarrollo” del derecho de participación directa en los asuntos públicos mediante referéndum (art. 23.1 CE)

la creación legislativa, si a ello hubiere lugar, de nuevas figuras del mismo. En efecto, mediante la previsión de modalidades añadidas a las ya previstas en la Constitución se determinaría el ámbito del derecho y se limitaría, o condicionaría al menos, inseparablemente, el espacio institucional que es propio a una democracia representativa que constituye, vale repetir, la forma mediante la que se encauza en nuestro Derecho, de modo ordinario, la participación política de la ciudadanía.

Es a la ley orgánica a la que remite el artículo 92.3 CE, por tanto, a la que correspondería, en su caso, la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental, consultas cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica. Así hizo el legislador para los referenda municipales (disposición adicional LOMR) y así habría de hacerse, también, si se pretendiera introducir en el ordenamiento, en lo que aquí importa, algún tipo de referéndum de ámbito autonómico, incorporación que, como hemos apuntado, no podría llevarse a cabo, en todo caso, sin respetar determinados límites que provienen directamente de la Constitución.

d) Finalmente, debe reiterarse que, en todo caso, el objeto de la consulta popular autonómica, ya sea referendaria o no, no puede desbordar el ámbito material de las competencias autonómicas, pues, como ha reiterado este Tribunal, en términos similares a los de otros tribunales de nuestro entorno, no pueden someterse a consulta popular autonómica cuestiones que pertenecen al ámbito competencial privativo del Estado ni cuestiones fundamentales que fueron resueltas en el proceso constituyente y que están sustraídas a la decisión de los poderes constituidos [SSTC 103/2008, FJ 4; 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6 B); 137/2015, FJ 4; y 138/2015, de 11 de junio, FJ 3].

En atención a todo lo anterior la sentencia considera, que, con la mencionada Ley, Cataluña ha regulado una modalidad de referéndum que no está prevista ni en la Constitución, ni en la legislación estatal que regula las modalidades de referéndum, y que la competencia autonómica para su regulación solo podría ejercerse en el supuesto de que el legislador estatal, mediante ley orgánica, hubiese previsto la figura del referéndum autonómico, y ello siempre con pleno respeto a los concretos términos en los que dicha figura se establezca y regule. De acuerdo con dicha argumentación jurídica, el Tribunal ha acordado declarar la inconstitucionalidad y nulidad del Título II (arts.10 a 30), que lleva por rúbrica: "De las consultas populares por vía de referéndum de ámbito de Cataluña". También declara la

inconstitucionalidad y nulidad del Título I (arts. 1 a 9) y de los arts. 43 y 45, en los términos señalados en la sentencia.

Finalmente, declara la inconstitucionalidad y nulidad, por conexión con lo dispuesto en los demás apartados del fallo, del inciso del art. 44.2 que se inicia con la mención a las "consultas populares de ámbito de Cataluña" y del apartado 4 del mismo artículo; del inciso "los promotores de la consulta popular por vía de referéndum de ámbito de Cataluña y los partidos políticos con representación en el Parlamento, en el caso de las consultas reguladas por el título II", y del art. 48.1 y del apartado 5 del mismo artículo; del apartado 4 del art. 53, a salvo el inciso final referido a la consulta popular de ámbito municipal; y de los incisos "por el Parlamento" del art. 55.

SENTENCIA 62/2017, de 25 de mayo

(BOE de 1 de julio de 2017)

en relación con la Ley de Galicia 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el artículo 2, apartados primero; segundo, punto 2; quinto y décimo, puntos 1, 2 y 3, así como contra los artículos 3 a 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante Ley 1/2010).

- **Motivación del recurso:** Los preceptos impugnados introducen determinadas modificaciones en la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia, que el Abogado del Estado reputa contrarias a previsiones básicas en materia de colegios profesionales.

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior:

 - a) El apartado primero del artículo 2, en cuanto da nueva redacción al segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 2 de la Ley 11/2001, de

18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

b) El apartado segundo del artículo 2 en cuanto da nueva redacción al apartado segundo del artículo 3 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

c) El apartado quinto del artículo 2 en cuanto da nueva redacción a la letra i) del artículo 9 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre.

d) El apartado décimo del artículo 2 en cuanto da nueva redacción a los números 2 y 3 del nuevo artículo 10 quinquies de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales.

e) Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

2º Declarar que el apartado décimo del artículo 2 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, en cuanto da nueva redacción al número 1 del nuevo artículo 10 quinquies de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 ii).

B.- RESUMEN:

1.- En primer lugar, el TC señala que del examen de la demanda se deduce que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter competencial, por lo que resulta necesario examinar el régimen de distribución de competencias en materia de colegios profesionales, en la que se insertan los preceptos controvertidos.

La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada, principalmente, por el artículo 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4, y 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 b)]. En definitiva, advierte el TC, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y

competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71) (doctrina sintetizada en STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5, y reiterada, entre otras, en SSTC 50/2013, de 28 de febrero, FJ 4; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, y 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 5).

2.- Sentado lo anterior, se examina el primer grupo de preceptos impugnados, en el que se incluyen el artículo 2.1 y los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero.

El primer motivo de inconstitucionalidad aducido por el Abogado del Estado es que los preceptos impugnados, al establecer la exigencia de una comunicación específica para ejercer en la Comunidad Autónoma de Galicia, ignoran que basta una sola comunicación para ejercer en toda España.

En este sentido, recuerda el TC que donde expresamente se establece que basta con una sola comunicación para ejercer en todo el territorio español es en el artículo 7.3 de la Ley 17/2009. En dicho precepto el legislador estatal ha previsto expresamente que «la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español».

La Sentencia afirma que ninguna duda cabe que esta disposición tiene carácter básico, desde el punto de vista formal y material. Se establece que el párrafo primero del artículo 7.3 de la Ley 17/2009 restringe las limitaciones al ejercicio de una determinada actividad al establecer que basta una única comunicación para el ejercicio de una actividad en todo el territorio español, pudiendo el Estado legítimamente perseguir dichos objetivos al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía ex artículo 149.1.13 CE (en un sentido similar, STC 26/2012, FJ 5, reiterado, entre otras, en SSTC 193/2013, de 21 de noviembre, FJ 4, 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8, y 73/2016, de 14 de abril. FJ 5).

Afirmado el carácter básico de la regulación estatal el TC examina si la norma impugnada encuentra acomodo en la misma. La regulación impugnada establece la exigencia de una comunicación previa para el ejercicio de la actividad en la Comunidad Autónoma de Galicia, lo que contradice la legislación básica que ha previsto que basta una única comunicación para ejercer en todo el territorio nacional, y que no admite la exigencia de comunicaciones previas para ejercer en una parte

del territorio. En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 2 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en la redacción dada por el apartado primero del artículo 2 la Ley 1/2010, así como de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero.

3.- En el segundo grupo de preceptos impugnados se incluye el artículo 2.2 de la Ley 1/2010, que da una nueva redacción al artículo 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia. Los motivos de inconstitucionalidad alegados se contraen exclusivamente a la previsión de la ley gallega que establece que *"será obligatoria la colegiación para los profesionales médicos y demás profesionales de ciencias de la salud al servicio de las administraciones públicas cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los usuarios del Sistema Público de Salud de Galicia, así como también para el ejercicio de la actividad privada"*.

Sin embargo, el art. 3.2 de la Ley estatal 2/1974, de Colegios Profesionales (en su redacción dada por la Ley 25/2009) dispone que *"será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones, hallarse incorporado al colegio profesional correspondiente, cuando así lo establezca una ley estatal"*.

En primer lugar, el TC advierte que la regulación controvertida establece un supuesto de colegiación obligatoria, esto es, uno de los elementos definatorios de la institución colegial a la que se pertenece en razón de la actividad profesional que se realiza (STC 3/2013, FJ 5) y debe encuadrarse en la materia de colegios profesionales, descartando que puedan aplicarse otros títulos competenciales, como el de función pública.

El TC recuerda que el carácter básico del art. 3.2 de la ley estatal ya ha sido reconocido, entre otras, en las SSTC 3/2013 y 201/2013, afirmando que corresponde *"al legislador estatal, conforme a lo establecido en el artículo 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma"*. En este sentido, continúa el TC, *"la exigencia de la colegiación obligatoria para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia sus excepciones, constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales al amparo del artículo 149.1.1 CE. Guarda una relación directa, inmediata y estrecha con el derecho reconocido en el artículo 35.1 CE en el que incide de forma directa y profunda y constituye una excepción,*

amparada en el artículo 36 CE, a la libertad de asociación para aquellos profesionales que, para poder hacer efectivo el derecho a la libertad de elección y ejercicio profesional, se ven obligados a colegiarse y, por tanto, a formar parte de una entidad corporativa asumiendo los derechos y deberes que se imponen a sus miembros y a no abandonarla en tanto en cuanto sigan ejerciendo la profesión [STC 3/2013, FJ 8, reiterada posteriormente en SSTC 46/2013, de 28 de febrero, FJ 3 d), y 63/2013, de 14 de marzo, FJ 2 d)]”.

Por ello, se determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado, en tanto en cuanto la Comunidad Autónoma no es competente para establecer el régimen de colegiación obligatoria previsto en el mismo.

4.- Finalmente, en el último grupo de preceptos impugnados se encuentra el artículo 2, apartados quinto y décimo, puntos primero, segundo y tercero, de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, que, a juicio del Abogado del Estado, vulneran el artículo 13 de la Ley 2/1974, en la redacción dada por la Ley 25/2009, que regula el visado de los trabajos profesionales, como función de los colegios profesionales, y que tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.13 y 18 CE. Se trata nuevamente de una eventual inconstitucionalidad mediata o indirecta.

Por su parte, el TC afirma que el Estado, conforme a la competencia que le corresponde al Estado en esta materia, puede determinar los supuestos en los que el visado es obligatorio, así como establecer las normas básicas que conforman inicialmente el régimen jurídico de los visados. A continuación, la Sentencia en su FJ 7 analiza si dicho carácter básico puede predicarse de las concretas previsiones normativas estatales y si las disposiciones autonómicas impugnadas se acomodan o no a la referida regulación estatal:

i.- El apartado quinto del artículo 2 de la Ley de Galicia 1/2010 da una nueva redacción a la letra i) del artículo 9 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, que establece entre las funciones de los colegios profesionales la de *“visar los trabajos profesionales de los colegiados, únicamente cuando así lo soliciten estos a petición expresa de sus clientes o lo impongan las leyes. El visado no comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación se deja al libre acuerdo de las partes”*.

Señala la Sentencia que estamos ante un supuesto en el que la norma autonómica ha penetrado en el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico. En este caso, la norma autonómica, aparentando reiterar lo dispuesto en la

normativa básica, no la reitera, sino que altera los términos de la misma vulnerando, de ese modo, las competencias del Estado en la materia. Así, el artículo 13 de la Ley 2/1974 dispone que la función de visar de los colegios profesionales se ejercerá en dos supuestos: cuando se solicite por petición expresa de los clientes o cuando así lo establezca el Gobierno por real decreto. De este modo la norma básica precisa los supuestos de visado obligatorio determinando que, en los colegios de profesiones técnicas, únicamente procede a petición de los clientes o en los casos en los que el Estado lo establezca. La norma autonómica, empero, al establecer los dos supuestos en que ha de ejercerse la función de visar, repite uno de ellos, pero, al definir el segundo, no reproduce fielmente las bases, sino que las altera en la medida en que la genérica referencia a la ley posibilita la intervención autonómica en un ámbito que la norma básica ha reservado al Estado. El legislador autonómico ha parafraseado un precepto básico estatal de modo tal que, lejos de contribuir a la inteligencia de un desarrollo adecuado de las bases, ha introducido confusión.

ii.- El apartado décimo del artículo 2 de la Ley 1/2010 introduce un nuevo artículo 10 *quinquies* en la Ley de colegios profesionales de Galicia que dispone, en su apartado primero, que *"los colegios profesionales tendrán a disposición de los consumidores y usuarios, prestado con medios propios o ajenos, un servicio de visado de los trabajos realizados por sus colegiados"*.

El TC concluye que, tal y como alegan las representaciones procesales del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia, cabe una interpretación conforme del precepto impugnado en el aspecto también discutido por el Abogado del Estado. El legislador autonómico ha previsto, en la norma impugnada, que los colegios profesionales han de contar con un servicio de visado, debiendo entenderse que los colegios profesionales que deben contar con dicho servicio de visado son los que determina la base estatal, esto es los colegios de las profesiones técnicas. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

iii.- El artículo 10 *quinquies* de la Ley de colegios profesionales de Galicia en su número 2, en la redacción dada al mismo por el artículo 2 apartado décimo de la Ley 1/2010, establece que *"el visado garantiza, al menos, la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional, el cumplimiento de las normas sobre especificaciones técnicas, así como la observancia del resto de la normativa aplicable al trabajo de que se trate. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes"*.

Por otra parte, el art. 13.2 de la ley estatal excluye expresamente del objeto del visado "el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional".

Al contrastar la norma autonómica y la norma básica se advierte, afirma el TC, la omisión en la norma gallega de un elemento que el legislador estatal en el ejercicio de las competencias en esta materia ha dispuesto expresamente que ha de excluirse del contenido del visado. Al no contener la norma autonómica dicha exclusión, nos encontramos ante un supuesto de reproducción parcial en un precepto autonómico de una norma estatal básica que determina la invalidez de la norma autonómica, por no respetar la legislación básica del Estado (por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 18).

iv.- Por ese mismo motivo, se declara la inconstitucionalidad del art. 10 quinquies 3, que es impugnado por entender que establece unas reglas de responsabilidad colegial contrarias a lo dispuesto por la legislación básica (art. 13.3 de la Ley 2/1974).

En este caso, nos encontramos, ante un supuesto de reproducción parcial de la norma básica estatal por la norma autonómica en la medida en que omite uno de los requisitos necesarios para que proceda la responsabilidad subsidiaria colegial, como es que los defectos causantes del daño guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto. En consecuencia, al modificar el régimen de responsabilidad establecido con carácter básico por la normativa estatal por la reproducción parcial de la misma, hemos de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10 *quinquies* 3 de la Ley de colegios profesionales de Galicia, en la redacción dada por el artículo 2.10 de la Ley 1/2010.

SENTENCIA 78/2017, de 22 de junio

(BOE de 19 de julio de 2017)

en relación con la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña. Competencias sobre telecomunicaciones y medios de comunicación social, en particular contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta.

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 149.1.21 y 27 CE.

- **Fallo:**

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, relativa a la transición del modelo analógico al modelo digital.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos, letras e incisos de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña:

- El inciso «básicas» del artículo 18.2.

- Las letras a) y b) del artículo 19.

- El apartado segundo del artículo 22.

- Los apartados primero y segundo del artículo 55.
- El artículo 56.
- El inciso «en los aspectos técnicos» del artículo 111.2 j).
- La letra k) del artículo 111.2.
- Los incisos «de los aspectos técnicos» y «en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» del artículo 127.2.

3.º Declarar que no son inconstitucionales los artículos 18.1 y 3, 19 c), 21, 22.1, 70.7 a) y 8, y 111.2 h) de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, interpretados en los términos expuestos, respectivamente, en el fundamento jurídico 6 B) apartados b), c), e) y f); D), apartado a); y E) de esta resolución.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1. Los preceptos impugnados se enmarcan en el ámbito material de las telecomunicaciones, lo que nos sitúa en la esfera del artículo 149.1.21 CE (que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones); y, por otra parte, en el ámbito material de los medios de comunicación social, situándonos en la esfera del artículo 149.1.27 CE (normas básicas relativas al régimen de los medios de comunicación social).

a) Respecto al alcance de cada uno de los títulos competenciales, señala el TC que el art. 149.1.21 CE comprende, en primer lugar, tanto la ordenación, gestión, planificación y control del dominio público, como la regulación de los aspectos más técnicos de las comunicaciones electrónicas. Así, corresponde al Estado "la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, a los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven -las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas-. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión y, precisamente por eso, incumbe ordenar de manera unitaria al

Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos (por todas, STC 235/2012, de 13 de diciembre)”.

En segundo lugar, como cierre del sistema establecido en este título competencial, el artículo 149.1.21 CE otorga también competencia exclusiva al Estado respecto del “régimen general de comunicaciones”, lo que comprende la totalidad de las competencias normativas e, incluso, la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. De este modo, corresponde al Estado, “la conformación, regulación o configuración del propio sector de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) atendiendo a la convergencia tecnológica (y de servicios) y al marco regulador de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español”.

b) Respecto al alcance de la competencia establecida en el art. 149.1.27 CE, la doctrina constitucional ha venido estableciendo que se refiere “a la relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE y relacionados de algún modo con el derecho a comunicar y recibir información y con la libertad de expresión”. También se ha establecido que encuentra acomodo en dicho título competencial el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social. Recuerda que se trata de una competencia compartida, y que al Estado solo le corresponde dictar la regulación básica, mientras que el otorgamiento, así como la regulación del procedimiento de adjudicación de concesiones y facultades accesorias a esta principal, como son la inspección de los servicios y la imposición de sanciones derivadas de infracciones; facultades todas ellas que deben corresponder a quien ostenta la potestad principal, esto es, a las Comunidades Autónomas.

c) Y, respecto a la delimitación y articulación de los dos títulos competenciales, señala la Sentencia que ambos se limitan entre sí, impidiendo su mutuo vaciamiento de modo que corresponde al Estado ex artículo 149.1.21 CE la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (como recuerda la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 12)–, ordenando así el dominio público radioeléctrico mientras que el artículo 149.1.27 CE permite la articulación de un régimen de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, asumiendo la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo que en todo caso habrá

de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 2)» (STC 244/1993, FJ 2).

2.-En aras de una mayor claridad, la Sentencia analiza en dos bloques diferenciados los preceptos impugnados, según cual sea el título competencial que el recurso considera infringido.

Así, el primer grupo de preceptos objeto de impugnación son los referidos en la Ley 22/2005 a la regulación del espectro radioeléctrico por entender que invaden la competencia estatal en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE).

El espectro radioeléctrico, definido como bien de dominio público, es el conjunto de frecuencias utilizadas para transmitir información por ondas electromagnéticas sin guía artificial, que hay que repartir o asignar entre los distintos servicios (telefonía móvil, televisión, navegación aérea, etc.) y que, en cuanto recurso escaso, deber ser administrado por el Estado de acuerdo con la ordenación internacional.

A continuación, se analiza la constitucionalidad de los arts. 17 a 22 Ley 22/2005 relativos al espectro radioeléctrico. De este bloque se declaran inconstitucionales y nulos el inciso «básicas» del artículo 18.2; las letras a) y b) del artículo 19 y el apartado segundo del artículo 22, por considerar que supone una injerencia en el ámbito de las comunicaciones, que es competencia exclusiva del Estado.

Sí que se declara que no son inconstitucionales los artículos 18.1 y 3, 19 c), 21, 22.1, siempre que se interprete que se refieren a la plasmación u ordenación de la política audiovisual de la Generalitat, llevada a cabo tras la adjudicación, por parte del Estado, de las frecuencias de ámbito autonómico.

De este modo, una vez que, a través de sus instrumentos de planificación – cuadro nacional de atribución de frecuencias y planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión–, el Gobierno estatal delimita y establece las bandas, canales o frecuencias que se reservan a las Administraciones Públicas (o entes públicos de ellas dependientes) o a los particulares, agota el ejercicio de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.21 CE, y entra en juego otra competencia, en el marco de la legislación básica, ex artículo 149.1.27 CE. En este nuevo ámbito competencial, la Comunidad Autónoma de Cataluña procede, en el marco de la legislación básica, a regular, conformar o determinar su espacio audiovisual

decidiendo, "dentro de los múltiples digitales que se les reserven, los canales digitales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual televisiva o por empresas privadas en régimen de licencia".

Por otra parte, se desestima la impugnación del art. 54.h) LCAC que establece el pago de una tasa para la realización de la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante el uso del espacio eléctrico. Afirma el TC que no existe invasión de las competencias estatales, porque la tasa estatal y la autonómica tienen destinatarios y finalidades distintas. Así, la tasa estatal grava a los operadores de cualquier tipo de frecuencia del dominio público radioeléctrico y su finalidad es la de exigir una prestación económica por la reserva de dicho espacio radioeléctrico para el uso privativo o especial por aquéllos; mientras que el destinatario de la tasa catalana se refiere en exclusiva a los operadores del servicio de comunicación audiovisual en Cataluña y su abono tiene por fin la obtención de la licencia correspondiente para la prestación del servicio durante todo el período de su vigencia, cuando así lo hagan a través de ondas hertzianas.

Sí que se declaran, sin embargo, inconstitucionales y nulos las letras h) y k) del art. 111 y los incisos «de los aspectos técnicos» y «en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» del artículo 127.2. El motivo es que inciden en aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, que corresponden en exclusiva al Estado.

Dentro de este primer bloque, hay que citar también la impugnación que se efectúa del conjunto de preceptos de la Ley 22/2005 que imponen determinadas obligaciones a los operadores de los servicios de comunicación audiovisual; en concreto, los arts. 28, 33.5, 66 a 69 y 133.I). Señala la Sentencia que su contenido no se localiza en el ámbito de las telecomunicaciones, sino en el de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que permite concluir con un pronunciamiento desestimatorio del recurso en relación con dichos preceptos.

3.- Posteriormente, la Sentencia analiza los preceptos de la Ley 22/2005 que son objeto de impugnación ex artículo 149.1.27 CE, bien por haber invadido la competencia básica estatal, bien por haber infringido las leyes básicas dictadas en materia de medios de comunicación social, tratándose en este segundo caso de una inconstitucionalidad mediata.

En primer lugar, el Estado recurría los apartados c), d) y e) del art. 2 de la LCAC dedicado al ámbito de aplicación de la ley. El art. 2.c) determina que se aplicará "a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen sus actividades principalmente en ella". Afirma la Sentencia que no se están invadiendo las competencias del Estado, por cuanto dicho criterio territorial se usa como delimitador de los servicios de comunicación sujetos a su control".

Por otra parte, el art. 2.d) amplía su ámbito de aplicación a "los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios audiovisuales que se dirigen al público en Cataluña". Advierte el TC que este apartado es constitucional siempre que se interprete en el sentido de que se está refiriendo a los operadores o distribuidores establecido en Cataluña y que operen desde y para el público de esta Comunidad Autónoma.

Por último, el art. 2.e) establece también la aplicación de la ley a las llamadas "desconexiones territoriales", es decir, a las emisiones que estando dirigidas al público de Cataluña, se realizan desde fuera de Cataluña. El criterio que utiliza aquí la LCAC es el del lugar de recepción de las emisiones. Afirma la Sentencia que este criterio es respetuoso con la legislación básica estatal porque si la cobertura de eventuales receptores de tales contenidos audiovisuales son los que se encuentren dentro de los límites territoriales de Cataluña, aunque la emisión y, por tanto, el origen de aquellos contenidos audiovisuales proceda de fuera del territorio catalán, al ser específicamente destinados a ser difundidos entre el público de Cataluña, el ámbito territorial de cobertura, esto es el lugar o conjunto de lugares en que puedan ser recepcionados sus contenidos, que es la exigencia que impone el precepto básico estatal, es respetado por la norma catalana enjuiciada, toda vez que, ha de insistirse en ello, el ámbito de cobertura no supera tales límites territoriales.

Por otra parte, se recurría el art. 37 LCAC, que sustituye el régimen de concesión por uno de licencia para los servicios de comunicación audiovisual prestados a través del espectro radioeléctrico, exigiendo para los restantes casos en que se lleven a efecto mediante el uso de tecnologías diferentes. Esta regulación resultaba contraria a la anterior normativa básica estatal. Sin embargo, el control de constitucionalidad ha de realizarse tomando como canon de control la norma básica vigente en el momento de dictarse sentencia y la nueva regulación básica estatal contenida en la Ley general de la comunicación audiovisual es acorde con la regulación contenida en la Ley catalana.

Sin embargo, sí que se declaran inconstitucionales y nulos los arts. 55 y 56 LCAC, por su contradicción con la legislación básica. Así, la legislación básica estatal determina un plazo de duración de la licencia de 15 años y un régimen de renovación automático e indefinido, siempre que se cumplan determinadas condiciones. La Ley de Cataluña establece un plazo de renovación inferior, 10 años y, además determina que solo son posibles dos renovaciones. Se determina la inconstitucionalidad del art.55 por regular de forma contraria a la legislación básica aspectos “determinantes de la configuración del mercado o sector audiovisual”:

A la misma conclusión llega la Sentencia respecto de la regla de intransmisibilidad de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual que se recoge en el artículo 56 LCAC, pues resulta contrario al criterio de permisibilidad adoptado por la Ley general de la comunicación audiovisual, que contempla la posibilidad de celebrar negocios jurídicos con las licencias de comunicación otorgadas siempre que se haya obtenido autorización previa –artículo 29.1 de la Ley general de la comunicación audiovisual–, se cumplan determinadas condiciones en el caso de arrendamiento y transmisión de la misma –artículo 29.2 de la Ley general de la comunicación audiovisual–; y con la excepción de las licencias para servicios de comunicación sin ánimo de lucro, cuya transmisibilidad sí se encuentra prohibida en la norma básica. Afirma el TC que, en tanto en cuanto resulta evidente que se trata de una concepción del mercado distinta a la establecida en la norma estatal, la previsión ha de considerarse inconstitucional y nula.

Por último, señalar que se desestiman, por considerar que resultan compatibles con la normativa básica estatal las impugnaciones referidas a la garantía del pluralismo (arts. 39 a 44 LCAC), así como a la prestación de servicios de comunicación audiovisual por entidades privadas sin ánimo de lucro y a su promoción por poderes públicos (arts. 70 y 71).

SENTENCIA 82/2017, de 22 de junio

(BOE de 19 de julio de 2017)

en relación con el artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón

- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 149.1.13, 156 y 149.1.18 CE.

- **Fallo:** Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón, es inconstitucional y nulo.

B.- RESUMEN

1.- La Ley impugnada tenía por objeto aprobar una oferta pública extraordinaria de empleo en el ámbito sanitario. Por ello, introducía una nueva disposición adicional (la tercera) en la Ley 6/2002, de Salud de Aragón, que llevaba por título "estabilización del empleo público en el ámbito sanitario". Con esta modificación se permitía al Gobierno de Aragón aprobar ofertas públicas de empleo con carácter excepcional y extraordinario para la consolidación y estabilización del personal al que se refiere el artículo 58 c) de la ley, de acuerdo con las condiciones recogidas en esta disposición. El citado art. 58.c) se refiere al personal del Servicio Aragonés de Salud y de las empresas públicas y entes de carácter sanitario del Sistema de Salud de Aragón.

El Abogado del Estado sostiene que esta previsión vulnera los límites establecidos por el art. 20.1 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (dictada al amparo de los arts. 149.1.13 y 156 CE). Además, entiende que implica una vulneración de la legislación básica en materia de función pública (art. 149.1.18 CE), por cuanto la ley aragonesa estaría creando un nuevo tipo o modalidad de oferta de empleo público sin encaje en la legislación básica.

Dado el carácter competencial del recurso, el TC procede, en primer lugar, a encuadrar la cuestión debatida en el ámbito material que le sea propio.

Confirma que los títulos estatales a tener en cuenta son los alegados por el Abogado del Estado, quien encuadra esencialmente la controversia planteada por esta Ley en la materia de gastos de personal del sector público, en la que el Estado tiene competencia al amparo de los artículos 149.1.13 y 156 CE, a lo que añade que la norma regula un nuevo tipo o modalidad de oferta de empleo público sin encaje en la legislación básica en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos ex artículo 149.1.18 CE.

Por otro lado, el TC considera que, pese a los múltiples títulos competenciales citados en la Exposición de Motivos de la Ley aragonesa, ésta ha de entenderse dictada al amparo de las competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 75.13 EAAr), en ejercicio de la cual le corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica.

2.- A continuación, el TC analiza la alegada infracción del art. 149.1.13 CE en relación con el art. 156.1 CE. Así, tras recordar su doctrina anterior, concluye afirmando que la competencia autonómica en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos puede encontrar un límite en el ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex artículo 149.1.13 CE. Entre otras, recuerda la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16, donde el TC ha admitido que esa competencia puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos o el incremento de la retribución de sus funcionarios (por todas, STC 222/2006, de 6 de julio). Así, este Tribunal ha declarado que previsiones similares a la ahora examinada incluidas en las leyes de presupuestos para los años 2012 y 2013 eran conformes con el orden constitucional de distribución de competencias.

Tras confirmar que el precepto básico estatal en cuestión es básico, la Sentencia analiza, a continuación, si la norma autonómica entra en contradicción con él y, por tanto, es inconstitucional de forma mediata.

El TC afirma que existe una contradicción efectiva porque el Estado ha fijado con carácter básico los límites dentro de los cuales pueden las Administraciones públicas –incluidas las autonómicas, conforme al artículo 20.1, en relación con el artículo 19.1 de la citada Ley 48/2015– proceder a la incorporación de nuevo personal, con el límite de la tasa de reposición fijada en el 100 por 100 para los hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud. Más allá de tales límites y condiciones, que suponen la cobertura de la totalidad de las vacantes en las plantillas derivadas de la diferencia entre las bajas y las incorporaciones producidas a lo largo del año 2015, queda, pues, vedada la realización de convocatorias dirigidas a la incorporación de nuevo personal o, como es el caso, a la consolidación de la situación del ya existente con carácter interino. . Siendo esa la regla básica es evidente que una oferta de empleo con carácter excepcional y extraordinario para la consolidación y estabilización del personal como la que se habilita en el precepto impugnado no se ajusta al modelo diseñado por la base estatal, centrado en la reposición de la totalidad de las bajas y no en la promoción de convocatorias tendentes a la incorporación definitiva de nuevo personal, mediante procesos de consolidación de empleo.

Se cita el Decreto aragonés 154/2016, que procedió a concretar la oferta de empleo público para 2016 en el ámbito del personal sanitario del Servicio Aragonés de Salud en 566 plazas (lo que agotaría ya la tasa de reposición en aplicación de la legislación básica). Ahora, con la disposición impugnada se vendrían a añadir a las anteriores otras 1.483 nuevas plazas en el proceso extraordinario de consolidación. No se trata, por tanto –afirma el TC- de incorporar nuevo personal para reponer bajas, objetivo de la tasa de reposición del cien por cien que fija la norma estatal, sino de aumentarlo, con lo que se produciría con ello una ampliación de la plantilla del sector público no permitida y al margen de la regulación de la tasa de reposición que tiene carácter básico.

3.- Asimismo, recuerda el TC las diferencias entre los dos tipos de personal estatutario temporal, el eventual y el interino, estableciendo al respecto la STC 20/2017 que «el personal interino está vinculado con plazas vacantes cuya cobertura determina la extinción de la condición de personal estatutario, mientras que el personal eventual se destina a la prestación de servicios, al margen de la existencia o no de plazas vacantes. Por tanto, una diferencia sustancial entre el personal interino

y el eventual es que, aun cuando ambos son nombramientos temporales, el primero ocupa plazas previstas en la plantilla orgánica del centro, en tanto que el personal eventual no está ligado a una plaza vacante».

En suma, continúa la Sentencia, conforme al *iter* puesto de relieve por el letrado autonómico y por el preámbulo de la ley recurrida (acuerdo por la sanidad en Aragón en materia de empleo de 23 de julio de 2014; acuerdo del Gobierno de Aragón de 5 de mayo de 2015 para modificar las plantillas orgánicas de diversos centros del Servicio Aragonés de Salud; resolución de 29 de mayo de 2015 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se dictan instrucciones sobre la finalización de nombramientos del personal eventual y provisión de plazas vacantes como consecuencia de la creación de plazas estructurales en las plantillas orgánicas de los centros adscritos al Servicio Aragonés de Salud), lo que ha hecho la Comunidad Autónoma ha sido crear plazas en las plantillas orgánicas de los centros y establecimientos sanitarios, que anteriormente no existían, por cuanto determinadas necesidades del servicio se atendían con personal eventual. Tras crear dichas plazas, ahora ya ocupadas con carácter interino, se pretende acometer el consiguiente proceso de consolidación de empleo.

Así esas plazas que ahora están cubiertas por interinos son de nueva creación, ya que provienen de la transformación de nombramientos eventuales en plazas estructurales. Lo que se pretende ahora es consolidar dichas plazas de una forma contraria a lo previsto en la normativa básica, prosigue el TC. Existe una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma estatal que constituye su parámetro de enjuiciamiento.

SENTENCIA 94/2017, de 6 de julio

(BOE de 11 de agosto de 2017)

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenido por parte de prestadores de servicios de comunicación electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el Capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector audiovisual y la difusión cultural digital.

- **Motivación del recurso:** el recurrente sostiene que el hecho imponible del impuesto catalán no es compatible con el impuesto sobre el valor añadido.

- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el Capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2014 es inconstitucional y nulo.

B.- RESUMEN

1.- La cuestión a resolver era si el impuesto catalán coincidía, tal y como se alegaba en la demanda, con el IVA que grava los servicios de telecomunicaciones y los servicios prestados por vía electrónica, porque la potestad tributaria de las CCAA (art. 157.3 CE) deber respetar la previsión del art. 6.2 LOFCA relativa a que *los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.*

Los representantes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, por su parte, alegaban que la ley recurrida gravaba la "disponibilidad" del servicio por el

usuario, y no su prestación por el operador (empresario), como sí que realiza el IVA. Así, la Ley determina que *constituye el hecho imponible del impuesto la disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, mediante la contratación con un operador de servicios (...)*. Sin embargo, recuerda el TC que para resolver si existe o no coincidencia de hechos imponibles entre dos impuestos enfrentados, no hay que atender solo a la definición literal de los hechos imponibles de cada impuesto, sino también a los restantes elementos esenciales del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible.

2.- Respecto al sujeto pasivo, afirma la Ley recurrida que el contribuyente es la persona o entidad *que tienen contratado el servicio*, aunque *a título de sustituto de contribuyente responde la persona física o jurídica prestadora del servicio*, esto es, el operador. Resulta característico de este impuesto que *el sustituto no puede exigir al contribuyente el importe de las obligaciones satisfechas*, es decir, se le priva del habitual derecho de reembolso, reconocido con carácter general, en la Ley General Tributaria.

Además, es el sustituto del contribuyente, y no el contribuyente, el obligado a presentar la correspondiente autoliquidación del impuesto y a efectuar el ingreso de la deuda tributaria.

Finalmente, el TC presta atención a la cuota tributaria que es fija, 0,25€ por contrato y por periodo impositivo, que es el mes natural.

3.- Por todo ello, la Sentencia afirma con rotundidad que el análisis de los elementos del impuesto revela que, si el único llamado a contribuir es el *sustituto del contribuyente*, es decir, el operador que presta el servicio, el hecho imponible auténticamente gravado solo puede ser el realizado por él, esto es, la prestación de ese servicio por su parte, y no su *disponibilidad* por el usuario, por mucho que así lo declare la Ley recurrida. La necesidad de que exista contrato y la naturaleza periódica del impuesto mientras se mantiene esa relación contractual, prosigue el TC, confirman que lo verdaderamente gravado es esa prestación continuada del servicio.

Hasta tal punto el denominado por la ley autonómica *contribuyente* desaparece de la relación jurídica tributaria, que el único supuesto de exención que la ley contempla se configura no en atención a las circunstancias de aquel contribuyente, sino de su sustituto.

Por tanto, se confirma que el hecho imponible del impuesto recurrido viene a coincidir con el hecho imponible del IVA, definido en el art. 4.1 de la Ley 37/1992, pues consiste en la prestación por un *operador*, esto es, por un empresario a los efectos del IVA de un servicio concreto –la disponibilidad o acceso a Internet- a cambio de una contraprestación, o lo que es lo mismo, a título oneroso, y durante todo el tiempo que dure su prestación (operación *de tracto sucesivo o continuado*). Y, en particular, coincide con el hecho imponible descrito en el art. 69.3 apartado 3º y 4º de dicha ley que se refiere a los *servicios de telecomunicación* y a los *servicios prestados por vía electrónica*.

4.- Asimismo, afirma el TC que no es relevante a los efectos de este proceso que el impuesto catalán tenga carácter específico, por someter a tributación solamente un servicio concreto, frente al carácter general del IVA, que grava todas las entregas de bienes y servicios.

A la misma conclusión se lleva respecto del carácter “monofásico” del impuesto recurrido frente al carácter “multifásico” del IVA. En este proceso no se trata de comprobar si el impuesto autonómico recurrido entorpece o no el funcionamiento del IVA, sino de comprobar si el “hecho imponible” gravado por él está ya gravado por el IVA.

5.- De acuerdo con las consideraciones anteriores, el TC considera que sí que recae sobre un hecho imponible gravado por el IVA. Y dicha conclusión no se ve alterada tras el análisis de otros elementos del impuesto.

a) Así, el establecimiento de una cuota fija en lugar de proporcional sobre el precio, como ocurre en el IVA, no es indicativo de ninguna diferencia determinante entre ambos impuestos. Siendo el mismo hecho imponible, el carácter fijo o proporcional de la cuota no revela ninguna diferencia en cuanto a la manifestación de riqueza gravada, máxime teniendo en cuenta que esa cuota se devenga periódicamente mientras se presta el servicio y solo mientras se presta, igual que sucede en el IVA.

b) Por lo que respecta a la inexistencia del derecho de reembolso del sustituto del contribuyente, se afirma que tal prohibición debe considerarse limitada a la relación propia del impuesto recurrido. Pero no puede considerarse una diferencia significativa del impuesto recurrido que altere su naturaleza a los efectos del art. 6.2 LOFCA, en cuanto no modifica el hecho imponible, ni permite apreciar que la

manifestación de la riqueza gravada en el impuesto autonómico sea diferente a la del IVA (la percepción de una contraprestación por la prestación profesional de un servicio), que es lo que importa al señalado art. 6.2 LOFCA.

c) Por último, respecto a la pretendida naturaleza extrafiscal alegada por los representantes de Cataluña, se afirma que tampoco puede servir para excluir la exigencia general de que el hecho imponible sea diferente al del impuesto estatal. De lo contrario, bastaría con adscribir legalmente el producto obtenido con un impuesto autonómico que replicase exactamente un impuesto estatal a un fondo especial destinado a atender a determinados gastos para eludir la norma del art. 6.2 LOFCA. Por otra parte, se advierte por el TC, que una cosa es la afectación finalista de un tributo y otra su naturaleza extrafiscal que en modo alguno concurre en el impuesto objeto del presente recurso.

Por todo ello, la Sentencia declara que el impuesto catalán recurrido grava el mismo hecho imponible, en el sentido que ha dado a esta expresión la doctrina constitucional, que el impuesto estatal sobre el valor añadido y excede, por ello, del ámbito de la potestad tributaria de Cataluña, reconocido en los artículos 157.3 CE Y 6.2 LOFCA.

SENTENCIA 95/2017, de 6 de julio

(BOE de 11 de agosto de 2017)

en relación con la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña.

- **Motivación del recurso:** La demanda razona que los preceptos impugnados, en la medida que disciplinan una modalidad de propiedad a plazo, están regulando una figura jurídica *ex novo*, que no tiene conexión con el derecho de propiedad, pues a este resulta esencial las notas de perpetuidad e irrevocabilidad. De este modo, y dado que esta "propiedad temporal" también presenta sustanciales diferencias con las instituciones tradicionales del Derecho civil catalán a que alude el preámbulo de la ley autonómica, los preceptos recurridos no pueden reputarse conservación, modificación o desarrollo del Derecho civil especial catalán, por lo que, no encontrando amparo en la competencia que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia civil, constituyen una invasión de la competencia estatal en materia de legislación civil prevista en el artículo 149.1.8 CE.

- **Fallo:** Desestimar el recurso.

B.- RESUMEN

1.- En primer lugar, tras recordar su consolidada doctrina acerca de la foralidad civil derivada del art. 149.1.8 CE, la Sentencia declara que el art. 129 EAC no atribuye a la Generalitat de Cataluña competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan "en todo caso" al Estado por el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE. Podrá regular estas materias, incluso innovando el Derecho civil catalán existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero será imprescindible que esa regulación innovadora presente una conexión con dicho Derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE.

2.- El Abogado del Estado alegaba que la disciplina de la propiedad temporal que prevé el precepto recurrido es una regulación *ex novo* que no guarda conexión alguna con el Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978, por lo que niega que reúna los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para ser considerada "desarrollo" de dicho ordenamiento jurídico.

Antes de resolver la cuestión, la Sentencia recuerda que la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho, criterio de la conexión que, según la función que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan.

Por otra parte, se advierte que la institución o principio jurídico integrante de un Derecho civil especial respecto del que se pretenda trazar una conexión que justifique una legislación autonómica innovadora en materia civil, si bien puede estar recogido en cualesquiera normas positivas o consuetudinarias, debe estar vigente al tiempo de promulgarse la Constitución, pues la ratio de esta atribución competencial a las Comunidades Autónomas es la garantía del Derecho civil especial o foral que rigiera en su territorio en aquel momento.

Además, la Sentencia acoge la alegación de los Letrados autonómicos relativa a que la conexión debe referirse a todo el Derecho civil catalán y no exclusivamente al Derecho compilado.

Por todo ello, la eventual conexión entre la regulación de la "propiedad temporal" impugnada en este proceso y el Derecho civil catalán necesariamente tendrá que buscarse en la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre compilación del Derecho civil especial de Cataluña. Este Tribunal, no obstante, interpretará los contenidos de dicha Ley a la luz de la tradición jurídica catalana reflejada en el proyecto de compilación de 1955 (redactado por la comisión de juristas catalanes nombrada por Orden de 10 de febrero de 1948 y presentado en octubre de 1955), en la precedente Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña, en el anteproyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil de 1930 y en la memoria y articulado de las instituciones del Derecho civil de Cataluña que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882.

3.- El primer motivo de conexión aducido por los letrados autonómicos es el carácter completo del Derecho civil especial de Cataluña. Sin embargo, el TC descarta este primer motivo de conexión porque tal planteamiento sería tanto como afirmar que la competencia autonómica sobre el Derecho civil, fuera de los temas enunciados en el segundo inciso del art. 149.1.8 CE es ilimitada *ratione materiae*, que ya fue rechazado por el propio Tribunal en la STC 31/2010 al interpretar el art. 129 EAC.

La Sentencia también rechaza el segundo motivo de conexión alegado, que vincula la regulación de la "propiedad temporal" al Derecho civil especial catalán a través del principio de libertad civil. Ello es así porque la regulación de la "propiedad temporal" recoge normas también de derecho necesario y, por tanto, se imponen aun en contra de la voluntad de los particulares, es decir, no presentan ninguna relación de conexión con el principio de libertad civil, por lo que tampoco desde esta perspectiva podrían considerarse "desarrollo" del Derecho civil especial de Cataluña preexistente al tiempo de promulgarse la CE de 1978.

4.- El tercer motivo de conexión que destacan los Letrados autonómicos es que el Derecho civil especial de Cataluña conoce varias figuras jurídicas que, aun no perteneciendo al derecho de cosas, dan lugar en su desenvolvimiento a situaciones temporales del derecho de propiedad, como es el caso de la sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición (art. 426 del Código civil de Cataluña), de los legados hechos bajo condición o término resolutorios (art. 427-13 del Código civil de Cataluña), de las donaciones sujetas a condición o a plazo (art. 531-16 del Código civil de Cataluña) o a reversión (art. 531-19 del Código civil de Cataluña) y, en fin,

de la cláusula típica de recuperación de la propiedad en la compraventa a carta de gracia, que supone la creación del derecho a redimir (arts. 326 a 328 del Código civil de Cataluña).

En todos los supuestos reseñados, a reserva de determinadas especialidades en relación a la sustitución fideicomisaria, continúa la STC, la situación temporal de la propiedad aparece como uno de los posibles efectos del funcionamiento de cada una de esas instituciones del Derecho civil especial de Cataluña. Por ello el legislador catalán podría, con ocasión de desarrollar su Derecho civil propio amparado por el artículo 149.1.8 CE y el artículo 129 EAC, disciplinar esas situaciones temporales de la propiedad que aparecen en el curso del desenvolvimiento de sus instituciones civiles propias, incluso innovando la regulación preexistente a la Constitución de 1978. Ello abre la vía, en lo que aquí interesa, a que el legislador catalán sea competente para normar ciertas manifestaciones de "propiedad temporal", concretamente aquellas que se correspondan con situaciones que puedan surgir en la evolución propia de figuras de la tradición jurídica catalana como los legados bajo condición o término, las donaciones a condición o plazo o sujetas a reversión y, en fin, la compraventa a carta de gracia.

Esta fue la perspectiva que adoptó la STC 88/1993. El Tribunal consideró allí que el legislador aragonés era competente para regular la posición de los hijos adoptados, a pesar de que el instituto de la adopción era ajeno a su Derecho civil especial, en la medida que el funcionamiento de ciertas instituciones propias de su derecho familiar y sucesorio determinaba ciertos efectos sobre los hijos.

A la luz de este criterio jurisprudencial, la Generalitat de Cataluña resulta competente, según el artículo 129 EAC, para regular, incluso de un modo innovador, cada una de las situaciones temporales de propiedad que, como hemos visto con detalle, pueden surgir del desenvolvimiento de algunas modalidades de legados, de donaciones y de ventas a carta de gracia.

5.- Los Letrados autonómicos invocan en cuarto y último lugar la relación que media, a su juicio, entre la regulación de la "propiedad temporal" impugnada en este proceso y determinadas instituciones jurídico reales propias del Derecho civil especial de Cataluña, como son el derecho de propiedad, la enfiteusis y el derecho de superficie. No obstante, el TC constata que de las tres relaciones jurídico-reales mencionadas solo la enfiteusis preexistía en el Derecho civil especial de Cataluña al tiempo de promulgarse la Constitución.

La Sentencia, a continuación, compara la enfiteusis con la regulación de la “propiedad temporal” y advierte la existencia de paralelismo entre ambas figuras. Así, entiende acreditado que la enfiteusis ha estado constantemente presente en tradición jurídica catalana, manteniéndose hasta el tiempo en que se promulgó la Constitución de 1978, como una fórmula de dominio dividido y que se ha adoptado esta configuración en atención a la consecución de objetivos de carácter socioeconómico entre los que ha destacado facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria de todos los sectores de la sociedad.

Por otra parte, se afirma que la regulación de la propiedad temporal en la Ley 19/2015 que aquí se impugna es una fórmula jurídica de propiedad dividida, como lo es también, según se ha expuesto, la enfiteusis catalana. Mientras en esta última la propiedad aparece desagregada en dominio directo y dominio útil, en la propiedad temporal son dueños a un mismo tiempo el titular actual y el titular sucesivo. En efecto, este último, además de recibir la propiedad plena al terminar el plazo asignado al titular temporal, es titular durante dicho plazo de ciertos derechos que están relacionados con dicha situación futura, por todo lo cual le corresponde una *pars dominii* y no un derecho real limitado. El TC aprecia aun otro paralelismo, pues en uno y otro caso —enfiteusis y propiedad temporal— la adopción de instituciones que representan en su estructura un dominio dividido es la realización de un fin de carácter socioeconómico como es facilitar el acceso a la propiedad, en la enfiteusis a la propiedad inmobiliaria mientras en la propiedad temporal es el acceso a la vivienda.

En conclusión, la propiedad temporal que regula la Ley 19/2015 no supone la conservación o modificación de una institución existente en el Derecho civil especial de Cataluña, pues ha quedado claro que es una figura jurídico real que no estaba regulada en él al promulgarse la Constitución. Constituye, sin embargo, una actualización a las necesidades presentes de acceso a la vivienda de un principio preexistente en dicho ordenamiento, cual es la utilización de fórmulas de dominio dividido para facilitar el acceso a la propiedad. Por esta razón la regulación recurrida debe calificarse, conforme a nuestra doctrina, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el “desarrollo” de su Derecho civil especial. Procede, en consecuencia, afirmar la constitucionalidad de la norma impugnada y desestimar íntegramente la demanda.

6.- Pero, además, el TC termina señalando que existe la propiedad temporal en la institución también guarda conexión con la institución de la sustitución

fideicomisaria, también preexistente en el Derecho civil especial catalán vigente al promulgarse la CE.

Afirma la Sentencia que ambas instituciones, responden a un mismo principio jurídico, consistente en hacer posible que el propietario inicial pueda desagregar su derecho de dominio, confiriendo a dos sujetos distintos una *pars domini*, lo cual en ambos casos se manifiesta mediante la coexistencia de un titular actual y otro sucesivo, asistiendo al primero los poderes del propietario pero condicionados por la posición jurídica del titular sucesivo, que tiene derecho a convertirse en propietario del bien al producirse la circunstancias determinada en el acto constitutivo.

En conclusión, también en atención a la conexión que guarda con la sustitución fideicomisaria propia del Derecho civil especial catalán, cabe afirmar que la regulación recurrida debe calificarse, conforme a la doctrina constitucional, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el "desarrollo" de su Derecho civil especial.

SENTENCIA 103/2017, de 6 de septiembre

(BOE de 13 de octubre de 2017)

en relación con el Decreto-Ley del Consell de la Generalitat Valenciana 5/2013, de 7 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso

- **Norma impugnada:** el Decreto-ley del Consell 5/2013, de 7 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat.

Se introduce una excepción según la cual, en determinadas circunstancias, la elección de los miembros del consejo de administración no se va a llevar a cabo por Les Corts, sino directamente por la junta General (constituida por el Consell), a la que normalmente sólo le corresponde su nombramiento, tras la elección parlamentaria.

Dichas circunstancias son las previstas en el nuevo apartado quinto del artículo 15, que tiene el contenido que a continuación se expone:

«En aquellos supuestos en los que, como consecuencia del cese, destitución o renuncia de sus miembros, el Consejo de Administración no pueda alcanzar el quórum necesario para adoptar acuerdos, se habilita a la Junta General para que nombre provisionalmente a todos los cargos vacantes, incluido en su caso el director o directora general, hasta la constitución de un nuevo Consejo de Administración elegido por Les Corts de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el art. 13 de esta Ley.»

- **Motivación del recurso:** Los recurrentes consideran que la norma impugnada – en particular, en lo que afecta al nuevo apartado quinto del artículo 15 de la Ley 3/2012– vulnera lo dispuesto en los artículos 86.1 CE y 44.4 del Estatuto de

Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV) por tres razones: i) por haber sido dictada sin la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante y no existir la necesaria conexión entre la supuesta situación de urgencia y la medida adoptada, ii) porque la regulación controvertida afectaría a dos instituciones básicas de la Comunidad Valenciana (Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., y Les Corts), no habiéndose respetado, por tanto, los límites materiales del decreto-ley, y iii) por impedir el control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública, exigido en el artículo 20.3 CE.

- **Fallo:** Desestimar el recurso.

B.- RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia recuerda que el Decreto-ley impugnado fue convalidado por Les Corts valencianas en el Pleno celebrado el día 27 de noviembre de 2013. Por tanto, en este caso se produce la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a la denuncia de vulneración de lo dispuesto en el artículo 20.3 CE. Sin embargo, los otros dos motivos de inconstitucionalidad que denuncian los diputados recurrentes, relacionados con la vulneración del artículo 86.1 CE y 44.4 EAV, no se ven afectados por la regla general de la pérdida de objeto del recurso.

2.- A continuación, el TC procede a aplicar su doctrina relativa a la constitucionalidad de los Decretos-leyes, siendo la primera circunstancia a examinar si el Gobierno valenciano dio suficiente cuenta de los motivos que le movieron a aprobar el Decreto-ley impugnado y, en segundo lugar, si los motivos alegados pueden considerarse –en el ámbito del control externo que nos corresponde realizar– suficientes para entender que efectivamente concurrió tal circunstancia.

Sobre la primera cuestión concluye que de la exposición de motivos de la norma y del debate de convalidación se deduce que se ha ofrecido una justificación general vinculada a la necesidad de garantizar el cumplimiento de la función asignada legalmente a la radiotelevisión autonómica. Se alude, por un lado, a la necesidad de restablecer el normal funcionamiento del gobierno y administración de la sociedad encargada del servicio, funcionamiento que se había visto alterado por el bloqueo funcional que sufría el consejo de administración ante la dimisión de cinco de sus miembros, entre ellos, su directora general, lo que, en la práctica, impedía la toma de las decisiones que dicho órgano tenía legalmente encomendadas. Por otro lado, se afirma la necesidad de garantizar el cumplimiento de los principios de actuación

establecidos por la legislación autonómica, principios cuyo cumplimiento se veía condicionado por la situación de parálisis en el seno del órgano de gobierno de la entidad, lo que también afectaba a la normal prestación del servicio público de la radiotelevisión valenciana.

Además, estas razones han de valorarse dentro del contexto en el que se dicta el decreto-ley impugnado. Efectivamente, el grupo público de radiotelevisión se encontraba ante sus últimos días de vida tras el anuncio de cierre hecho público por el Govern el 5 de noviembre de 2012. Pero ello no evitaba que determinadas funciones asignadas legalmente al consejo de administración y al director o directora general continuaran siendo de gran trascendencia, teniendo en cuenta que, conforme a la ley, la sociedad pública tenía encomendada la prestación de un servicio público de radiodifusión y televisión.

En definitiva, se concluye que se ha justificado suficientemente la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

3.- A continuación, la Sentencia procede a verificar si se da la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que se adoptan en el decreto-ley, lo que excluye, todo juicio de oportunidad política acerca de las mismas.

El TC afirma con rotundidad que las normas impugnadas guardan relación directa con la situación que se trata de afrontar. Existe conexión de sentido entre: a) la situación de urgencia, derivada de la paralización de la Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., lo que ponía en riesgo la prestación del servicio público de radio y televisión y el cumplimiento de su función, así como de los objetivos generales y las líneas estratégicas recogidas en la Ley 3/2012 y b) las medidas adoptadas, en cuanto que persiguen una más rápida formación del órgano encargado del gobierno de la entidad. La modificación examinada trata de evitar que se afecte al normal funcionamiento del servicio público de la radio y televisión, previendo una opción temporal de desbloqueo de una situación que no se hallaba prevista legalmente.

En definitiva, se sostiene que, ante la imposibilidad de acudir a otras alternativas para hacer frente a la situación de urgencia planteada, puede afirmarse que existe una conexión de sentido entre la situación que da origen a la aprobación de la norma y las medidas que en ella se contienen.

Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la queja relativa a la falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley impugnado.

4.- Por otra parte, los demandantes consideran que el Decreto-ley 5/2013 incurre también en inconstitucionalidad por vulneración de lo dispuesto en el artículo 86.1 CE, en relación con el artículo 44.4 EAV, por no haber respetado los límites materiales del Decreto-ley, por afectar a una institución básica de la Comunidad Valenciana, como lo sería la Radiotelevisión Valenciana y hacerlo, además, en sus elementos estructurales, al alterarse el régimen de designación de su director general y de los miembros de su consejo de administración, sustrayendo su elección al Poder Legislativo y atribuyéndola al propio Consell.

Por ello, se hace necesario acudir a la doctrina del Tribunal sobre qué ha de entenderse por «instituciones básicas» del Estado y, en segundo lugar, a la que aclara cuándo ha de considerarse que un decreto-ley «afecta» a dichas instituciones.

A los efectos del artículo 86.1 CE, debe entenderse como *«institución básica del Estado ... aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley»* (SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4 y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 7). Aplicando dicho criterio, será una institución básica de una Comunidad Autónoma aquella organización pública sancionada en el texto estatutario correspondiente y cuya regulación ha de llevarse a cabo por ley.

En cuanto a la prohibición de «afectar» a tales instituciones, la STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 4) efectúa una interpretación restrictiva y descarta que haya de entenderse prohibida cualquier forma de incidencia en su estructura, pues ello supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, conduciéndola a su inutilidad. En concreto, se declara que *«la prohibición constitucional haría referencia en este supuesto a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas»*.

Teniendo en cuenta la doctrina señalada, el TC niega la cualidad de «institución básica» autonómica a la Radiotelevisión Valenciana. El artículo 20 del texto estatutario establece expresamente cuáles son «las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana», que en tanto constituyen en su conjunto «la Generalitat», han de identificarse necesariamente como «instituciones básicas» de dicha Comunidad Autónoma. Tales instituciones son, según el apartado segundo de dicho artículo, Les Corts Valencianes o Les Corts, el President y el Consell. A estas han de añadirse, por mandato del apartado tercero de ese mismo precepto, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic

i Social. En cambio, ni en este ni en otro artículo del Estatuto de Autonomía valenciano se hace referencia alguna a una entidad pública de radiotelevisión que pueda llevarnos a considerar a la Radiotelevisión Valenciana como institución autonómica básica.

5.- Para los recurrentes el Decreto-ley 5/2013 sería inconstitucional también por afectar a las competencias de Les Corts, cuyo carácter de institución básica queda fuera de toda duda.

Por ello la Sentencia trata de responder a si la regulación legal de urgencia impugnada «afecta» a dicha institución en un modo estatutaria y constitucionalmente prohibido y llega a la conclusión de que la respuesta debe ser negativa.

No se trata de una regulación que se refiera «a los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento» de Les Corts, sino, únicamente, «a otros aspectos accidentales o singulares de las mismas». No debe olvidarse que, según la doctrina constitucional, queda excluida del ámbito de los decretos-leyes autonómicos la regulación esencial o desarrollo directo de las instituciones, pero no su mera incidencia en ellas.

Además, recuerda que la elección de los miembros del consejo de administración por parte del Consell no impide que se active el proceso parlamentario de elección de aquellos, pues el nombramiento gubernamental se prevé expresamente en la norma impugnada como una solución de carácter transitorio, hasta tanto Les Corts procedan a la elección de los consejeros de acuerdo con el procedimiento ordinario legalmente previsto, como ocurrió en la práctica.

De todo lo dicho, debe concluirse que el Decreto-ley 5/2013 tampoco vulnera los límites materiales derivados de lo dispuesto en los artículos 44.4 EAV y 86.1 CE.

SENTENCIA 116/2017, de 19 de octubre

(BOE de 16 de noviembre de 2017)

en relación con la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los artículos 1.2 b), c) y d); 4 aa); 5 a) y p); 7.1; 8, en cuanto a presas y embalses; 12.2 b) y 4; 15.1 b), c) y n); 19.2 a) 1, c) 2 y c) 3; 50; 67; 69.a), d) y f) 1; 70.a) y c); 71.3; 72; y 76.3, y la disposición transitoria primera de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón.

- **Motivación del recurso:** El motivo común de inconstitucionalidad que fundamenta la impugnación es la vulneración del artículo 149.1.22 CE y del principio de gestión unitaria de las cuencas hidrográficas supracomunitarias

- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 4682-2015, y en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón: artículos 1.2 b), c) y d), en el inciso «el registro de la concesión de recursos hídricos asignados y reservados por la planificación hidrológica a la Comunidad Autónoma de Aragón, especialmente en relación con la reserva de agua de 6.550 hm³, así como»; 4 aa); 5 a), en los incisos «reservada o» y «o mediante delegación, encomienda o convenio con la Administración General del Estado» y p), en el inciso «y, en particular, en el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, buscando la mayor eficacia en el uso racional de la reserva hídrica aragonesa fijada por nuestro Estatuto de Autonomía»; 7.1, en el inciso «y las de la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses, en el ejercicio de sus competencias exclusivas o mediante transferencia, encomienda o convenio, y de manera coordinada con la Administración General del Estado y los organismos de cuenca»; 12.2 b); 15.1 b); 15.1 n), en el inciso «especialmente de las derivadas de las concesiones de la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses»; 19.2 a) 1, en el inciso «la planificación de la reserva de agua de los

aragoneses, así como»; 19.2 c) 2, en el inciso «que será determinante en lo referido a las concesiones relativas a la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses»; 50, en el inciso «transferencia»; 69 a), d) y f) 1; 70 a) y c); 71.3; 72; 76.3; y la disposición transitoria primera.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN

1.- El recurso se estructura en torno a dos grupos de preceptos: en un primer bloque se impugnan aquellos que reconocen la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para la gestión de la denominada reserva hídrica de 6.550 hm³, fragmentando con ello, según la demanda, la unidad de las cuencas que, en razón de su carácter supracomunitario, deben ser gestionadas por el Estado de forma unitaria, estos son, los artículos 1.2 b), c) y d); 4 aa); 5 a) y p); 7.1; 12.2 b) y 4; 15.1 b), c) y n); 19.2 a) 1, y c) 2; 50; 69 a), d) y f) 1; 70 a) y c) y la disposición transitoria primera.

El segundo bloque de impugnación afecta a los artículos 8.1, 19.2 c) 3, 67, 71.3, 72 y 76.3, recurridos por reconocer competencias autonómicas que afectan igualmente a las cuencas supracomunitarias, si bien no inciden en la gestión de la mencionada reserva hídrica.

2.- En esta materia, el TC recuerda su doctrina acerca de la relevancia constitucional del principio de unidad de gestión

La relevancia constitucional del principio de unidad de gestión de las aguas, continúa el TC, cobra pleno significado en la STC 30/2011. En ella, a partir de la interpretación sistemática del artículo 149.1.22 CE, en su relación con el artículo 45.2 CE, que reclama una «utilización racional de los recursos naturales», ya recogida en la STC 227/1988, FJ 15, la Sentencia citada concluye destacando que el conjunto de los intereses manifiestamente supracomunitarios en presencia debe ser gestionado de forma homogénea, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma (FJ 6).

La competencia estatal, continúa el TC, ex artículo 149.1.22 CE supone en definitiva que, a través de las potestades normativas y ejecutivas que tal

competencia puede contener, quede asegurada la administración unitaria de un recurso natural de tanta trascendencia como es el agua, con las modalidades técnicas que corresponde concretar al Estado (STC 30/2011, FJ 11).

b) Por otra parte, respecto a las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Aragón invocadas en este proceso recuerda que ya fueron objeto de pormenorizado análisis en la STC 110/2011, resumiendo aquí parte de su fundamentación jurídica.

El derecho de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua (art. 19.1 EAAr) vincula a los poderes públicos aragoneses, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial.

La fijación de caudales ambientales apropiados del artículo 19.2 EAAr respecto de la cuenca del Ebro no menoscaba la competencia del Estado del artículo 149.1.22 CE, pues, será «la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos» (FJ 7).

El artículo 72.1 EAAr, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva «en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio» (FJ 11).

El artículo 72.2 EAAr explicita que la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón se ejercerán en el marco de lo dispuesto por el artículo 149.1.22 CE y las leyes que lo desarrollan, dejando a salvo así «la integridad de la competencia estatal».

En cuanto a la competencia autonómica para «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», se acomoda a lo dispuesto por el artículo 149.1.23 CE (FJ 13).

La disposición adicional quinta EAAr dio lugar a una interpretación de conformidad, en cuanto su tenor literal «revela que la reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos no constituye necesariamente una regulación prescriptiva que se le imponga por el Estatuto al legislador estatal, toda vez que prevé que sea la planificación hidrológica, esto es, el legislador estatal, quien concrete (“concretará” dice el precepto) las reservas de agua de la cuenca del Ebro, concreción que se realizará “considerando” la resolución de las Cortes de Aragón que acordó aquella reserva, sin

que la misma vincule al Estado en su decisión. Dicha expresión, "considerando", es trasunto del encargo que el art. 19.2 EAAr hace a las Cortes de Aragón de velar por la fijación de caudales apropiados, pero no cuestiona la competencia del legislador estatal para concretar el caudal definitivo. Téngase en cuenta que el art. 72.2 EAAr no atribuye a los poderes públicos autonómicos en este punto más función que la de "participar" en la fijación del caudal ecológico, de acuerdo con "el art. 149.1.22 de la Constitución y las leyes que lo desarrollan". Por todo ello, la previsión relativa al caudal controvertido ha de ser interpretada como una manifestación de dicha participación y no como una imposición vinculante para el Estado que en ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.22, que no puede ser cuestionada por un Estatuto de Autonomía, podrá determinar con plena libertad la fijación de los caudales apropiados en cada momento» (FJ 17).

3.- Antes de entrar a analizar los dos bloques de preceptos impugnados realiza la STC algunas consideraciones generales.

Cabe destacar, en relación a las cláusulas de salvaguarda de la competencia estatal contenidas en los preceptos impugnados, que la posición del TC respecto a las mismas se mantiene en la innecesaridad de su previsión expresa, habiendo afirmado reiteradamente que su ausencia no es determinante de un vicio de inconstitucionalidad. Por ese mismo motivo, la mera incorporación de este tipo de cláusulas no sanaría por sí misma el vicio de inconstitucionalidad en que, en hipótesis, hubieran podido incurrir los preceptos autonómicos recurridos.

Por otra parte recuerda, que *"la doctrina de este Tribunal en materia de aguas destaca constantemente la indudable necesidad de articular mecanismos de participación, cooperación y coordinación en materia de política hidráulica, pero de esta noción nuclear no cabe en modo alguno extraer la conclusión de que proporcione soporte o justificación para determinaciones unilaterales del legislador autonómico que impliquen desplazar o, de cualquier otro modo, alterar o perturbar la competencia exclusiva que la Constitución atribuye al Estado sobre las aguas de las cuencas intercomunitarias, en los términos en que ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional"*.

4.- A continuación, el TC analiza la impugnación del primer bloque de preceptos recurridos, todos ellos contienen previsiones ordenadas o relacionadas con la gestión por la Comunidad Autónoma de Aragón de la denominada reserva hídrica de 6.550 hm³.

Dicha reserva hídrica aparece definida en el artículo 4 aa) en los siguientes términos: «aa) Reserva hídrica: aprovechamiento hídrico de una cuenca intercomunitaria reservado por el Estatuto de Autonomía y la planificación hidrológica estatal a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el fin de desarrollar políticas autonómicas de gestión y uso del agua en su territorio, para uso exclusivo de los aragoneses.»

Advierte la Sentencia que no son admisibles normas autonómicas cuyo propósito explícito consista en abrir el paso a una ampliación competencial, aunque queden condicionadas a la eventualidad de que las Cortes Generales opten en el futuro por otra configuración del concepto constitucional de «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma», pues «cualquier otra eventual concreción del criterio territorial contenido en el art. 149.1.22 CE –que nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación que pueda utilizarse– sólo podría venir de un solo y único legislador, que será siempre el legislador estatal de aguas, pues únicamente desde la posición supracomunitaria privativa de ese legislador puede proveerse un criterio capaz de ordenar en Derecho la disciplina normativa de una realidad física también supracomunitaria» (STC 30/2011, FJ 9; en el mismo sentido, STC 32/2011, FJ 9).

A ello añade la Sentencia la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca, plasmada de modo inequívoco en su propia jurisprudencia y que actúa como límite para el margen de configuración el que dispone no ya el legislador autonómico, sino el propio legislador estatal. En la STC 32/2011 se concluyó la imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pudiera asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las del art. 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma.

De esta doctrina se deduce que la Comunidad Autónoma de Aragón carece de habilitación estatutaria para legislar sobre la reserva hídrica de una cuenca intercomunitaria, o para atribuir a sus órganos funciones de gestión sobre la misma. Las previsiones relativas a la gestión autonómica de la reserva hídrica de 6.550 hm³ incurren así en un exceso competencial contrariando los artículos 149.1.22 CE y 72.2. EAAR, que pese a las ya aludidas cláusulas de salvaguarda, resulta determinante de la inconstitucionalidad y nulidad.

De este primer grupo de preceptos recurridos, relacionados con la gestión de la reserva hídrica, solo determina el TC la constitucionalidad de los siguientes:

i.- El art. 12.4 que recoge un mandato dirigido exclusivamente a los poderes públicos aragoneses para que velen por la inscripción en el registro de aguas de la Administración General del Estado de la reserva de agua establecida en 6.550 hm³ a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este precepto es considerado por el TC una lícita manifestación de la participación y colaboración de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en el art. 72.2 EAAr, que al no vincular al Estado no invade la competencia estatal.

ii.- El art. 15.1.c) que atribuye a la Comunidad Autónoma la participación en la ordenación de los usos del agua, incluida la participación preceptiva en los procesos de autorización de concesiones en el marco de la reserva de agua de uso exclusivo de los aragoneses. La Sentencia considera que al no adentrarse en concretar cómo se articula dicha participación, no interfiere en la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

iii.- El art. 50, según el cual el Gobierno de Aragón podrá elaborar planes de regadíos y otros usos, agrarios o no, que tengan por objeto el aprovechamiento de la reserva hídrica para uso exclusivo de los aragoneses, en el ámbito de sus competencias o mediante transferencia, encomienda o convenio con la AGE^o. El TC considera que este precepto es una manifestación de la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación de recursos hidráulicos, con excepción de la referencia que contiene a la "transferencia de competencias", que no resulta constitucionalmente admisible.

5.- El segundo bloque del recurso agrupa los preceptos que se impugnan por reconocer competencias autonómicas que afectan igualmente a las cuencas intercomunitarias, si bien no inciden en la gestión de la mencionada reserva hídrica.

a) Se declara constitucional el art. 8.1 que permite crear el registro de seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón, «en el que se inscribirán todas las presas, embalses y balsas cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Aragón».

Afirma el TC que no cabe advertir exceso competencial en esta previsión, pues el inciso final permite entender que se refiere a la competencia recogida en el artículo 72.1 EAAr en materia de aguas que discurran íntegramente por el territorio de

Aragón, que «no permite presuponer que podría proyectarse sobre aguas intercomunitarias» (STC 110/2011, FJ 11).

b) De las funciones que el art. 19.2 c) atribuye al Instituto Aragonés del Agua «en materia de medio ambiente en relación con la protección de las aguas continentales», también en su proyección sobre las aguas intercomunitarias, se discuten las relativas a las reservas naturales fluviales.

La Sentencia reconoce que no merece esta tacha de inconstitucionalidad un precepto que acota expresamente la gestión autonómica de las reservas naturales fluviales a su competencia en materia de espacios naturales protegidos, que responde a la previsión del artículo 72.2 EAAr, según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma «la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos», y que, en fin, se acomoda a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, tal y como fue razonado en la STC 110/2011, FJ 13.

c) Igualmente se desestima la impugnación del art. 67 que regula el informe preceptivo del Instituto Aragonés del Agua sobre los actos y planes de las distintas Administraciones públicas con incidencia en el territorio.

El TC afirma que no es posible apreciar indicios de esta posible perturbación en informes autonómicos insertos en la tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico, que constituyen actuaciones cuya competencia corresponde a las Administraciones autonómica y local, y que versan sobre aspectos que encuentran cobertura estatutaria tanto en la competencia autonómica sobre las cuencas intracomunitarias (art. 72.1 EAAr) como en la relativa a la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos (art. 72.2 EAAr), u otras habilitaciones como la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (art. 71.2 1 EAAr), o la competencia compartida en materia de protección del medio ambiente, (art. 75.3 EAAr).

d) Sin embargo, sí que se declaran inconstitucionales y nulos los arts. 71.3 y 76.3 que, en relación a los procedimientos de concesión o autorización de vertidos a cauce público y de reutilización de aguas generadas (en ambos casos para cuencas intercomunitarias), disponen que las resoluciones del organismo estatal de cuenca se entenderán conformes con la propuesta formulada por el Instituto Aragonés del Agua cuando, en el plazo de tres meses desde la recepción de la misma, el organismo

estatal de cuenca no hubiera comunicado su resolución al organismo autonómico proponente.

El TC considera que excede de los mecanismos de cooperación y coordinación entre el Estado y las CCAA y afirma que la Comunidad Autónoma incurre en un claro exceso competencial al regular los efectos de su intervención en la tramitación de los procedimientos que corresponden a los organismos estatales de cuenca, habida cuenta de la perturbación que dicha intervención puede suponer en la actuación y decisión del Estado, titular de la competencia nuclear para realizar dicha tramitación.

e) Según el artículo 72, la función ejecutiva de la policía de aguas y cauces en el territorio de Aragón corresponde al Instituto Aragonés del Agua, cuando le sea atribuida por la legislación estatal, en los términos establecidos por el Estatuto de Autonomía, la legislación básica y el resto de legislación vigente.

Por las razones expuestas anteriormente, el precepto es declarado inconstitucional y nulo.

SENTENCIA 123/2017, de 2 de noviembre

(BOE de 16 de noviembre de 2017)

en relación con la Ley de las Cortes Valencianas 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** más de 50 Senadores del Grupo Parlamentario Popular.

- **Norma impugnada:** determinados preceptos de la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat Valenciana, intitulada «de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana». La Ley parcialmente impugnada consta de un artículo único, integrado por siete apartados (seis de los cuales modifican otros tantos artículos de aquella Ley 9/2010 y otro le adiciona uno más), de una disposición transitoria única y de una disposición final. De este conjunto de preceptos, la demanda pide en su súplica que se declare la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3, 4, 5 y 7 del referido artículo único.

- **Motivación del recurso:** El recurso viene a reprochar a las normas impugnadas haber introducido vías o instrumentos de control y de exigencia de responsabilidad política a los senadores designados por la Comunidad Autónoma que serían del todo inconciliables con su derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), con el propio carácter de la representación que ostentan (art. 67.2 CE, sobre todo, en punto a la interdicción del mandato imperativo) y, junto a otras censuras más, con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 de la misma norma fundamental.

- **Fallo:** Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad, total o parcial según a continuación se dispone, de los siguientes apartados del artículo único de la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana:

1.º Apartado uno, en cuanto al inciso «y revocación, en su caso, por el Pleno de Les Corts» que se introduce en el artículo 1 de la Ley 9/2010.

2.º Apartado tres, en cuanto al número 3 que se introduce en el artículo 13 de la Ley 9/2010.

3.º Apartado cuatro, en cuanto al número 5 que se introduce en el artículo 14 de la Ley 9/2010.

4.º Apartado cinco, en su integridad (nuevo artículo 14 *bis* de la Ley 9/2010).

5.º Apartado siete, en cuanto a los números 2 y 3 que se introducen en el artículo 16 de la Ley 9/2010.

B.- RESUMEN

1.- El recurso se dirige, de una parte, contra la posibilidad de que los senadores designados por las Cortes Valencianas puedan ser revocados por la propia asamblea autonómica en caso de "pérdida de confianza" y, de otro lado, frente a los artículos que establecen la comparecencia obligatoria de los citados senadores ante la cámara autonómica.

Antes de proceder a analizar las dudas de inconstitucionalidad planteadas, la Sentencia efectúa unas consideraciones generales acerca de los senadores que son designados por las CCAA, de conformidad con el art. 69.5 CE. Así, el Alto Tribunal entiende que estos Senadores cuentan con su "propia especificidad" proveniente de que, mediante su designación, las CCAA participan de modo directo en la integración de un órgano constitucional del Estado. No obstante, continúa la Sentencia, ese carácter propio o específico, debe conciliarse, en todo caso, con la esencial "igualdad de estatus" entre unos y otros miembros de la Cámara, cualquiera que sea su origen electivo.

Del mismo modo, el TC afirma que el mandato prescrito en el art. 67.2 de la Carta Magna, según el cual "*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*" resulta sin duda aplicable también a los senadores a los que se refiere el art. 69.5 CE y que esa libertad de mandato consiste "*en una libertad frente al Estado (en su más amplio sentido), en cuya virtud el Ordenamiento no puede prestar su sanción o fuerza de obligar a acto alguno que pretenda*

predeterminar el ejercicio por el diputado o senador de sus funciones como tal y que provenga ya de sus electores (cuerpo electoral o, en su caso, poderes públicos), ya del partido o grupo del que forma parte”.

2.- A partir de todas estas premisas, el TC examina los preceptos impugnados por los senadores recurrentes. En primer lugar, la Sentencia analiza la objeción relativa a la posibilidad de que los grupos parlamentarios puedan solicitar la comparecencia de los senadores de designación autonómica “para rendir cuentas” ante la Asamblea autonómica y que las solicitudes de comparecencia tengan “carácter obligatorio”.

La STC 123/2017 afirma que las normas autonómicas pueden prever que los miembros de las respectivas asambleas interesen la presencia, a efectos estrictamente informativos, de los senadores a los que se refiere el art. 69.5 CE porque se trata de un concreto aspecto de sus competencias sobre la propia organización institucional. Sin embargo, lo que las normas autonómicas no pueden, continúa el TC, es imponer deber de tipo alguno sobre aquellos senadores. Por ello, ambas previsiones son declaradas inconstitucionales, tanto por razones competenciales como sustantivas, porque *“el legislador autonómico ha pretendido establecer, sin base estatutaria alguna, deberes de comparecencia y rendición de cuentas sobre senadores que, una vez designados, son (...) miembros de un órgano constitucional del Estado que quedan como tales sustraídos, en tanto sigan en el ejercicio del cargo, a toda disciplina por norma alguna de las Comunidades Autónomas”*. Además, *“la imposición sobre los senadores de designación autonómica de una tan atípica rendición de cuentas ante la Cámara (ante una de sus comisiones) supone situar a aquellos en una inequívoca situación de subordinación a la asamblea, o de dependencia política de la misma, al modo de relación fiduciaria que vincula a un gobierno parlamentario (...) y contraviene explícitamente, de este modo, lo prescrito en el artículo 67.2 CE”*.

Asimismo, la Sentencia declara también inconstitucional y nulo el precepto que establece la posible revocación del nombramiento del senador, por la Asamblea autonómica, en caso de “pérdida de confianza”. Sobre dicha impugnación, reitera el TC que, en relación a los senadores de designación autonómica, la potestad constitucional y estatutaria de las CCAA se ciñe a su designación en cada legislatura autonómica, al posible establecimiento de algunas condiciones e incompatibilidades adicionales a las definidas en la Constitución o en la LOREG y a la eventual previsión de solicitudes parlamentarias de información. De ninguna manera, continúa el TC, el

legislador autonómico tiene competencia para “completar el régimen jurídico” del “cese” de estos senadores. Ni tampoco podría hacerlo el legislador estatal por cuanto supondría una vulneración de la citada interdicción de todo mandato imperativo sobre los miembros de las Cortes Generales (arts. 66.1 y 67.2 CE).

3.- Por último, la Sentencia añade que, junto a las infracciones ya señaladas, los artículos declarados inconstitucionales vulneran, asimismo, el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (ex art. 23.2 CE), derecho que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, protege también al titular del cargo para mantenerse en el mismo y ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas y, como perturbaciones ilegítimas, califica el TC a todos los preceptos enjuiciados en el presente proceso constitucional.

SENTENCIA 133/2017, de 16 de noviembre

(BOE de 20 de diciembre de 2017)

en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** artículos 27 a 45 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia. Estos artículos regulan las instituciones de la adopción y la autotutela.

- **Motivación del recurso:** los artículos 27 a 45 de la Ley 2/2006 impugnados suponen una regulación general y exhaustiva de dos instituciones, la adopción y la autotutela que carecen de antecedentes en el Derecho civil gallego y no guardan conexión alguna con instituciones propias de tal legislación civil, de manera que excede de las facultades constitucional y estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia para la conservación, modificación y desarrollo de su derecho civil, foral o propio y vulnera la competencia exclusiva estatal sobre la legislación civil recogida en el artículo 149.1.8 CE. De otra parte, se señala que existe un motivo de inconstitucionalidad adicional que afecta en concreto a los artículos 35, 36, 37, 40.2 y 41.1 de la Ley 2/2006 y, que regulan materias que inciden en el ámbito de la legislación procesal sobre la que tiene competencia exclusiva el Estado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.6 CE. Finalmente, los artículos 42, 43 y 45 de la Ley 2/2006, al establecer la posibilidad de realizar la designación de tutor en escritura pública y el posible contenido de esta escritura, vulneran la reserva competencial establecida en el artículo 149.1.8 CE a favor del Estado en cuanto a las reglas relativas a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, incurriendo, por tanto, en una causa adicional de inconstitucionalidad.

- **Fallo:** Estimar el recurso y declarar inconstitucionales y nulos el título II (arts. 27 a 41), relativo a la adopción, y el título III (arts. 42 a 45), relativo a la autotutela, de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8.

B.- RESUMEN:

1- El Tribunal Constitucional (TC) en el Fundamento Jurídico 4 de la sentencia y con cita de la STC 88/1993 señala cómo deben ser interpretados los conceptos de conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales a los que se refiere el artículo 149.1.8. Y así una interpretación correcta del término "desarrollo" que no implique su asimilación al ámbito de la "modificación", supone que: *"las Comunidades autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta según los principios informadores peculiares del Derecho civil foral. Lo que no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada racione materiae dejada a la disponibilidad de las Comunidades autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución, ha querido por vía competencial, garantizar"*.

2.- Matiza en el Fundamento Jurídico 5 que: *"Sin embargo, la cuestión planteada en el presente recurso no es la competencia de Galicia para convertir en leyes sus costumbres –que indudablemente la tiene-, sino si las instituciones jurídicas que pretende convertir en objeto de norma legal, es decir, en Derecho escrito legislado, pertenecen o no a su Derecho consuetudinario"*.

Por eso en el Fundamento Jurídico 6 añade que: *"Establecido lo anterior, habrá de comprobarse si existen - como aducen los representantes de la Xunta de Galicia y del Parlamento gallego - elementos indicadores que permitan a este Tribunal constatar que, históricamente la práctica de la adopción ha poseído sus propias particularidades en el territorio gallego".* Y añade más adelante: *"Parece confirmarse, pues, que, como afirma el Abogado del Estado, estamos ante una codificación ex novo de la adopción, que, no solo no se regulaba en la Ley gallega de 1995, sino que tampoco se contempla en la Compilación de Derecho civil especial de Galicia de 2 de diciembre de 1963, ni en la Ley 7/1987, de 10 de noviembre, que integró la Compilación en el Derecho Gallego"*.

3. Con respecto de la regulación que la norma impugnada hace de la adopción, los Letrados autonómicos, habían defendido la constitucionalidad de la regulación de la adopción sobre la base de la existencia de instituciones como el prohijamiento de los expósitos, las casas de adopción, los afillamentos, la compañía familiar gallega,

la aparcería agrícola, el petrucio y los muiños, destacando su incidencia sobre las relaciones familiares.

El TC no comparte tal argumentación sobre la base de lo siguiente: Que *"la casa y la compañía familiar han sido, en todo momento, considerados los dos pilares básicos, dirigidos al mantenimiento de la explotación agrícola y a su supervivencia, donde, con esta finalidad, confluyen elementos personales y patrimoniales"*, si bien concluye: *"En definitiva, todas estas instituciones poseen un carácter marcadamente patrimonial, alejado pues de los fines y fundamento de la adopción"*.

Señala también: *"En cuanto a la antigua normativa sobre las casas de acogida, esta no acredita la existencia de costumbres relativas a la adopción sino la prestación asistencial de la Comunidad a situaciones de desamparo o vulnerabilidad que, desde el punto de vista competencial, se incardina más bien en la materia de asistencia social e incide en las funciones atribuidas a las entidades públicas mencionadas en la Ley orgánica 1/1996, de protección del menor, como expresamente prevé su disposición final vigésima segunda al precisar que "las entidades públicas mencionadas en esta Ley son las designadas por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con sus respectivas normas de organización"*.

Añade también más adelante: *"Por lo que se refiere al llamado prohijamiento (afillamento) o perfiliación (perfilatio) los usos históricamente practicados en el territorio gallego en torno al mismo, conectados a las instituciones agrícolas y familiares precitadas, dirigidas nuevamente al mantenimiento y continuidad de las pequeñas explotaciones agrícolas, no revelan conexión con la institución de la adopción. Antes bien, apuntan a una solución convencional, más próxima a las relaciones de trabajo o sociedad que a la institución objeto de análisis"*.

Y finalmente el TC concluye que el legislador gallego, al regular la adopción, está innovando su Derecho, para lo que carece de competencia.

4.- En el Fundamento Jurídico 7, el TC analiza la regulación referida a la "autotutela". En relación con esta figura, señala la sentencia que: *"Partiendo de los caracteres propios de la autotutela, nuevamente en este supuesto apreciamos su falta de conexión con las tradicionales y arraigadas instituciones familiares y sucesorias de Galicia"*.

El TC tras descartar la tesis del Letrado de la Xunta, que encontraba fundamento a la figura en la situación de ausencia no declarada judicialmente, señala que: *"(...) Si bien la regulación de las declaraciones de voluntad anticipadas y del*

consentimiento por sustitución (como medidas de protección de los posibles discapacitados, recogidas en la Ley gallega 3/2001, de 28 de mayo, reguladora del consentimiento informado y de la historia clínica de los pacientes) es quizá la que más relación pueda tener con el instituto de la autotutela, no se aprecia vinculación alguna, y tampoco se esgrime que la tenga, ni con el derecho civil escrito de Galicia, ni con sus costumbres o principios tradicionales. Antes bien, se trata de desarrollo competencial en materia de sanidad, de conformidad con el artículo 33 EAG y con el artículo 148.1.21 CE, en paralelismo a la relación ya advertida entre la tutela administrativa y la asistencia social con fundamento en los artículos 27.23 EAG y 148.1.20 CE”, para finalmente declarar también la inconstitucionalidad de los artículos 42 a 45 de la LDCG.

5- En cuanto al alcance temporal de la sentencia, el Fundamento Jurídico 8 detalla que el pronunciamiento de inconstitucionalidad no afecta a las adopciones que sean firmes a la fecha de publicación de la sentencia.

Añade que la limitación temporal pro futuro de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad también se produce en relación con la autotutela. Por eso matiza: “Este Tribunal entiende, siendo respetuoso con las libertades individuales, que la persona que, con la capacidad de obrar suficiente, en previsión de ser incapacitada judicialmente, haya otorgado en escritura pública cualquier disposición relativa a su propia persona o bienes, incluida la designación de tutor bajo la vigencia de los artículos 42 a 45 de la Ley 2/2006, no debe verse afectada por esta sentencia (STC 82/2016, de 28 de abril)”.

SENTENCIA 144/2017, de 14 de diciembre

(BOE de 17 de enero de 2018)

en relación con la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** la totalidad de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra.

- **Motivación del recurso:**

a) En primer lugar, la Ley no hace referencia a título competencial alguno que le sirva de base, aunque se enmarca en el ejercicio del derecho de asociación del artículo 22 CE.

b) Para delimitar el ámbito del recurso, se ha de partir de la calificación jurídica del cannabis como estupefaciente, incluido en las listas I y IV de la Convención única sobre estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961, como reconoce la exposición de motivos de la Ley impugnada

c) Aunque la Ley Foral, en la exposición de motivos, justifica su regulación en la jurisprudencia que considera atípico el autoconsumo esporádico, privado e insignificante de drogas y estupefacientes, dicha jurisprudencia no establece esa atipicidad, en particular, respecto del consumo de cannabis sativa.

d) Por lo expuesto, la Ley Foral recurrida invade, en primer lugar, la competencia estatal para la regulación de los estupefacientes que resulta del artículo 149.1.16 CE.

e) La Ley Foral también invade la competencia estatal sobre legislación penal del artículo 149.1.6 CE, íntimamente relacionada con el control de las actividades de consumo de drogas y estupefacientes.

f) La Ley recurrida invade también la competencia estatal sobre seguridad pública del artículo 149.1.29 CE.

g) Navarra regula los clubes de cannabis a través de la figura de las asociaciones de usuarios lo que excede, con mucho, el ámbito de las asociaciones del artículo 22 CE.

h) Por último, se precisa que el recurso se dirige contra la Ley Foral 24/2014 en su totalidad puesto que realiza una regulación completa del consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis sativa en Navarra a través de los clubes de consumidores. El Consejo de Estado se pronunció en su informe en favor de la impugnación total de la norma, lo que ha sido admitido, por ejemplo, en la STC 143/2012.

- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y en consecuencia declarar que la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, es inconstitucional y nula.

B.- RESUMEN:

1. El Pleno del Tribunal Constitucional, por unanimidad, ha declarado inconstitucional y nula la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra. La sentencia afirma que la norma vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal (art. 149.1.6 de la Constitución) porque regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el "*consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis*", en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere.

2. En su recurso, la Abogacía del Estado alega que la norma invade las competencias estatales referidas a legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), legislación penal (art. 149.1.6 CE) y seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Por su parte, el Parlamento de Navarra defendía que la ley es constitucional porque está amparada por la competencia navarra en materia de asociaciones (art. 44.19 LORAFNA). El Tribunal centra su análisis en la competencia estatal sobre legislación penal, que, de las tres esgrimidas por el Abogado del Estado, es la que considera tiene más estrecha relación con la materia objeto del recurso.

3. Antes de entrar en el análisis del fondo de la cuestión, la sentencia resume la regulación internacional y la legislación vigente en relación con el cannabis y su consumo. En el ámbito de la Unión Europea, la Decisión marco 2004/757/JAI, del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, considera como tales todas las sustancias que, como el

cannabis, están incluidas en la Convención de Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961) y en el Convenio de Viena sobre sustancias psicotrópicas (1971). En España, el art. 368 del Código Penal castiga con penas de prisión de entre tres y seis años a "los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines". Por otra parte, la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana considera infracciones graves "el consumo o tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares públicos"; el "traslado de personas para facilitarles el acceso a estas sustancias que no sea delito"; el "cultivo en lugares visibles al público que no constituya infracción penal" y la "tolerancia del consumo ilegal o tráfico en locales o establecimientos públicos".

4. El recurrente alegaba que la regulación de los clubes de cannabis invade la competencia del Estado sobre legislación penal porque a través de dichos centros "se facilita el abastecimiento, dispensación y consumo de cannabis". Por tanto, en su opinión, la ley recurrida tiene "una incidencia innegable" sobre las limitaciones que establece la legislación penal, "cuya definición corresponde en exclusiva al Estado" y que el legislador autonómico "no puede ni alterar, ni concretar, ni delimitar".

Tras analizar el articulado de la ley foral, el Tribunal llega a la conclusión de que invade la competencia estatal en materia de legislación penal porque "*se trata de una regulación con incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal correspondiente*", ya que si las asociaciones de cannabis "*podieran llegar a normalizar actividades que, como la promoción y facilitación del consumo ilegal de estupefacientes, son delictivas, ello supondría que dicha norma, por el solo hecho de permitir y regular tales asociaciones, estaría incidiendo en los tipos penales, cuya definición es de exclusiva competencia estatal*". A este respecto, la sentencia añade que la consecuencia principal de la ley es "*establecer una cobertura legal para las actividades de consumo de cannabis*". Para ello, y con el fin de "evitar cualquier consecuencia incriminatoria", la norma se ampara en el ejercicio del derecho fundamental de asociación.

Según afirma el Tribunal, la competencia autonómica para la regulación de las asociaciones, única esgrimida por el Parlamento de Navarra, "*no incluye, desde luego, la legitimación de fines o medios que sean delictivos*". Y tampoco puede "*reducir el ámbito de tipos delictivos, menoscabando la exclusiva competencia estatal y dando cobertura legal a comportamientos delictivos*". La competencia en materia

de asociaciones se refiere a la regulación de su régimen jurídico interno y externo, pero no puede extenderse a la regulación material del objeto asociativo "en cuanto ello implicaría una expansión competencial potencialmente ilimitada" y supondría "el vaciamiento" de las competencias del Estado en diversos ámbitos.

4. La inconstitucionalidad declarada por la sentencia afecta a todo el articulado de la ley. La razón, según explica la sentencia, radica en que mantener la vigencia de algunos artículos y declarar inconstitucionales solo los que reconocen a los clubes de usuarios de cannabis funciones de adquisición y distribución de dicha sustancia, carecería de efecto y puede llevar a confusión en el seno de una ley cuya finalidad es *"proporcionar cobertura legal a comportamientos que el legislador penal considera delictivos."*

SENTENCIA 154/2017, de 21 de diciembre

(BOE de 17 de enero de 2017)

en relación con la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra.

(Impugnación de Normas Autonómicas)

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Norma impugnada:** los siguientes apartados del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra:

* Apartado 3: por cuanto respecta a los apartados primero y segundo del nuevo artículo 5 *ter* incluido en la Ley Foral 8/2007.

* Apartado 20: por cuanto modifica el artículo 34.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los cuerpos de policía local de su inciso final «o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación.

* Apartado 21: por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los cuerpos de policía local de su inciso final «o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación.

* Apartado 34: por cuanto se refiere a la aplicación del artículo 57.1 a los cuerpos de policía local exclusivamente, así como contra la disposición adicional primera de la citada Ley Foral 15/2015, de 10 de abril. Han formulado alegaciones el Parlamento de Navarra y el Gobierno de Navarra.

- **Motivación del recurso:** que los preceptos impugnados establecen una regulación de la policía local de Navarra que vulnera la Constitución al afectar a las competencias exclusivas del Estado tanto respecto de la seguridad pública, artículo 149.1.29 CE, como respecto de la regulación de la función pública, artículo 149.1.18 CE, todo ello en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

(LOFCS) norma que integra el bloque de constitucionalidad, al exceder de la competencia autonómica de coordinación en materia de policía local.

- Fallo:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos el párrafo primero del apartado primero y el apartado segundo del artículo 5 ter de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra, en la redacción dada por el apartado tercero del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril; el apartado vigésimo del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril [por cuanto modifica el artículo 34.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los cuerpos de policía local de su inciso final «o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación»]; el apartado vigésimo primero del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril [por cuanto modifica el artículo 35.1 de la Ley Foral 8/2007 en lo que respecta a la aplicación a los cuerpos de policía local de su inciso final «o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación»]; el inciso «solo» del artículo 57.1 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, en la redacción dada por el apartado trigésimo cuarto del artículo único de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, en cuanto a su aplicación a los cuerpos de policía local exclusivamente; y la disposición adicional primera de la citada Ley Foral 15/2015, de 10 de abril.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

B.- RESUMEN

1.- Como acaba de indicarse en el apartado “fallo”, el Pleno del Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno contra la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, que reforma la regulación de las Policías de Navarra. El Tribunal entiende que algunos preceptos e incisos de la norma invaden competencias exclusivas del Estado en materia de función pública y seguridad pública y vulneran, asimismo, el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, amparado por el art. 23.2 CE.

2. La norma recurrida modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 marzo, de las Policías de Navarra. Los preceptos recurridos por la Abogacía del Estado se refieren a la relación entre las diferentes policías de la Comunidad Foral y regulan también, en relación con los Cuerpos de Policía Local, el sistema de acceso a los empleos de

inspector y subinspector, el régimen disciplinario y la integración de los auxiliares. De acuerdo con las materias que regula la norma recurrida, el recurso debe analizarse desde dos ámbitos competenciales diferentes: de un lado, la seguridad pública (que se refiere a los principios que rigen la actuación y coordinación entre diferentes cuerpos policiales, incluyendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) y, de otro, el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

3. En relación con el régimen estatutario de los funcionarios públicos, el Tribunal recuerda que Navarra goza de un régimen singular por su condición de territorio histórico. En consecuencia, esta Comunidad mantiene las competencias que ya ejercía en el momento de promulgación de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA). Dos son los límites al ejercicio de esas competencias: que *"no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional"* y que respeten *"los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos"*.

4. En cuanto a la seguridad pública, la sentencia afirma que, según reiterada doctrina constitucional, es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.29 CE). Esta competencia estatal sólo está limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas asuman en relación con la creación de su propia policía. Una vez identificadas las competencias afectadas por la ley recurrida, el Tribunal analiza de forma individualizada los preceptos impugnados. El primero de ellos se refiere a las relaciones entre la Policía Foral, las Policías Locales y las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Más concretamente, a la transmisión de información policial y a las solicitudes de apoyo entre dichos cuerpos. La sentencia realiza un examen profundo del precepto, que consta de dos partes diferenciadas:

- La primera de ellas establece *"deberes recíprocos de información entre la Policía Foral y los Cuerpos de Policía Local"*. Esta regulación no invade la competencia del Estado en materia de seguridad pública porque es *"una manifestación más de la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas"*; en otras palabras, *"es una consecuencia del principio general de colaboración"* que debe existir entre ellas.

- No corre la misma suerte la segunda parte del precepto, donde se establece que *"la Policía Foral centralizará toda la información policial"*, tanto si proviene de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

del Estado como de las Policías Locales, y gestionará las solicitudes de apoyo de las Policías Locales de investigación policial. En este caso, la norma foral vulnera la competencia estatal en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) porque, afirma la sentencia, *"viene a determinar el modo en que se coordinan y colaboran todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad presentes en la Comunidad Foral, incluidos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con las Policías Locales de Navarra"*. Al establecer esta regulación, la ley impugnada *"interfiere directamente en las labores de información e investigación policiales que, previa solicitud de la Policía Local, puedan llevar a cabo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado"*.

5. Otros dos de los preceptos impugnados eliminan el requisito de titulación para el acceso a los empleos de subinspector e inspector de las Policías de Navarra mediante promoción interna. Según la doctrina constitucional, la titulación es un requisito "esencial" de la promoción, forma parte del "régimen estatutario de los funcionarios públicos" y su regulación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE). Es parte, añade, del "núcleo esencial del estatuto de los funcionarios públicos" porque está conectado "con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE) y con los principios constitucionales" que integran este derecho, que no son otros que los de mérito y capacidad. Por todo ello, la supresión de la exigencia de titulación en el proceso de promoción interna a determinados empleos de las Policías Locales de Navarra invade la competencia del Estado en materia de función pública.

6. El cuarto de los preceptos impugnados establece que los miembros de la Policía Local de Navarra "sólo" podrán ser sancionados de acuerdo con el régimen disciplinario previsto en la ley foral. El Tribunal considera que la norma autonómica expresa *"la intención de excluir la aplicación de cualquier otra norma distinta en la definición del régimen disciplinario aplicable a los policías locales de Navarra"*, por lo que *"resulta contraria al criterio de delimitación de competencias al desconocer el carácter compartido"* de la materia. Como dicha exclusión deriva del inciso "sólo", éste es el que se declara inconstitucional y nulo.

7. El último de los preceptos impugnados regula el concurso oposición para el acceso al Cuerpo de Policía Local, de Alguaciles o de Agentes municipales para los auxiliares de policía con una experiencia mínima de tres años en el puesto de trabajo. La sentencia declara inconstitucional el precepto porque, afirma, vulnera el derecho

de acceso a la función y cargos públicos "en condiciones de igualdad" amparado por el art. 23.2 CE. El proceso de acceso para los auxiliares que contiene la norma foral es un proceso restringido y, como tal, debería cumplir una serie de requisitos que, en este caso, no se dan.

SENTENCIA 7/2017, DE 19 DE ENERO

(BOE 23 de febrero de 2017)

en relación con la Resolución de la Dirección General del Servicio Andaluz de Salud, de 25 de enero de 2012, por la que se anuncia convocatoria para la selección de medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia de Andalucía, cuando, en las recetas médicas y órdenes de dispensación oficiales del Sistema Nacional de Salud, sean prescritos o indicados por principio activo

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Nación

- **Motivo del conflicto:** Los títulos competenciales del Estado que se invocan en el presente conflicto son los recogidos en el art. 149.1.1, 16 y 17 CE.

- **Fallo:** Desestimación del conflicto de competencias

B.- RESUMEN

La resolución impugnada se ha dictado en aplicación del art. 60 bis.1 y concordantes de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía, en la redacción dada por el Decreto-ley de Andalucía 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía. Dicho marco normativo, impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4539-2012, ha sido enjuiciado en la STC 210/2016, de 15 de diciembre. En la citada resolución, el Tribunal, tras llevar a cabo el análisis propio de un juicio de constitucionalidad indirecta o mediata, respecto de la dispensación de medicamentos concluye en los siguientes términos: «la inclusión de un medicamento en ese nomenclátor [estatal] es condición necesaria pero insuficiente para su financiación en cada caso concreto, pues a ello ha de añadirse que para su dispensación es preciso que se trate del medicamento de menor precio dentro de los incluidos en la correspondiente agrupación homogénea, y, por otro que, en la actualidad, y como consecuencia de la aprobación del sistema de precios seleccionados por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, recogido en el art. 99 del texto refundido aprobado por Real Decreto

Legislativo 1/2015, la normativa estatal también excluye de la financiación por el Sistema Nacional de Salud a los medicamentos y/o productos sanitarios que superen el precio máximo financiable seleccionado a pesar de figurar en el nomenclátor. En consecuencia, debemos afirmar que la selección por el Servicio Andaluz de Salud, a través de la correspondiente convocatoria pública, de los medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia no establece diferencias en las condiciones de acceso a los medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud, catálogo y precios.» (FJ 8).

Como se desprende de las alegaciones de las partes que han quedado resumidas en los antecedentes, la controversia trabada en esta ocasión versa cabalmente sobre la constitucionalidad del marco legal que da cobertura a la resolución impugnada en este proceso, por lo que, sin necesidad de consideraciones adicionales, bastará con remitirse íntegramente a la fundamentación de la STC 210/2016, de 15 de diciembre, para concluir con la procedente desestimación de este conflicto positivo de competencia.

SENTENCIA 9/2017, DE 19 DE ENERO

(BOE 23 de febrero de 2017)

en relación con la Resolución de la Secretaría de Estado de servicios sociales e igualdad de 18 de mayo de 2016, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de la competencia en materia de asistencia social (o servicios sociales, en la dicción del art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC).

- **Fallo:**

1.º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 4777-2016 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 3 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los apartados primero, segundo.1, cuarto, sexto, séptimo (en cuanto atribuye a un órgano estatal la formulación de la propuesta de resolución), octavo, noveno, décimo, y undécimo, y los anexos A (en cuanto concreta los requisitos y en algunos casos la documentación a presentar para cada uno de los programas), B, I, II, III y IV.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B.- RESUMEN

1.- Recuerda el TC que a partir de la doctrina sentada en la STC 13/1992 este Tribunal ha resuelto previamente diversos conflictos promovidos por la misma Comunidad Autónoma en relación con convocatorias de subvenciones estatales, fundados como el ahora examinado en su competencia en materia de asistencia social (o servicios sociales, en la dicción del art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), entre otras, las SSTC 178/2011, 177/2012, 226/2012, 227/2012; 243/2012; 21/2013, 26/2013, 52/2013; 70/2013, y 154/2013. En todas estas resoluciones se ha apreciado la existencia de algún grado de vulneración de las competencias autonómicas para la regulación y gestión de las subvenciones.

Tal y como se señaló en la STC 70/2013, respecto a una Orden de 2012 de contenido prácticamente idéntico, se afirma que se trata de subvenciones dirigidas a financiar programas de materia de asistencia social.

Asimismo, la Sentencia añade que no resulta de aplicación, como sostenía el Abogado del Estado, el título competencial del Estado establecido en el art. 149.1.14 CE, aunque los fondos que financian estas subvenciones estén relacionados con la asignación tributaria del IRPF para fines de interés general, del mismo modo que son absolutamente ajenos a este debate competencial la libertad religiosa (art. 16 CE) o los compromisos derivados de los acuerdos del Estado con la Santa Sede.

Por otra parte, se afirma que no son de aplicación las circunstancias excepcionales a las que hace referencia la STC 13/1992, FJ 8 d), pues estas ayudas han quedado ya ubicadas por la doctrina constitucional en el supuesto previsto en la misma STC 13/1992, FJ 8 a), que excluye la posibilidad de gestión centralizada, según quedó decidido en la STC 70/2013, FJ 6.

2.- En aplicación de esta doctrina, que en palabras del TC *“hubiera debido dar por zanjado el carácter litigioso de la gestión de las subvenciones en materia de asistencia social”*, y con las mismas pautas que quedaron recogidas en la STC 70/2013, FJ 7, procede por tanto determinar concretamente el alcance de la vulneración competencial en que ha incurrido, una vez más, la resolución objeto de este conflicto.

a) El apartado primero es inconstitucional en cuanto convoca la concesión de subvenciones estatales.

b) El apartado segundo es inconstitucional en su apartado 1, al reservar a la Administración general del Estado la ejecución de las subvenciones, y constitucional en su apartado 2, en cuanto establece el objeto de las mismas.

c) El apartado tercero, que fija los requisitos que deben cumplir las entidades beneficiarias, no vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

d) Los apartados cuarto, sexto, octavo, noveno, décimo y undécimo conculcan las competencias autonómicas al atribuir a órganos estatales la competencia para la tramitación y resolución de las subvenciones, y al referirse a cuestiones atinentes a la tramitación administrativa, sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones.

La vulneración apreciada se extiende a los anexos B, I, II, III, y IV.

e) El apartado quinto es constitucional en cuanto se limita a determinar un criterio orientador para la determinación de la cuantía individualizada de la subvención, que admite un amplísimo margen regulatorio autonómico.

f) El apartado séptimo vulnera la competencia autonómica al atribuir a un órgano estatal la propuesta de resolución.

g) El anexo A es constitucional en cuanto contiene la relación de programas y prioridades, e inconstitucional en cuanto concreta los requisitos y en algunos casos la documentación a presentar para cada uno de los programas, por exceder de lo que constituyen los aspectos centrales del régimen subvencional, cercenando el margen necesario para que la Generalitat de Cataluña pueda desarrollar la regulación de las condiciones de otorgamiento.

3.- En aplicación del art. 66 LOTC, se afirma que la declaración de infracción competencial no implica la de aquellas resoluciones que hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado.

No obstante, la sucesión de conflictos de competencia suscitados por el mismo objeto impone alguna consideración adicional. En torno a esta misma controversia, en la STC 21/2013 ya hubimos de «recordar lo que dijimos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre (FJ 7), sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces ya

se afirmó, 'la lealtad constitucional obliga a todos' (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal» (FJ 8). Su cumplimiento pleno y tempestivo, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), exige que el Estado aborde sin demora la modificación del marco regulador de estas subvenciones, a fin de acomodarlo para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva.

SENTENCIA 18/2017, DE 2 DE FEBRERO

(BOE 10 de marzo de 2017)

en relación con el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- Conflicto de competencia promovido por: el Gobierno Vasco

- Motivo del conflicto:

El Gobierno Vasco solicita la declaración de que la competencia para establecer esa regulación corresponde a la Comunidad Autónoma por pertenecer a la materia de asistencia social, que es exclusiva.

Por su parte, la Abogada del Estado interesa la íntegra desestimación del conflicto, previa declaración de que el Estado ostenta la competencia para dictar una regulación como la del Real Decreto 1056/2014, dado que, por un lado, le corresponde la regulación del tráfico y la circulación de los vehículos a motor (art. 149.1.21 CE, a pesar de ser un título competencial no invocado expresamente por el propio Real Decreto) y, por otro, tiene capacidad para establecer condiciones básicas para el ejercicio de sus derechos y deberes fundamentales por parte de los ciudadanos —en este caso, por las personas que padecen discapacidad—, en régimen de igualdad (art. 149.1.1 CE).

- Fallo:

1.º Declarar que el art. 8, a excepción de su apartado 1 a) y el art. 10 del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

2.º Desestimar el conflicto positivo de competencia en lo restante.

B.- RESUMEN

1.- La Sentencia recuerda, en primer lugar, que la competencia exclusiva de las CCAA en materia de asistencia social *“no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE cuando concurran sobre el mismo objeto jurídico”*.

En este caso concreto, afirma el TC que hay que poner de relieve también la competencia estatal para el establecimiento de condiciones básicas de ejercicio de derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), que permite al Estado establecer determinados requisitos de acceso al derecho de uso de las tarjetas de estacionamiento de las personas con discapacidad, como garantía de igualdad básica de estas autorizaciones en todo el territorio nacional. En esta materia, continúa el TC, el derecho fundamental afectado es el de la libertad de circulación (art. 19 CE).

En cumplimiento de los mandatos exigidos a los poderes públicos por el art. 9.2 CE (deber de remover los obstáculos que impidan o dificulten el disfrute de los derechos) y del 49 CE (deber de amparar especialmente a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos), resulta indudable, afirma la Sentencia, que el Estado cuenta con cobertura para establecer una serie de condiciones ex art. 149.1.1 CE, que aseguren la libre circulación por todo nuestro territorio de personas que padecen algún tipo de discapacidad (art. 19 CE), en términos de igualdad sustancial. Esa circulación se realizará por medio de vehículos especiales, manejados por la propia persona discapacitada o por terceros, y comprende, sin duda, su estacionamiento en la vía pública, que es una actividad complementaria esencial de la circulación.

Por todo ello, concluye el TC afirmando que el Real Decreto impugnado encuentra su sustento en la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE, que habilita al Estado para incidir en una regulación sectorial que en principio corresponde aprobar a la Comunidad Autónoma del País Vasco como es la materia de asistencia social. Asimismo, recuerda que la doctrina constitucional viene subrayando el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), reiterada en muchas sentencias posteriores]. En esa línea, el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a

favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

2.- A continuación, la Sentencia analiza, uno a uno, los diversos preceptos impugnados y, conforme a la anterior doctrina, declara que no invaden la competencia del País Vasco, porque se consideran condiciones básicas que garantizan la igualdad en todas las CCAA, las regulaciones contenidas en los siguientes artículos:

- a) Art. 2: que define las tarjetas de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida como un documento público que acredita a su titular para estacionar el vehículo.
- b) Art. 3: que especifica qué personas en concreto tienen derecho a beneficiarse de las autorizaciones contenidas en las tarjetas de estacionamiento.
- c) Art. 5 y la disposición adicional segunda establecen un mínimo de plazas de aparcamiento reservado en las zonas de escasez (que se denominan «centros de actividad» y han de ser concretados por cada ayuntamiento) y un número «suficiente» de plazas en los servicios y establecimientos sanitarios, respectivamente.
- d) Art. 6: establece unas condiciones comunes sobre el régimen de ejercicio del derecho especial de estacionamiento de las personas con discapacidad que igualmente cabe vincular con la competencia estatal del art. 149.1.1 CE.
- e) Art. 7: regula el concreto alcance habilitante u operativo de estas autorizaciones en relación con las distintas posibilidades de estacionamiento, tanto en sentido positivo de lo que permiten hacer (apartado 1), como negativo, de lo que no comprenden (apartado 2).
- f) Art. 9 que establece que el procedimiento de otorgamiento de estas autorizaciones queda en manos de las Administraciones autonómicas, pero se introduce un único trámite esencial que, en ese sentido, se puede considerar como condición básica para la igualdad de los españoles discapacitados en todo el territorio nacional en la obtención del beneficio de la tarjeta de estacionamiento. Se trata del dictamen preceptivo y vinculante de un equipo multidisciplinar de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad.
- g) La disposición adicional primera regula la figura de la tarjeta provisional de estacionamiento. En realidad, esta previsión es complementaria del artículo 3, que define las condiciones subjetivas para ser beneficiario de las tarjetas.
- h) La disposición adicional tercera contiene una proclamación genérica de que el Real Decreto se aplicará sin perjuicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social.

- i) La disposición transitoria primera otorga un plazo de un año para la adaptación de la normativa vigente a las previsiones contenidas en el Real Decreto 1056/2014.
- j) La disposición transitoria tercera tiene relación con el artículo 7.1 c), que reconoce el derecho de los titulares de tarjetas para estacionar en las zonas de aparcamiento de tiempo limitado y, de hecho, contiene una remisión expresa a esa disposición.
- k) Por último, la disposición final primera identifica el título competencial de la norma gubernamental que se aprueba.

3.- Sin embargo, la Sentencia sí que afirma que dos preceptos son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

En primer lugar, el art. 8 que determina una serie de obligaciones a los titulares de las tarjetas de estacionamiento y un régimen de sanciones en caso de incumplimiento. El TC considera que “denotan una voluntad de establecer un régimen jurídico completo”, por lo que vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Y, por otro lado, el art. 10, que fija unas reglas muy detalladas para la renovación de la tarjeta que, precisamente por su grado de detalle, también corresponde establecer a la Comunidad Autónoma.

SENTENCIA 67/2017, DE 25 DE MAYO

(BOE de 1 de julio de 2017)

en relación con el Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Nación

- **Extensión del conflicto:** los artículos 1, 2, 3, y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposición transitoria única; y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta.

- **Motivo del conflicto:**

El Abogado del Estado considera que la norma impugnada modifica la demarcación registral en Cataluña contemplada en el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, y lo hace de forma unilateral y sin título competencial habilitador, regulando aspectos sustantivos del régimen de ordenación de los registros públicos, lo que excede del ámbito propio de las competencias de ejecución atribuidas a la Generalitat de Cataluña en el artículo 147.1 c) de su Estatuto de Autonomía (EAC), y vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, contempladas en el artículo 149.1.8 CE. Se alega también que la norma autonómica incluye previsiones que afectan de manera directa al régimen estatutario de los registradores, cuyas bases corresponde establecer al Estado, al amparo de la competencia que la reconoce el artículo 149.1.18.^a CE.

La representación autonómica considera, por el contrario, que el Decreto ha sido dictado al amparo de la competencia que le atribuye el citado artículo 147.1.c) EAC, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 31/2010, de 28 de junio, y responde al contenido de la competencia ejecutiva allí asumida, consistente en determinar la demarcación registral en su territorio, aplicando los criterios establecidos en la legislación estatal.

- Fallo:

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia, y declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos: los artículos 1, 2 y 3; las disposiciones adicionales primera y segunda; el inciso «cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa» de la disposición adicional tercera; la disposición transitoria y la disposición final primera y el apartado dos de la disposición final segunda del Decreto 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña.

2º. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B.- RESUMEN

1.- La Sentencia señala, en primer lugar, que el artículo 149.1.8.ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “ordenación de los registros” e instrumentos públicos. En lo que concierne al ámbito objetivo de lo que deba entenderse por registros públicos, la doctrina de este Tribunal ha entendido que «los registros a los que se refiere el art. 149.1.8.ª de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros» (STC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2). La disposición autonómica controvertida se aplica precisamente a los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña.

El Tribunal recuerda que el artículo 149.1.8.ª CE incluye en su ámbito la facultad del Estado “para determinar la demarcación registral, como aspecto específico de esa facultad genérica de ordenación de los registros, incluyéndose dentro de ella el dictar normas legales y reglamentarias en la materia”. Precisando seguidamente que “la competencia estatal exclusiva en materia de demarcación registral (...) que confiere al Estado el artículo 149.1.8.ª de la Constitución quedaría vacía de contenido si no pudiera efectuar, en ejercicio de aquella competencia, aspecto tan sustancial como la determinación de su ubicación y ámbito territorial”, y afirmando también que dicha competencia armoniza perfectamente con la facultad reconocida a la Generalitat de Cataluña para participar en la fijación de la demarcación registral, “pues ambas facultades, estatal y autonómica, no son antagónicas, sino complementarias”; y aún

sin necesidad de "definir en abstracto en qué deba consistir esa facultad de participación reconocida a la Comunidad", se pone de relieve que "finalmente, la decisión última corresponde al Gobierno".

La Comunidad Autónoma tiene, por tanto, competencia ejecutiva, es decir, "la adopción de las medidas de ejecución precisas para garantizar la plasmación o efectiva aplicación en su ámbito territorial de las normas estatales sobre demarcación registral". Sin embargo, afirma con rotundidad el TC, la competencia autonómica excluye, en todo caso, la posibilidad de dictar una normativa propia o establecer un régimen jurídico diferenciado en la materia.

2.- La Sentencia señala la reciente aprobación por el Estado del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, de modificación de la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. Esta norma no puede tomarse como parámetro de constitucionalidad, pero se menciona por cuanto "resulta expresivo de los términos en los que el Estado ha entendido su propia competencia y, por tanto, también las autonómicas que se relacionan con ella".

El Real Decreto 195/2017 reconoce el ejercicio de determinadas competencias ejecutivas por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así, en los artículos 2, en cuanto a la aplicación de determinados criterios de modificación de la demarcación de los registros de la propiedad; 3, en cuanto a la alteración de distritos hipotecarios; 4, en lo relativo a la determinación del número de registradores que han de estar a cargo de los registros mercantiles y de bienes muebles; 5, en lo referente a la modificación de la demarcación de los registros de bienes muebles; disposición adicional segunda, sobre el nombramiento de registradores accidentales y disposición adicional tercera relativas a la función autonómica de resolución de las dudas que se susciten como consecuencia de la ejecución por dicha Comunidad de los criterios del artículo 2.

No obstante, debe descartarse, afirma el TC, el argumento de la Generalitat, conforme al cual el contenido de estos preceptos resultaría legítimo, en la medida en que se ajustaba a los objetivos generales contemplados en el entonces vigente Real Decreto 172/2007 y a los criterios fijados por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el acuerdo de 7 de noviembre de 2013. El hecho de que la demarcación regulada por el Decreto autonómico pueda acomodarse o no a los objetivos generales de la normativa estatal, o pueda entenderse que dicha normativa se ajusta o no a unos criterios fijados por la Dirección General de los Registros y del Notariado es cuestión ajena a la presente controversia. También lo es la coincidencia

material de algunos de los preceptos impugnados con las previsiones del Real Decreto 195/2017, pues lo determinante no es dicha coincidencia, sino que lo que se ha de dilucidar en el presente conflicto positivo de competencia es si la Comunidad Autónoma es o no titular de la competencia para efectuar la presente regulación.

3.- Con arreglo a los pronunciamientos anteriores, la Sentencia determina que son inconstitucionales y nulos, por invadir la competencia exclusiva que el art. 149.1.8 CE atribuye al Estado en materia de ordenación de los registros, los siguientes preceptos:

- Art. 1.- Régimen y criterios objetivos de demarcación.
- Art. 2.- Modificación de distritos hipotecarios en aplicación del principio de organización territorial
- Art. 3.- Régimen y criterios objetivos de demarcación de los registros de la propiedad y mercantiles en el futuro.
- Disposición adicional 1ª.- Instalación de oficinas de atención al usuario
- Disposición adicional 2ª.- Provisión en el concurso para los nuevos registros)
- El inciso "Cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa" de la disposición adicional 3ª (nombramiento de registradores accidentales).
- La disposición transitoria. - Concursos de provisión de vacantes.
- La disposición final primera.
- El apartado dos de la disposición final segunda.

SENTENCIA 68/2017, DE 25 DE MAYO

(BOE 01 de julio de 2017)

en relación con diversos preceptos del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

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

- **Motivo del conflicto:** este conflicto de competencias se plantea en contra los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 19, 20, 21 y 22, las disposiciones adicionales primera, segunda y novena, así como la disposición final sexta del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo (en adelante Real Decreto 900/2015), por considerar que vulneran las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma Catalana en el artículo 133 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- Fallo:

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo, el apartado tercero del artículo 4 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, que establece que «En ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores» y los artículos 19, 20, 21 y 22 del referido Real Decreto.

2.º Declarar que el apartado primero de la disposición adicional segunda del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, es conforme con la Constitución, interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 12.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

1. Como acabamos de ver en el apartado anterior y a pesar de la gran cantidad de artículos "impugnados" por el Gobierno Catalán el alto Tribunal solamente declara nulos e inconstitucionales el apartado 3 del artículo 4º del Real Decreto 900/2015 que establece que: "*en ningún caso un generador se podrá conectar a la red interior de varios consumidores*", y los artículos 19, 20, 21 y 22 del referido Real Decreto relativos al registro de instalaciones de autoconsumo.

Hay que tener en cuenta que el Real Decreto objeto del presente conflicto constituye el desarrollo reglamentario de lo dispuesto por el art. 9 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, que especifica que: "*1. A los efectos de esta ley, se entenderá por autoconsumo el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor*".

Para el Alto Tribunal este artículo 9 "*se sitúa en el ámbito de la ordenación básica de las actividades de suministro de energía eléctrica y del establecimiento de su régimen económico, para lo que los títulos de los arts. 149.1.13 y 25 CE proporcionan fundamento competencial adecuado*" (STC 60/2016, FJ 3; en sentido similar se pronuncian las SSTC 72/2016, FJ 3; y 205/2016, de 1 de diciembre, FJ 3). El citado art. 9 contiene en su apartado 5º una remisión a la regulación por el Gobierno de las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones con autoconsumo, que se desarrolla en el RD 900/2015. Precisamente esta consideración del artículo 9 como regulación/normativa básica estatal es lo que motiva la denegación de la mayor parte de las alegaciones esgrimidas por la Generalitat.

2. El primer artículo que según el Alto Tribunal excedería de la regulación de lo básico que puede realizar el Estado es el art. 4.3 del RD 900/2015, ya que no se encuentra en ninguno de los supuestos que, según la citada STC 18/2011, FJ 10, conllevan que una regulación o medida tenga carácter básico, y por este motivo no puede considerarse amparada en las competencias básicas del Estado. Por lo tanto se estima que el citado texto del art. 4.3 incurre en extralimitación competencial y es inconstitucional y nulo. La sentencia argumenta además que la prohibición que establece el art. 4.3 del RD 900/2015 incide en el ámbito de las competencias

asumidas por la Generalitat en materia de *"fomento de la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética"* en su ámbito territorial, y dificulta la consecución de objetivos de eficiencia energética y medioambientales establecidos por las Directivas 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios; o la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

Por otro lado, en el apartado 5 del art. 81 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, se indica que el contrato de acceso a las redes deberá suscribirse para cada uno de los puntos de conexión de los consumidores a las mismas, lo que supone que cada consumidor tendrá un punto de enganche independiente a la red eléctrica de distribución, con su correspondiente contador, y por tanto no puede compartir la energía suministrada con otros.

De la misma forma, el propio Real Decreto 900/2015 de autoconsumo eléctrico establece que las únicas dos categorías legales permitidas corresponderán a un consumidor en un único punto de suministro o instalación, que disponga en su red interior de una o varias instalaciones de generación de energía eléctrica destinadas al consumo propio y que no estuvieran dadas de alta en el correspondiente registro como instalación de producción (en este caso existirá un único sujeto de los previstos en el artículo 6 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, que será el sujeto consumidor), o bien debidamente inscritas en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica (en este caso existirán el sujeto consumidor y el productor).

Atendiendo entonces a la legislación vigente, un propietario de una vivienda no podrá recibir parte de la electricidad producida mediante paneles solares fotovoltaicos ubicados en zonas comunes de su edificio, sino que dicha energía solo podrá destinarse al suministro de los servicios generales del edificio (alumbrado de escalera, ascensores, etc.) .

3. También se declaran inconstitucionales y nulos los artículos 19, 20, 21 y 22, en los que se regula el registro de autoconsumo de energía eléctrica conforme a lo previsto en el artículo 9 LSE.

El artículo 19 establece que la finalidad de este registro es *«el control y el adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica»* (apartado 3); y otorga su gestión a la Dirección

General de Política Energética y Minas (apartado 2); el artículo 20, que regula la inscripción, obliga a todos los sujetos acogidos a las modalidades de autoconsumo a solicitar la inscripción en el mismo, y a los distribuidores a comunicar anualmente a la Dirección General de Política Energética y Minas y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cualquier cambio en la situación de un consumidor que estuviera conectado al sistema eléctrico y modifique dicha conexión para solicitar su aislamiento; el artículo 21 regula el procedimiento de inscripción, y el artículo 22 regula la modificación y cancelación de las inscripciones, por parte del gestor del registro (esto es, la Dirección General de Política Energética y Minas).

El Tribunal ha declarado en la STC 32/2016, FJ 6 –en la que se resuelve el recurso número 1908-2014–, que *«no cabe, a efectos de la obligación de inscripción en el registro, diferenciar entre unas instalaciones y otras, dado que una de las finalidades de dicho registro es conocer el número y características de las instalaciones de autoconsumo, con independencia de que algunos de los supuestos contemplados en el precepto tengan además repercusión en el régimen económico del sector o estén conectados al sistema, pues, en todo caso, las instalaciones de autoconsumo tienen la condición de sujetos del sistema eléctrico conforme a lo dispuesto en el artículo 6 LSE»*. En la misma sentencia, al examinar las alegaciones de la Generalitat de Cataluña contra el artículo 9.4 LSE, se remite a la jurisprudencia en materia de registros administrativos, recogida en la STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6 a), de la que se deduce 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»* (se citan, entre otras, las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Cita también la STC 85/2015, de 30 de abril, FJ 5, en la que se declara que *«en estas cuestiones el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad de normación para la creación de un registro único, estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible»*. Concluye que el artículo 9.4 LSE no incurre en vulneración competencial *«ya que se limita a crear un Registro único en relación con los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica, quedando diferido a un posterior desarrollo reglamentario las cuestiones relativas a la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos en relación con el registro estatal»*.

La aplicación de esta doctrina determinó que la STC 32/2016 considerase acorde con el orden constitucional de competencias del artículo 9.4 LSE, al apreciar que *«la mera creación del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, único contenido del precepto impugnado, no ha invadido las competencias autonómicas»* (en el mismo sentido STC 205/2016, de 1 de diciembre, FJ 3). Ahora corresponde examinar si el desarrollo reglamentario del referido precepto legal que efectúan los artículos 19 a 22 del Real Decreto 900/2015 impugnado en el presente conflicto de competencias respeta la doctrina constitucional en materia de registros administrativos que, como se acaba de indicar, establece que en esta materia las competencias del Estado estén *«circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único»* y que *«otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible»* (SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6; 32/2016, FJ 3, entre otras muchas).

La aplicación de esta doctrina conlleva que los artículos 19, 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre sean contrarios al orden constitucional de competencias. La regulación que establecen estos preceptos del registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica previsto en el artículo 9.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico no puede considerarse amparada en las competencias del Estado en esta materia que, como acaba de indicarse, están *«circunscritas a la potestad de normación para la creación de un Registro único»*. Estos preceptos exceden de este ámbito competencial al atribuir a este registro facultades de carácter ejecutivo que lesionan las competencias de las Comunidades Autónomas. Así lo evidencia lo dispuesto en el artículo 19.3 en el que se establece que este registro *«tendrá como finalidad el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica»*. La asignación de estos fines al referido registro pone de manifiesto que a través del mismo se va a realizar una función de control y seguimiento de las instalaciones de autoconsumo, lo que vulnera las competencias ejecutivas que, en materia de energía, corresponde a las Comunidades Autónomas. Ha de tenerse en cuenta que, aunque no cabe descartar que en supuestos excepcionales puedan calificarse como básicas medidas de carácter ejecutivo –así sucederá en aquellos supuestos en los que la supraterritorialidad, la necesidad de coherencia o la homogeneidad técnica exijan la centralización de la actividad (STC 171/2016, de 8 de octubre, FJ 5)–, en el presente caso no concurren estas circunstancias, pues la función que este precepto reglamentario atribuye al registro administrativo de autoconsumo –el control y adecuado seguimiento de los consumidores acogidos al autoconsumo– puede ser ejercido por las Comunidades

Autónomas sin afectar a la homogeneidad del sistema en su conjunto que exige su correcto funcionamiento. Por todo ello, la regulación que efectúa el artículo 19 de este registro, dados los fines que le atribuye, vulnera el orden constitucional de competencias.

De igual modo los artículos 20, 21 y 22 del Real Decreto 900/2015, que regulan la obligación de todos los consumidores acogidos a las modalidades de energía eléctrica de solicitar la inscripción en el registro estatal de autoconsumo de energía eléctrica (art. 20), el procedimiento de inscripción en este registro (artículo 21) y la modificación y cancelación de las inscripciones (artículo 22) son también contrarios al orden constitucional de competencias. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, *«la inscripción registral es un acto típicamente ejecutivo»* y por ello, en relación con la inscripción en estos registros estatales, este Tribunal ha sostenido que para que sean compatibles con las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas *«debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas»* (SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12).

La aplicación de esta doctrina determina, como se ha indicado, que estos preceptos sean inconstitucionales y nulos al lesionar las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

SENTENCIA 134/2017, DE 16 DE NOVIEMBRE

(BOE 20 de diciembre de 2017)

en relación con diversos preceptos del Gobierno Vasco 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Conflicto positivo de competencia

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Nación

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de los arts. 149.1.1, 149.1.2, 149.1.16 y 149.1.17 CE.

- **Fallo:**

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia, y declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos los preceptos del Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi que, a continuación, se enuncian:

a) Del artículo 1, el inciso «a aquellas personas excluidas del ámbito de aplicación de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud por no tener la condición de asegurados ni de beneficiarios del mismo».

b) Los artículos 2 (apartados segundo y tercero), 3, 4 y 5.

c) Del artículo 7, apartado segundo, el inciso: «así como las personas a las que se refieren los apartados segundo y tercero del artículo 2 de este Decreto».

d) Del artículo 8.1:

- El apartado a).

- Del apartado b): Los incisos «pensionistas», «mayores de 65 años», «personas viudas» «personas huérfanas menores de 18 años» y «personas con minusvalía en grado igual o superior al 33%».

e) De la disposición final primera, el inciso: «para dictar las disposiciones precisas para la emisión del documento identificativo previsto en el artículo 5 y».

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B.- RESUMEN

1.- De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 114/2012, de 26 de junio, el mismo «tiene por objeto regular en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el acceso a las prestaciones sanitarias contenidas en la cartera de servicios del Sistema Vasco de Salud a aquellas personas excluidas del ámbito de aplicación de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud por no tener la condición de asegurados ni de beneficiarios del mismo, así como la complementación de las condiciones financieras básicas en que se desarrolla la prestación farmacéutica».

En primer lugar, el TC afirma que el ámbito material más estrechamente relacionado con el conflicto de competencias planteado es el correspondiente a la "Sanidad" (149.1.16 CE). Se descarta, por tanto, que el Estado pueda invocar los títulos sobre condiciones básicas que garanticen la igualdad, extranjería o seguridad social (149.1.1, 149.1.2 y 149.1.17 CE, respectivamente).

Identificada la materia a la que se refiere el objeto del conflicto, recuerda el TC que, de acuerdo con el artículo 149.1.16 CE, el Estado tiene competencia exclusiva, tanto sobre la «sanidad exterior», como sobre las «bases y coordinación general de la sanidad», entendida esta como «sanidad interior» (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, y 98/2004, FJ 6). Por su parte, a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde «el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior» [art. 18.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV)]. En el ejercicio de esta competencia, «la Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar... dentro de su territorio, todos los servicios relacionados» con dicha materia «y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones en materia de sanidad» (art. 18.4 EAPV).

Por otra parte, la Sentencia indica que en la determinación del alcance de lo básico y de sus límites, la doctrina del propio TC ha desarrollado la concepción de las bases como un mínimo común uniforme, pero mejorable, por parte de las Comunidades Autónomas. Así *«la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, eso sí, sin perjuicio, bien de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias... dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado, bien de las propias competencias de gestión o de financiación que sobre la materia tengan conforme a la Constitución y a los Estatutos. Y se lo exige cuando en el artículo 149.1.16 CE le atribuye las bases en materia de "sanidad", para asegurar –como se ha dicho– el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos»* (STC 98/2004, FJ 7, doctrina reiterada en las SSTC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3; 136/2012, FJ 5; 211/2014, FJ 4; 33/2017, FJ 4; 64/2017, de 25 de mayo, FJ 4, y 99/2017, de 20 de julio, FJ 3).

2.- Ahora bien, antes de abordar los concretos preceptos recurridos de la norma vasca, el TC se centre en determinar el alcance de la normativa básica estatal en la cuestión concreta del ámbito subjetivo del derecho de acceso a las prestaciones sanitaria.

Aquí el TC se muestra muy tajante y considera que el conjunto de preceptos que delimitan el concepto de quiénes hayan de tener acceso al catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud son formal y materialmente básicos y que el reconocimiento a las CCAA de desarrollar para mejorar el ámbito prestacional fijado por el Estado se halla en función, precisamente, de los límites y del alcance que fijen las propias bases estatales.

Citando, entre otras a la STC 139/2016, nuevamente afirma el TC que el ámbito de quiénes ostentan la condición de asegurado y beneficiario tiene la condición de norma básica y que se contiene en el art. 3 de la Ley 16/2003, de cohesión del Sistema Nacional de Salud. Dicho artículo fue objeto de modificación por el Real Decreto-Ley 16/2012, que diseñó un sistema de bases que *"supone un giro en la anterior política de progresiva extensión de la asistencia sanitaria gratuita o bonificada, a partir de la creación del Sistema Nacional de Salud"*.

La Sentencia señala que el precitado art. 3 permite advertir que el mismo tiene una clara vocación de exhaustividad, toda vez que el eje central sobre el que se asienta el derecho a las prestaciones sanitarias viene delimitado por los conceptos nucleares de asegurado y beneficiario, que son los títulos jurídicos que habilitan para el ejercicio de aquel derecho. Advierte a continuación que el art. 3 de la Ley 16/2003, en la redacción operada por el Real Decreto-Ley 16/2012 únicamente contempla como supuesto residual, al margen de los determinados por los conceptos de asegurado y beneficiario, el de la suscripción de un convenio especial en el que, de modo individual, quien pretenda obtener el acceso a la prestación de asistencia sanitaria, deba concertarlo con la administración sanitaria correspondiente mediante el pago de una contraprestación o cuota.

En este sentido, pues, culmina la Sentencia señalando que la normativa básica estatal cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el tantas veces citado artículo 3 de la Ley 16/2003, a excepción del supuesto residual de la suscripción del convenio especial previsto en el apartado quinto del citado precepto.

3.- A continuación, la Sentencia examina si los concretos preceptos impugnados invaden la competencia estatal del 149.1.16 CE. En el proceso planteado se estaría, en su caso, ante un problema de inconstitucionalidad mediata o indirecta. En estos casos, se recuerda que en primer lugar hay que analizar si la norma estatal es una norma básica en el doble sentido material y formal. En su caso, y, en segundo lugar, constatar si la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa.

a) En lo que se refiere a la impugnación del artículo 2 del Decreto 114/2012, de 26 de junio, que establece el ámbito subjetivo de acceso a las prestaciones sanitarias en el ámbito territorial del País Vasco, el precepto estatal de contraste sería el recogido en el artículo 1, en conexión con la disposición transitoria primera, del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que ha modificado el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en relación con los requisitos para la adquisición de la condición de asegurado y de beneficiario del Sistema Nacional de Salud.

La norma estatal es considerada básica por el TC, como ya sostuvo en la STC 139/2015.

Por otra parte, se comparan ambas normativas. Así el art. 2 del Decreto vasco dispone en sus apartados segundo y tercero, que recibirán idénticas prestaciones sanitarias, en primer lugar, los que dispusieran de tarjeta sanitaria emitida por la Comunidad Autónoma de Euskadi con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012 y, en segundo término, aquellas personas que cumplieran simultáneamente una serie de requisitos específicamente recogidos en el apartado tercero.

En relación al apartado 2º afirma la Sentencia que se halla en contradicción con la normativa básica estatal, toda vez que mientras la norma vasca les reconoce indefinidamente el derecho de acceso a las prestaciones sanitarias, la norma básica estatal únicamente lo limita temporalmente hasta el 31 de agosto de 2012, de tal manera que, a partir de dicha fecha y conforme a la normativa estatal, tales personas habrían perdido aquel derecho de acceso a la cobertura sanitaria financiada con fondos públicos, salvo que se hubieran acogido a la posibilidad del antes citado convenio especial.

Asimismo, el TC afirma que en lo que atañe al apartado tercero del artículo 2 de la norma vasca se aprecia también una contradicción incompatible con la regulación de la normativa básica del Estado, toda vez que los criterios establecidos por aquella para el reconocimiento del derecho de acceso a la prestación sanitaria no se corresponden con los que contempla el artículo 3 de la Ley 16/2003, en la redacción operada por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012. Al igual que en el supuesto anterior, estos colectivos de personas únicamente tendrían la posibilidad de acceder al sistema público de prestaciones sanitarias, a través del convenio especial que contempla el artículo 3.5 de la Ley estatal 16/2003, en la redacción introducida por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012.

También se determina la inconstitucionalidad de los arts. 1, 3, 4 y 5 del Decreto 114/2012. Así, el art. 1 propone regular, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el acceso a las prestaciones sanitarias de las "personas excluidas del ámbito de aplicación de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud por no tener la condición de asegurados ni de beneficiarios del mismo". Es decir, sigue la sentencia, la norma vasca se aparta de la normativa estatal básica con objeto de desarrollar y ampliar el ámbito subjetivo de cobertura que ésta no contempla y extenderlo a diferentes

personas que, conforme al Sistema Nacional de Salud, quedarían fuera de su protección como asegurados o beneficiario.

Por ello, y por su estrecha conexión con el art. 2 (párrafos 2º y 3º) no atiende al criterio de lo básico establecido por la norma estatal y, en consecuencia, se determina su inconstitucionalidad. Otra tanto sucede con los arts. 3, 4 y 5, dado que los mismos regulan, respectivamente, la extensión del acceso de las prestaciones sanitarias, el reconocimiento de dicho derecho y el título identificativo correspondiente a las personas a que se refieren los apartados segundo y tercero del artículo 2 de la norma vasca.

b) En lo que se refiere a la impugnación del art. 8 que se refiere a la complementación de las condiciones financieras básicas en que se desarrolla la prestación farmacéutica, el precepto estatal de contraste sería el art. 4 del Real Decreto-Ley 16/2012 que, en lo que se refiere a este precepto, modificó la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, actualmente recogido en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

El precepto estatal citado fija unas aportaciones variables por parte de los beneficiarios en función de la renta de los ciudadanos. La Sentencia afirma el carácter básico del precepto, recordando que en la STC 132/2012 ya se sostuvo que *"la regulación relativa a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud se encuadra en el ámbito de las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y el acceso a la misma en condiciones de igualdad presupone necesariamente una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español"*.

Comparando la norma estatal con la autonómica, se observa que esta última introduce diferencias en las condiciones de aportación de los usuarios y, por tanto, en las condiciones de financiación de los medicamentos fijadas en la normativa básica estatal, que no se corresponden con los criterios que determina la norma básica estatal, lo que determina la estimación del conflicto y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de aquellos incisos del art. 8 del Decreto básico que contradicen la norma básica.

Por su conexión con el art. 8 también se determina la inconstitucionalidad Del artículo 7, apartado segundo, el inciso: *«así como las personas a las que se refieren*

los apartados segundo y tercero del artículo 2 de este Decreto» y el inciso: «para dictar las disposiciones precisas para la emisión del documento identificativo previsto en el artículo 5 y» de la disposición final primera.

SENTENCIA 26/2017, DE 26 DE FEBRERO

(BOE de 25 de marzo de 2017)

en relación con la con diversos preceptos de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Gipuzkoa, y, de otro, con los artículos 107 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo

Impugnación de Normas Autonómicas

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Donostia.

- **Motivación de la cuestión:**

Precisa el órgano judicial, antes de nada, que los arts. 1 y 4 de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, aplicables a la liquidación impugnada, son controlables por el Tribunal Constitucional ex art. 3 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2010. Y añade a renglón seguido que los arts. 3 y 42 de la Ley 12/2002, de 23 de marzo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, disponen que la regulación de los tributos locales debe seguir la estructura general establecida para el sistema tributario local de régimen común y los principios que lo inspiran, respetando las normas de armonización que sean aplicables en la materia, razón por la cual, la regulación de los citados arts. 1 y 4 de la Norma Foral, se corresponde con la de los arts. 104 y 107 del texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales (LHL) de 2004, unos y otros, en conexión con el art. 7.4 de la Norma Foral y 110.4 LHL, respectivamente, que impiden cualquier prueba en contrario en la determinación de la base imponible del tributo, reduciéndose las posibilidades impugnatorias a la «aplicación correcta de las normas reguladoras del impuesto». Pues bien, para el órgano judicial es necesario determinar, de cara a la resolución del recurso, si los preceptos citados, en tanto que establecen una regla objetiva de valoración de la plusvalía, aunque se haya producido realmente una minusvalía, son o no constitucionales.

Para el órgano judicial la cuestión de constitucionalidad tiene un doble aspecto, pues se dirige a determinar si los preceptos cuestionados son compatibles con el principio constitucional de capacidad económica al no someterse a tributación una plusvalía real sino cuantificada de forma objetiva sin permitir una prueba en contrario que desvirtúe la plusvalía ficticia imputada (art. 31.1 CE). En este sentido, precisa que la cuestión de inconstitucionalidad no se suscita respecto de la aplicación de una base objetiva de cálculo predeterminada, que la considera conforme con la Constitución cuando subyace un incremento de valor, sino sólo cuando el incremento de valor que se deriva de la aplicación de los preceptos no es real ni cierto, lo que no sólo puede ser contrario al citado principio de capacidad económica, sino que puede devenir, en el caso concreto, en confiscatorio.

- **Fallo:**

1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad promovida respecto de los arts. 107 y 110.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

2º Estimar parcialmente la cuestión prejudicial de validez planteada en relación con los arts. 4.1, 4.2 a) y 7.4, de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana del Territorio Histórico de Gipuzkoa, y, en consecuencia, declararlos inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

3º Desestimar la cuestión prejudicial de validez en todo lo demás.

B.- RESUMEN:

La norma sobre la que versa la cuestión, crea un impuesto sobre la plusvalía de los terrenos de naturaleza urbana. Este impuesto se devenga en el momento en que se produce la venta del bien y se calcula de forma objetiva a partir de su valor catastral y de los años (entre un mínimo de uno y un máximo de veinte) durante los que el propietario ha sido titular del mismo.

La sentencia recurre a la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional sobre los principios del art. 31.1 CE y recuerda que *"en ningún caso podrá el legislador establecer un tributo tomando en consideración actos o hechos que no sean*

exponentes de una riqueza real o potencial". Es decir, el legislador no puede crear impuestos que afecten a "aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia". Insiste además en que el principio de capacidad económica no sólo se predica del sistema tributario en su conjunto, sino que debe estar presente en cada concreto impuesto, en tanto que presupuesto mismo de la tributación. "No caben en nuestro sistema, tributos que no recaigan sobre alguna fuente de capacidad económica".

El Alto Tribunal tras su análisis considera que los preceptos cuestionados establecen una ficción de incremento de valor que, además, impide al particular toda prueba en contrario. Ello es así porque el aumento del valor del suelo se determina mediante la aplicación automática de los coeficientes previstos en la norma al valor catastral del suelo en el momento de la transmisión. Por lo tanto, la mera titularidad de un terreno durante un determinado período temporal produce, en todo caso y de forma automática, un incremento de su valor. La fórmula prevista en la norma para calcular el impuesto provoca que éste deba pagarse igualmente en aquellos supuestos en los que el valor de los terrenos no se ha incrementado, o incluso ha disminuido, una circunstancia esta última no poco frecuente como consecuencia de la crisis. La sentencia considera que esta consecuencia *"carece de toda justificación razonable en la medida en que, al imponer a los sujetos pasivos del impuesto la obligación de soportar la misma carga tributaria que corresponde a las situaciones de incrementos derivados del paso del tiempo, se están sometiendo a tributación situaciones de hecho inexpressivas de capacidad económica, lo que contradice frontalmente el principio de capacidad económica que la Constitución garantiza en el art. 31.1".*

Por todo lo anterior el Tribunal declara parcialmente inconstitucionales y nulos los preceptos cuestionados; esto es: *"únicamente cuando sometan a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica, impidiendo a los contribuyentes acreditar que no se produjo efectivamente un incremento de valor".* Corresponde por tanto al legislador, a partir de la publicación de la sentencia, llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones del régimen legal del impuesto que permitan no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

SENTENCIA 59/2017, 11 DE MAYO

(BOE de 15 de junio de 2017)

en relación con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Haciendas Locales

Impugnación de Normas Estatales

A.- ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores del recurso:** Juzgado de lo Contencioso Administrativo num.1 de Jerez de la Frontera.
- **Extensión de la impugnación:** en relación con el art. 107 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- **Motivación del recurso:** El artículo 107 atribuye, en todo caso, un resultado positivo de incremento de valor por la aplicación de unas reglas de determinación de la base imponible que no pueden dejar de aplicarse, dado su carácter imperativo.

No contempla la posible existencia de una minusvaloración al momento de la transmisión de los inmuebles, con lo que estaría haciendo depender la prestación tributaria de situaciones que no son expresivas de capacidad económica y, en consecuencia, estaría sometiendo a tributación manifestaciones de riqueza no ya potenciales, sino inexistentes o ficticias.

- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4864-2016 y, en consecuencia, declarar que los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4, todos ellos del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, son inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

B.- RESUMEN:

El Tribunal considera que el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana vulnera el principio constitucional de capacidad económica en la medida en que no se vincula necesariamente a la existencia de un incremento real del valor del bien, *"sino a la mera titularidad del terreno durante un periodo de tiempo"*.

La sentencia reitera la doctrina establecida por el Tribunal en las sentencias 26/2017 y 37/2017, referidas, respectivamente, al establecimiento de este mismo impuesto en los territorios históricos de Gipuzkoa y Álava. En dichas resoluciones, el Tribunal llegó a la conclusión de que el establecimiento por el legislador de impuestos que graven el incremento del valor de los terrenos urbanos es constitucionalmente admisible siempre y cuando aquellos respeten el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE); asimismo, señaló que, para salvaguardar dicho principio, el impuesto no puede en ningún caso gravar actos o hechos que *"no sean exponentes de una riqueza real o potencial"*.

El Pleno explica que el objeto del impuesto regulado por la norma estatal ahora cuestionada es el incremento del valor que pudieran haber experimentado los terrenos durante un determinado intervalo de tiempo; sin embargo, el gravamen no se vincula necesariamente a la existencia de ese incremento, sino *"a la mera titularidad del terreno durante un periodo de tiempo computable entre uno (mínimo) y veinte años (máximo)"*.

Por consiguiente, añade la sentencia, *"basta con ser titular de un terreno de naturaleza urbana para que se anude a esta circunstancia, como consecuencia inseparable e irrefutable, un incremento de valor sometido a tributación que se cuantifica de forma automática mediante la aplicación al valor que tenga ese terreno a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles al momento de la transmisión, de un porcentaje fijo por cada año de tenencia, con independencia no solo del quantum real del mismo, sino de la propia existencia de ese incremento"*.

Es decir, el solo hecho de haber sido titular de un terreno de naturaleza urbana durante un determinado periodo temporal implica necesariamente el pago del impuesto, incluso cuando no se ha producido un incremento del valor del bien o, más allá, cuando se ha producido un decremento del mismo. Esta circunstancia, explica

el Tribunal, impide al ciudadano cumplir con su obligación de contribuir *“de acuerdo con su capacidad económica (art. 31.1 CE)”*.

Por todo ello, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4 de la ley cuestionada, pero *“solo en la medida en que no han previsto excluir del tributo las situaciones inexpressivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor”*.

Entiende además el Tribunal Constitucional que a partir de la publicación de la sentencia, corresponderá al legislador, en su libertad de configuración normativa, llevar a cabo *“las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana”*.

