

LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL MODELO AUTONÓMICO

Marc Carrillo

1. Introducción

A lo largo de 2013, el Tribunal Constitucional ha resuelto un amplio número de recursos de inconstitucionalidad de naturaleza competencial y conflictos de competencias. Hasta tal punto ha sido así, que la jurisdicción constitucional ha acrecentado su condición de Tribunal de resolución de conflictos competenciales con un protagonismo superior al que tradicionalmente ha tenido hasta hace poco como jurisdicción de tutela de los derechos fundamentales. Los efectos de la reforma del trámite de admisión del recurso de amparo han de tener mucho que ver en esta nueva tendencia, pero sin duda la razón principal hay que encontrarla seguramente en la imperiosa necesidad que sigue afectando al Tribunal de abordar lo antes posible contenciosos competenciales que restan sin resolver desde hace demasiado tiempo. Concretamente, tanto tiempo como el de nueve años, que ha sido el que ha tardado en tomar una decisión, por ejemplo, el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones*. Es ya un lugar común, pero no por ello menos cierto, que una jurisdicción constitucional con un retraso de estas dimensiones temporales plantea serios problemas de credibilidad institucional.

No obstante la ingente cantidad de sentencias producidas, las novedades jurisprudenciales aportadas no son especialmente novedosas, aunque en algún caso el Tribunal adopta un criterio interpretativo que favorece una visión todavía más expansiva de la legislación básica estatal (STC 130/2013). Por otra parte, a causa del retraso acumulado, el Tribunal se sigue pronunciado sobre controversias suscitadas que datan de mucho tiempo, si el contenido de las mismas presenta interés doctrinal. A este respecto reitera su doctrina ya establecida sobre el alcance de la pérdida de objeto y del *ius superveniens*, cuando como ocurre en diversos casos también este año, una norma posterior modifica o deroga la anterior. O, incluso, cuando esta norma posterior también ha sido objeto de un nuevo recurso (SSTC 16/2013; 35/2013 ó 62/2013). En fin, esto es lo que ocurre, cuando se tarda en resolver un recurso después de una década.

En el contexto institucional, durante el mes de junio se ha producido la renovación de un tercio de los magistrados, y unos meses después también se ha cubierto la vacante dejada por causa de fallecimiento de otro magistrado. Por tanto, el segundo semestre de la jurisdicción constitucional lo ha sido ya con un tribunal surgido de la renovación parcial.

2. La STC 130/2013 sobre actividad subvencional

Que no se hayan registrado grandes novedades no conlleva que no se registren criterios jurisprudenciales de especial relevancia por el alcance que puedan tener. Como se acaba de apuntar, la STC 130/2013 que resolvió el recurso contra la *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones* es un ejemplo por el criterio adoptado sobre la incidencia de la actividad de subvención en el sistema de distribución de competencias, cuestión que generó una notoria división en el Tribunal (un voto particular al que adhirieron cuatro magistrados más).

En esta sentencia dictada con carácter interpretativo, el Pleno del Tribunal resolvió el recurso planteado por la Comunidad Autónoma de Aragón que cuestionó la constitucionalidad de una parte importante de la Ley 38/2003, que reguló de forma completa y con carácter de ley básica, en buena parte de su contenido, el régimen subvencional. Para ello se acogió a los títulos competenciales del art. 149.1.13, 14 y 18 CE. Hasta la promulgación de esta ley, la actividad subvencional del Estado estaba regulada por el Real decreto 227/1993. Dado que la actividad subvencional no es un título competencial, la regla interpretativa sobre la atribución de competencias al respecto se concretó en que la competencia sobre el procedimiento dependía de la competencia sobre la materia, aunque aquél siempre debía a ajustarse a la legislación básica estatal sobre procedimiento administrativo común. Este planteamiento era conforme con la doctrina establecida en el *leading case* establecido en la reiterada STC 13/1992, que estableció los cuatro supuestos relativos a la distribución competencial sobre la actividad subvencional en función de la naturaleza de la competencia.

Pero ahora, la STC 130/2013 –y también la STC 135/2013– establece que, con independencia de la titularidad competencial, ya sea estatal o autonómica, la concreta regulación de la materia objeto de subvención deberá atenerse a lo dispuesto con carácter básico en la legislación general sobre subvenciones. Por tanto, habrá que ver en el futuro más inmediato en qué medida este planteamiento de la sentencia altera lo establecido en las reglas competenciales fijadas por la STC 13/1992. Pero además, la cuestión de especial relevancia competencial que aquí se plantea es el alcance que deba atribuirse a los títulos competenciales que invoca el legislador en la Ley 38/2003, relativos al art. 149.1.14 y 18 CE, referidos, por un lado, a la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general y deuda del Estado y por otro, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Precisamente porque es sobre dicho alcance donde la discrepancia en el seno del Tribunal fue más intensa, ya que a juicio de los magistrados disidentes la mayoría llevó a cabo una interpretación de dichos preceptos desmesuradamente expansiva.

El caso es que la sentencia se acoge por vez primera al título sobre la Hacienda General para dar cobertura a la regulación por parte del Estado del gasto público (FJ 5), atribuyéndole un carácter de título horizontal que, sin embargo, nunca ha tenido. A fin de determinar cuándo podrá también ser aplicable el título estatal ex art. 149.1.14 CE, la sentencia propone como regla interpretativa la necesidad de diferenciar entre “la regulación de los derechos y obligaciones

de contenido económico de las Administraciones públicas” y “la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas”, en cuyo caso sí sería aplicable el citado título estatal. Y simultáneamente, respecto de la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*, el Tribunal señala que ésta también se justifica cuando se dan otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario el establecimiento de común denominador normativo. Con lo cual, no parece que estén faltos de razón los magistrados discrepantes cuando consideran que con esta nueva interpretación sobre la incidencia competencial de la actividad competencial, se ha producido una ruptura con la doctrina consolidada que vinculaba la competencia sobre el procedimiento con la competencia sobre la materia.

Sobre las cuestiones competenciales relacionadas con la actividad subvencional, han tratado también, entre otras, las SSTC 154/2013; 163/2013 y 179/2013.

3. Régimen de los colegios profesionales

El régimen de colegiación obligatoria en los colegios profesionales ha ocupado al Tribunal en buen número de sentencias. La STC 3/2013 es la primera de ellas y sirve para resolver las ulteriores en el mismo sentido. El objeto de la impugnación fue la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, que era la ley de acompañamiento de 2001, en la que se establecía que el requisito de la colegiación profesional de los funcionarios o personal laboral de la Comunidad Autónoma no será exigible, para el ejercicio privado de la profesión. El recurso de inconstitucionalidad se limitó a censurar el inciso en el que al respecto la ley precisaba que la exención de colegiación se refería al supuesto siguiente: «[...] o para la realización de actividades [...] por cuenta de aquéllas [las administraciones públicas]». El Tribunal resolvió que la exención por parte de una ley autonómica de la colegiación obligatoria establecida por ley estatal es inconstitucional. En el mismo sentido hay que destacar las SSTC 46/2013, 50/2013 y 123/2013, referidas respectivamente a leyes de Extremadura, Asturias y Canarias. Con esta sentencia el Tribunal estableció también el criterio para resolver la constitucionalidad de la ley estatal 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio (STC 89/2013).

Pues bien, es preciso recordar sobre esta cuestión que desde la STC 330/1994, el Tribunal ya estableció que la determinación del régimen de colegiación tiene carácter básico, en la medida en que es una condición esencial para la conformación de un colegio profesional. Ahora bien, tras los cambios introducidos por la legislación comunitaria en el régimen de la prestación de servicios introducido por la citada Ley de 2009, los colegios profesionales voluntarios son el modelo común y, por tanto, corresponde al legislador estatal determinar los casos en los que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también le corresponde establecer las excepciones. A este respecto, la STC 3/2013 interpreta que tanto la exigencia de colegiación como las excepciones que en su caso correspondan, son una condición básica por el impacto que presentan sobre los derechos y libertades y, más concretamente, sobre las condiciones bá-

sicas de su ejercicio (art. 149.1.1 CE). Por tanto, a las Comunidades Autónomas les está impedida la regulación de todo aquello que afecte al régimen de colegiación, lo cual implica que no puede eximir de la colegiación obligatoria a sus empleados públicos cuando realicen actos profesionales, con independencia de quienes sean sus destinatarios.

En un sentido similar, pero referido ahora a la regulación del régimen sancionador de los colegios profesionales, cabe registrar la STC 201/2013, que se remite a la STC 3/2013.

4. El régimen del espacio marítimo adyacente a las islas

El territorio como ámbito físico del autogobierno ha sido tratado en diversas sentencias (SSTC 8/2013; 87/2013 y 99/2013) relativas a contenciosos competenciales entre el Estado y Canarias, en relación con el tratamiento que deba otorgarse al mar adyacente a las islas atlánticas. La Comunidad Autónoma reclamaba el reconocimiento del ejercicio de sus competencias en el ámbito territorial comprendido también por el mar territorial. El Tribunal rechaza dicha pretensión acogiendo a su doctrina sobre territorialidad de las competencias autonómicas establecida en la STC 38/2002, según la cual el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas. No obstante, el Tribunal no cierra la posibilidad a que ello puede ser previsto en el Estatuto como excepción a la regla de extraterritorialidad.

5. La competencia sobre los archivos históricos

La competencia en materia de archivos es examinada en la STC 14/2003 de forma acorde con la jurisprudencia ya sentada en la STC 103/1988. No hay, pues, novedad al respecto. En esta resolución se distingue –en el ámbito de la competencia sobre patrimonio histórico– entre la competencia de ordenación sobre archivos históricos y la competencia sobre calificación sobre documentos, lo que conduce a una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma respecto de los documentos que integran el patrimonio documental pero no sobre los archivos.

De acuerdo con esta jurisprudencia, el Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de archivos y documentos, considerando que no es contraria a la Constitución, aunque prevea que queden integrados en el Sistema de Archivos de Cataluña tanto el Archivo de la Corona de Aragón como los archivos provinciales históricos de titularidad estatal y cuya gestión ha sido transferida. La razón que arguye el Tribunal es que a pesar de esta integración global en el sistema autonómico de archivos, la propia Ley 10/2001 precisa que los que sean de titularidad estatal se rigen por la legislación estatal.

En el mismo sentido hay que registrar el pronunciamiento de la STC 66/2013, dictada en relación a la Ley de las Cortes valencianas 3/2005, mientras que por

el contrario, la STC 38/2013, declaró la inconstitucionalidad de la Ley 7/2004, de las Cortes de Castilla y León que incorporaba en el sistema de archivos de esta Comunidad Autónoma, el Archivo de la Real Cancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española (Salamanca) y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal de interés para la Comunidad Autónoma.

Finalmente, en este mismo ámbito competencial cabe reseñar también la STC 20/2013, relativa a la Ley 21/2005, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados durante la guerra civil. El Tribunal desestima que dicha restitución constituya un acto de expoliación, puesto que ni se priva al Archivo General de la Guerra Civil de su función social y de su finalidad; además, en este caso, el legislador estatal ha hecho uso de su legítima libertad de configuración sin introducir discriminación de trato entre las Comunidades Autónomas.

6. El régimen de las leyes singulares

El instrumento formal del ejercicio de las competencias del autogobierno a través de la ley ha sido objeto de dos relevantes sentencias en las que el Tribunal incorpora un canon más exigente a los límites ya existentes en su doctrina sobre el uso injustificado de las leyes singulares. La cuestión afecta al sistema de fuentes del derecho y al ejercicio formal de las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía. La primera de ellas es la STC 129/2013, que casi once años después declaró la inconstitucionalidad parcial de la *Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad*. La novedad que introduce esta resolución, reiterada por la posterior STC 203/2013, también respecto de otra ley singular de Castilla-León (la *Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente*) es la introducción del requisito de la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, a los ya exigidos por el hasta ahora *leading case* contenido en la STC 166/1986.

De acuerdo con esta doctrina, las leyes singulares no son, por este hecho, inconstitucionales. El concepto de ley presente en la Constitución no impide la existencia de leyes singulares cuyo contenido material es, en todo o en parte, actividad ejecutiva o de administración. La Constitución, no contiene en su art. 97 una reserva de administración, de modo que –afirma el Tribunal– cabe hablar, salvo en los casos de reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones. En síntesis, el Tribunal interpreta que las leyes singulares no son un ejercicio normal de la potestad legislativa; son disposiciones sometidas a límites estrictos que obligan a que respondan a una situación excepcional; han de responder a casos que por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos de los que dispone la Administración; y, finalmente, no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia de

las leyes generales. Por tanto el canon de constitucionalidad aplicable es el de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Dicho lo cual, ahora, además, se afirma que las leyes autoaplicativas no expropiatorias (como se recordará, en el caso enjuiciado en la STC 166/1986 se trataba de una ley autoaplicativa pero de carácter expropiatorio) son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional citado presta cobertura. Sentados estos requisitos, el Tribunal concluye que la *Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002*, que al ser una ley autoaplicativa no satisface dicho requisito, justamente por impedir el ejercicio efectivo del derecho a la tutela judicial.

7. El régimen jurídico de las lenguas

En relación con el régimen jurídico de las lenguas merece prestarse atención a la STC 165/2013, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la *Ley de las Islas Baleares 9/2012, de modificación de la Ley 3/2007, de la función pública*, por la que se elimina la exigencia general de un determinado nivel de conocimiento del catalán como requisito de acceso a la función pública y provisión de puestos de trabajo. El Tribunal, en una sentencia que suscitó una importante división en su seno –dos votos particulares, con la adhesión al segundo de otros dos magistrados– desestimó las pretensiones de los recurrentes.

En este punto, el singular argumento empleado por el Tribunal para rechazar el recurso, considera que en la actualidad la inmensa mayoría del personal al servicio de la Administración autonómica de las Islas, tiene certificado de conocimientos de catalán que le permitan atender los derechos lingüísticos de la ciudadanía. En este sentido, afirma que desde una estricta perspectiva jurídico-constitucional, la opción de política legislativa adoptada por el Parlamento balear de conformar una función pública donde no sea necesario genéricamente el requisito lingüístico de la lengua propia, no implica necesariamente una posición subordinada de la lengua, puesto que la medida preserva la garantía bidireccional (preguntar y ser respondido) del uso de la lengua propia entre la Administración y ciudadanos a través de un amplio abanico de puestos de trabajo para cuyo acceso y provisión es necesario el requisito lingüístico. Asimismo, la decisión mayoritaria sostiene que el deber de respuesta de la Administración al ciudadano está constreñido a un tipo de comunicaciones o actos.

En una línea argumental opuesta y de forma que a todas luces habría que haber que entender como la adecuada al bloque de la constitucionalidad, el segundo de los votos particulares sostiene que cuando se tramita un procedimiento administrativo, la relación entre los ciudadanos y la Administración incluye no solamente la recepción de notificaciones, sino, en los diversos estadios del procedimiento (petición de información, la consulta o puesta de manifiesto del expediente para audiencia, la asistencia a determinadas pruebas, la participación

en actos de instrucción y la obtención de datos como fundamento para formular alegaciones sobre el fondo, etc.). En consecuencia, la tramitación del expediente administrativo en la lengua elegida por el interesado, si no existen razones atendibles que la impidan, es el único medio de llevar a la realidad el reconocimiento de la validez y eficacia de la lengua en estos trámites y constituye, por tanto, una exigencia natural derivada del carácter oficial de la lengua elegida.

Además de este argumento, sobre la primera parte de la interpretación adoptada por la mayoría del Tribunal, según la cual –valga la redundancia– la mayoría del personal al servicio de la Administración ya dispone de conocimientos de catalán, cabe preguntarse qué ocurrirá en el futuro cuando se produzcan nuevas incorporaciones de personal al servicio de la Administración balear a los que ya no se exigirá el requisito de la lengua catalana. Resulta difícil negar que con esta singular interpretación, la lengua propia de la Comunidad Autónoma no quede en una posición subordinada.

8. Otras sentencias relevantes

Una buena parte de los pronunciamientos del Tribunal se acogen y reiteran doctrina ya consolidada en años anteriores. Éste es el caso, de las resoluciones tomadas en relación a la materia de medio ambiente (entre otras las SSTC 111/2013; 113/2013; 138/2013 y 146/2013). O con respecto a formación profesional, materia en la que con base en lo establecido por la STC 244/2012, se remiten, entre otras, las SSTC 35/2013, 37/2013; 62/2013. O también, en materia de educación, los recursos y conflictos resueltos por las SSTC 6, 15, 24, 25, 47 y 48 de 2013.

También cabe destacar, la STC 137/2013, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la que se declaró la inconstitucionalidad de dos preceptos de la Ley Foral de Navarra 12/2000, de atención farmacéutica, cuyo contenido contrastaba con la legislación básica del Estado, porque contradecía el deber de dispensación de medicamentos prescrito por la ley estatal.

En otro orden material cabe reseñar también las SSTC 81/2013 y 93/2013, relacionadas con la regulación de las parejas de hecho: En el primer caso el Tribunal consideró que *la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2001, de uniones de hecho*, era contraria a la Constitución por excesos del legislador autonómico en materia de legislación civil (art. 149.1.18 CE). En el segundo caso, referido a la *Ley Foral de Navarra, para la igualdad jurídica de las parejas estables*, consideró que algunos preceptos de la norma autonómica eran contrarios a derechos constitucionales.

Por otra parte, en materia tributaria merece ser destacada la STC 35/2013 sobre el canon vasco del agua, por invasión de competencias de las potestades tributarias de los entes locales del País Vasco.

En materia financiera cabe reseñar la STC 182/2013, relativa al Real Decretoley 9/2009, de 26 de junio, de reestructuración bancaria y reforzamiento de los

recursos propios de las entidades de ahorro, que estima parcialmente el recurso presentado por varias Comunidades Autónomas en lo que concierne a las Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito involucradas, si bien el sentido de la sentencia ya vanda desplazado por la nueva realidad jurídica de las primeras, una vez que hayan devenido en bancos y fundaciones.

Asimismo, la STC 94/2013, ha impulsado al Tribunal recuperar su jurisprudencia recaída sobre materias como urbanismo y vivienda, que a menudo han dado lugar a controversias competenciales.