

# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*  
*Universitat Pompeu Fabra*

## 1.– Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional sobre recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, conflictos en defensa de la autonomía local, impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (CCAA) y cuestiones de inconstitucionalidad con trascendencia competencial durante este año ha experimentado un descenso respecto del año precedente: de los cerca de los 100 supuestos registrados entonces, ahora se han reducido a 82. Tras la reforma del recurso de amparo de 2007, se constata un notorio crecimiento de la atención prestada a los procedimientos sobre la validez de las normas con rango de ley.

De nuevo, el recurso de inconstitucionalidad ha sido –y con mucho– el procedimiento más utilizado ante el Tribunal, con 62 sentencias, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias, con 12; además de 3 impugnaciones de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley; 2 cuestiones de inconstitucionalidad con contenido competencial; dos conflictos en defensa de la autonomía local; una cuestión prejudicial planteada contra normas forales fiscales y también de algunos recursos de amparo con relevancia competencial presentados contra decisiones de órganos legislativos de las CCAA.

En 2017 se ha seguido la línea registrada en los últimos años de reducción del lapso de tiempo transcurrido entre el inicio del contencioso competencial ante el Tribunal Constitucional y la fecha de la resolución jurisdiccional. En este sentido, los progresos han sido notables, a pesar de que el Tribunal todavía ha tenido que resolver contenciosos que datan, por ejemplo, de 2005 (leyes del Parlamento de Cataluña sobre comunicación audiovisual o de 2010 relativas al régimen lingüístico aplicable a residentes procedentes de la inmigración), es lo cierto que la antigua media de seis años para resolver los asuntos se ha reducido notablemente. Hasta el punto que en la misma línea mostrada el año pasado, en 2017 la mayoría de las causas sustanciadas por el Tribunal se refieren a leyes y otras disposiciones estatales o autonómicas que fueron aprobadas entre 2014 y 2016 e, incluso, también en 2017, sobre todo algunas resoluciones y disposiciones relativas al proceso secesionista catalán.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han versado, especialmente, sobre los límites del principio de la autonomía política en el marco de la unidad del Estado; el derecho a la libertad de empresa en el marco del principio de la unidad de mercado; de nuevo la autonomía local y la aplicación de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal; el reiterado carácter expansivo de las competencias ejecutivas del Estado; los efec-

tos del poder de gasto del Estado en el sistema constitucional de distribución de competencias o la autonomía institucional de las CCAA.

Los ámbitos materiales más frecuentes sobre los que ha versado los contenciosos competenciales, además de algunas sentencias que ha vuelto a abordar la interpretación de los límites del decreto-ley como instrumento normativo de urgencia, se han referido, sobre todo, a contenciosos constitucionales referidos a: soberanía y unidad del Estado; autonomía institucional de las CCAA; ordenación general de la economía en relación –en especial– con el principio de la unidad de mercado; el urbanismo y la vivienda; derecho civil; energía; hacienda y régimen tributario de las normas forales; tributos y derecho a la tutela judicial en relación a las tasas judiciales; seguridad pública; montes; medio ambiente; sanidad y seguridad social; legislación laboral; asistencial social; relaciones internacionales; régimen lingüístico, medios de comunicación, colegios profesionales, registros públicos, etc.

Al igual que el año anterior, el disenso expresado a través de los votos particulares en cuestiones relativas a la distribución territorial de las competencias se ha producido en más de un tercio de las sentencias dictadas. Buena parte de aquéllos y en el uso de la facultad que les atribuye el artículo 90.2 LOTC, mayoritariamente los siguen protagonizando los magistrados Fernando Valdés Dal-Re y José Antonio Xiol Ríos.

En el plano institucional, cabe subrayar que en marzo de 2007 y propuesta del Senado se produjo la renovación parcial del Tribunal Constitucional, con la incorporación de tres nuevos magistrados y la renovación de otro que ha había sido nombrado en 2014. Ello además ha comportado el cambio en la presidencia y vicepresidencia.

## 2.– Consideraciones específicas

### 2.1.– *Sobre la estructura territorial del Estado y la nueva fase del proceso secesionista en Cataluña*

A expensas de lo que pueda deparar el futuro de este prolongado conflicto político e institucional, en 2017 la situación ha alcanzado cotas extremas de gravedad que han trascendido al ámbito jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en especial con ocasión de la aprobación por el Parlamento de Cataluña de las dos leyes de secesión (la Ley 19/2017, relativa al referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República). Sobre ambas se volverá más adelante.

Acerca de la estructura territorial del poder y en relación a las consultas populares, la STC 51/2017, siguiendo la estela marcada por la STC 137/2015, ha modificado la interpretación restrictiva establecida por la STC 31/2010, referida a la reforma estatutaria catalana. Recuérdese que en ésta última, el Tribunal consideraba que la competencia del Estado *ex* artículo 149.1.32, no podía limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que había de extenderse también “a la entera disciplina”

de esta institución de participación política directa de la ciudadanía. Ahora, si bien la declara la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares, lo hace por el hecho de que esta ley autonómica introdujo en el ordenamiento una modalidad de referéndum de ámbito autonómico que no está previsto en la Constitución, ni tampoco aparece contemplado en la específica legislación orgánica de modalidades de referéndum. Razón por la cual, el Tribunal, que ya no hace referencia alguna a la competencia estatal sobre “la entera regulación”, parece reconocer, *a sensu contrario*, que si el Estado reconociese la modalidad de referéndum autonómico en la Ley Orgánica 2/1980, relativa a las distintas modalidades de referéndum y el respectivo Estatuto de autonomía lo previese, la Comunidad Autónoma podría disponer de algún grado de intervención complementaria en la regulación sobre la institución del referéndum.

En la misma línea que relativiza la inicial doctrina restrictiva de la STC 31/2010 de las sentencias señaladas, también se sitúa la STC 90/2017, relativa a la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat para 2017, que declaró inconstitucional una partida destinada a procesos electorales. En esta resolución se admite que las CCAA podrán regular determinados aspectos no sustanciales o procedimentales de detalle sobre las consultas referendarias con los límites que siguen: respeto a la reserva de ley orgánica de los artículos 92.3 i 81.1 CE; que la consulta cuente con la autorización del Estado *ex* artículo 149.1.32 CE y que la consulta se ciña al ámbito competencial de la CA, sin que por ello pueda afectar a decisiones adoptadas por el constituyente. A este respecto, se subraya que la redefinición de la identidad y unidad del sujeto titular de la soberanía es una cuestión que ha de resolverse a través de la reforma constitucional *ex* artículo 168 CE.

Tras la declaración de inconstitucionalidad de la partida presupuestaria para procesos electorales, el punto álgido del contencioso secesionista en 2017 prosiguió con la STC 52/2017, relativa al conflicto positivo de competencias planteado contra la creación por la Generalitat del *Comisionado para la Transición Nacional* y también contra los denominados planes respectivamente, Plan Ejecutivo para la Preparación de las Estructuras de Estado y Plan de Infraestructuras Estratégicas. A partir de la regla indiscutible según la cual, la competencia autonómica de autoorganización queda limitada por las competencias asumidas estatutariamente por la CA, el Tribunal juzga que el Decreto de creación del Comisionado, incurre en manifiesta incompetencia, dado que el Gobierno de la Generalitat carece de potestad para disponer sobre la formación o creación de unas propias “estructuras de estado” o para regular, un llamado “proceso de Transición Nacional”.

Seguidamente, la STC 114/2017, concierne ya a unas de las dos leyes de carácter secesionista: la Ley 19/2017, denominada “del referéndum de autoterminación”. Después de hacer un detallado *excursus* sobre el procedimiento seguido para su aprobación, en el que pone énfasis en la omisión por el Pleno del Parlamento del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, solicitado por los diputados de la minoría parlamentaria, la sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad, en su integridad, de la Ley, por la comisión de “*muy graves*

*quiebras del procedimiento que afectaron sin duda a la formación de la voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE)”.*

Asimismo, y con remisión íntegra a la STC 114/2017, la STC 121/2017 estimó la impugnación del Estado contra la Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral, prevista en la citada Ley 19/201. Y, a su vez, la STC 122/2017 también estimó la impugnación contra el Decreto 139/2017, de convocatoria del referéndum de Autodeterminación de Cataluña, declarando en ambos casos su inconstitucionalidad y nulidad.

Esta sucesión de resoluciones del Tribunal prosigue con la STC 124/2017, relativa a la segunda de las leyes secesionistas, la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. También en este caso la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se toma como base la remisión a la STC 114/2017, para sostener que la ley autonómica contraria de modo explícito principios esenciales e indisociables de ordenamiento constitucional: la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, la unidad del Estado social y democrático de derechos y la propia supremacía de la Constitución, a las que están sujetos todos los poderes públicos, incluido el Parlamento de Cataluña.

Finalmente, y en el contexto del año 2017, en este proceso de crisis constitucional cabe referenciar también la STC 139/2017, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno en relación a la reforma del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) llevada a cabo antes de la aprobación de las citadas leyes secesionistas. La cuestión controvertida en este caso era el alcance que debía darse al sentido del silencio que guardaba dicho precepto del RPC, en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única y si aquél comportaba una vulneración el artículo 23.2 CE. El Tribunal opta en este caso por una decisión interpretativa, postulando una interpretación conforme a la Constitución, “(...) *en el sentido de que su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo (...). Aquel silencio únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase*”.

## *2.2.– Sobre la libertad de empresa y la unidad de mercado*

Sin duda, uno de los pronunciamientos más relevantes para el sistema de distribución competencial han sido las SSTC 79, 110 y 111/2017, referidas a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), que fue impugnada por diversos órganos de las CCAA. Una ley que constituye una consecuencia de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Con motivo de la promulgación de esta Ley caracterizada por su evidente finalidad desreguladora, la STC 79/2017, referida a un recurso planteado por el

Parlamento de Cataluña, examina el concepto de la unidad de mercado a la luz de las previsiones constitucionales acerca del modelo económico prefigurado por la llamada Constitución económica. Al respecto reconoce que los rasgos del mercado único no quedan determinados ni garantizados por la CE, sino que la norma suprema ha previsto mecanismos para promoverlos, pero cuya activación depende, en buena medida, de la voluntad política del Estado. De acuerdo con esta premisa, la sentencia distingue entre las garantías estructurales y las garantías dinámicas de la unidad del mercado.

Las primeras son las que constituyen un límite directo establecido por la CE frente a la diversidad regulatoria que pueda derivarse de la obra de los legisladores autonómicos: la reserva material de competencias al Estado con carácter exclusivo *ex* artículo 149.1 CE, apartados 6, 7, 8 ó 9; el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales a fin de garantizar una igualdad mínima, y los principios de integración constitucional *ex* artículo 139 CE.

Acerca del alcance que debe atribuirse al apartado 2 (libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes), la STC 111/2017, que resolvió el recurso el RI presentado por la Junta de Andalucía, el Tribunal interpreta que “[P]roscribire con ello las regulaciones o medidas de signo proteccionista; esto es, que dificultan injustificadamente en un territorio la comercialización de productos de otras zonas o el ejercicio de actividades empresariales por parte de personas procedentes de otros lugares”. Y en este sentido precisa que cobra relevancia “una única modalidad de límite o condición a la libertad empresarial: la que favorece a productos u operadores de un territorio en detrimento de los de otros lugares”. Por tanto, “[U]na restricción a la libre circulación de bienes y personas será compatible con el artículo 139.2 CE “solo si la autoridad pública que la ha adoptado acredita que no persigue ni produce efectos discriminatorios, por responder a un objetivo constitucionalmente legítimo y ser idónea, necesaria y proporcionada”. En consecuencia, “[N]o contradice necesariamente el artículo 139.2 CE toda medida que en la práctica produzca efectos restrictivos más onerosos sobre las cosas o personas provenientes de fuera” (FJ 4.a).

Por su parte, las llamadas garantías dinámicas del mercado único serían, según el Tribunal, las previstas en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1. CE, que permitirían intervenir al Estado cuando las garantías estructurales se demuestren insuficientes.

Asimismo, la STC 79/2017 sostiene que la razón de que la CE no imponga directamente los aspectos definitorios del mercado único no es otra que de haber sido así, ello resultaría incompatible con el modelo de Estado políticamente descentralizado establecido por la CE. Ahora bien, de acuerdo con la interpretación que esta sentencia hace de la noción de mercado único, el grado de unidad o de fragmentación que puede ofrecer el mercado nacional dependerá en cada momento de cuanta unidad o de qué grado de descentralización sean necesarios en el mercado español. Y ello no depende de una determinación jurídica sino política, que el legislador estatal puede llevar a cabo a través de las competencias que la CE le atribuye a través de los títulos horizontales.

De acuerdo con estos parámetros, el TC interpreta que a través del título horizontal *ex* artículo 149.1.13 CE, el Estado puede llegar a condicionar los fines de la acción pública de las CCAA en un determinado sector. Pero ello no puede producirse de forma generalizada. En este sentido, para el TC cabe que una ley sectorial del Estado prohíba o bien promueva determinados fines concretos, pero no cabría que una ley sectorial estableciese una enumeración de fines tasados. Puesto que de ser así, ello cuestionaría la capacidad de las CCAA para decidir sobre sus propias políticas públicas a través de los fines que las deban orientar.

En función de este criterio interpretativo el TC considera que la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, como es el caso de la autorización, no pone en riesgo la garantía de la consecución de determinados objetivos legítimos a través de otras modalidades de intervención, sino que expresa una opción legítima del legislador estatal en el marco de sus competencias *ex* artículos 149.1.13 CE.

Sin embargo, rechaza la constitucionalidad del principio de eficacia en todo el territorio del Estado de determinadas actuaciones administrativas (art. 19). Este principio de eficacia supone sustituir como fundamento del ámbito espacial de la aplicación de las competencias, el criterio del territorio por el criterio el de la procedencia del operador económico. Y ello excede de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1 13 CE y además vulnera el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, dado que permite la aplicación en un mismo lugar del territorio del Estado de normas distintas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su lugar de procedencia. Parece evidente pues, que en este razonamiento está presente la necesidad de evitar uno de los efectos perversos atribuidos a la LGUM, como era el de provocar un cierto *dumping* competencial entre las CCAA, siempre en beneficio de las regulaciones menos intervencionistas o menos rigurosas sobre el nivel de protección de bienes jurídicos (por ej., del medio ambiente o del urbanismo).

En la misma línea argumentativa el TC sostiene que la constitucionalidad del denominado reconocimiento mutuo entre las CCAA condicionado a la equivalencia en el nivel de protección que dispensen sobre una misma materia competencial, dependerá de que: a) exista una regulación de la UE armonizada; b) una legislación estatal común; y c) que en caso de la existencia de una pluralidad de legislaciones autonómicas, a pesar de sus diferencias, fijen un estándar que pueda ser considerado como equivalente. En ese caso, y sólo en éste, el Estado podrá reconocer efectos extraterritoriales a decisiones autonómicas.

Por su parte, y en coherencia con lo decidido en la STC 79/2017 respecto del principio de eficacia en todo el territorio del Estado, la STC 110/2016 extiende la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad al artículo 6, y la posterior STC 111/2017, lo hace también a los arts. 19 y 20, extiende al artículo 21.2 c).

Por otra parte, en el orden relativo a los controles del Estado sobre las CCAA para garantizar la unidad de mercado, la STC 79/2017, declara también la incons-



titucionalidad y nulidad de la potestad para decidir la suspensión automática de los actos y disposiciones autonómicas en relacionadas con la garantía de dicha unidad, atribuida específicamente a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). A este respecto el Tribunal recuerda su doctrina sobre los controles administrativos *ex post*, que el principio de autonomía política exige las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, dado que el poder de vigilancia de éste no puede colocar a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto de aquélla (STC 4/1981, 76/1983). En el caso de la atribución a la CNMC por el artículo 127 *quater* de la Ley 29/1988 de la LJCA, el mecanismo de control exorbitante que prevé es inconstitucional porque de producirse, únicamente correspondería al Gobierno a través de los procedimientos constitucionales previstos. No a un órgano de su Administración como es la CNMC.

Finalmente, también con respecto a la actividad económica y su trascendencia tanto en el ámbito competencial como en el ejercicio de derechos con ella relacionados, en la STC 89/2017 el Tribunal rechaza que el sometimiento del ejercicio de un determinada actividad empresarial a diferentes condiciones, según sea el territorio autonómico donde se lleve a cabo, pueda ser susceptible de vulnerar el contenido esencial de la libertad de empresa (*ex art. 38 CE*). No obstante ello, señala que la eventual desigualdad de las condiciones de ejercicio de este derecho constitucional, que es una consecuencia de las competencias autonómicas, puede justificar la puesta en práctica de las llamadas competencias horizontales del Estado.

### 2.3.– *La reiterada vis expansiva de las competencias ejecutivas del Estado y a incidencia competencial del poder de gasto del Estado*

Los efectos de las crisis económica y financiera así como también los problemas estructurales que se arrastran del complejo sistema de distribución de competencias diseñado por el bloque de la constitucionalidad, han dado como resultado un progresivo desplazamiento en favor del Estado de las competencias ejecutivas que corresponden a las CCAA. Así lo pone de manifiesto la ingente producción normativa estatal que en el ejercicio de la potestad reglamentaria ha absorbido para sí el ejercicio de la función de ejecución. Y, sobre todo, en muchos casos relativos a la capacidad de gasto del Estado (*spending power*), ello se ha producido también con flagrante abstracción de las reglas jurisprudenciales (STC 13/1992) relativa a la relación entre competencias y actividad de fomento.

Ante esta circunstancia, el Tribunal ha respondido de manera desigual. En unos casos ha legitimado la tendencia a expandir el alcance de las competencias ejecutivas estatales y en otros ha mirado de poner freno a esta dinámica neo-centralizadora advirtiendo, incluso, al Estado de su deslealtad constitucional al incumplir de forma reiterada la jurisprudencia constitucional.

Entre los primeros puede evocarse la STC 33/2017 en la que avala que el Estado pueda reservarse la función de ejecutar un aspecto concreto de la legislación básica, como es la determinación de quien es el titular que ostenta la condición de asegurado. Decisión ésta que como se advierte en un voto particular, consti-

tuye una especie de tutela o control sobre el ejercicio de competencias ejecutivas autonómicas. O también la STC 37/2017, que admite el ejercicio de competencias ejecutivas por parte del Estado en materia de energía. Si bien, en este ámbito material al Estado le está atribuida la competencia sobre las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), en este caso el Tribunal juzga constitucional la asunción por el mismo de la competencia para realizar las inspecciones periódicas y aleatorias a las instalaciones de producción de energía con régimen retributivo específico a fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el otorgamiento y mantenimiento de tal régimen retributivo.

En una línea interpretativa similar puede citarse también la STC 45/2017, en relación con determinadas facultades ejecutivas relativas a la selección, formación y régimen disciplinario de los funcionarios que disponen de la “habilitación nacional”.

Entre los segundos y a modo de ejemplo se puede referenciar uno de los más recientes, ejemplificado en la STC 9/2017, entre otros tantos que se han registrado los últimos años. A través del poder de gasto del Estado, éste penetra en ámbitos competenciales que corresponden a la Generalitat, especialmente en el orden de las funciones ejecutivas, desplazando su titularidad de los órganos autonómicos hacia los órganos estatales. En este caso, se trató de lo relativo a un conflicto positivo de competencias promovido por la Generalitat de Cataluña, contra la Resolución de 18 de mayo de 2016, de la Secretaría 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.

El Tribunal estimó parcialmente y con carácter declarativo las pretensiones de la Generalidad, interpretando que, en efecto, determinados apartados de la citada Resolución vulneran sus competencias ejecutivas sobre esta materia, por la atribución a un órgano estatal de la competencia para formular la propuesta de resolución de la convocatoria de subvenciones y para la concreción los requisitos y en algunos casos de la documentación a presentar para cada uno los programas. En su fundamentación recuerda una vez más los criterios de distribución competencial fijados al *leading case* que sigue siendo la STC 13/1992, sobre las reglas interpretativas a aplicar en la actividad de fomento a través de las subvenciones, subrayando que el poder de gasto no constituye un título competencial autónomo y que su proyección sobre una materia específica debe ser respetuosa con el sistema de distribución de competencias fijado por el bloque de la constitucionalidad aplicable al caso. Asimismo, ello impide que el Estado invoque la gestión centralizada de las subvenciones salvo en los supuestos excepcionales que la justifiquen (STC 13/1992, FJ 8.d).

A partir de aquí, el Tribunal interpreta que ni la reordenación ni tampoco la nueva sistematización los programas, ni tampoco las diferencias de regulación existentes a la hora de fijar las prioridades o requisitos previstos en la Resolución de la Secretaría de Estado, de ninguna manera pueden alterar el encuadre de la controversia en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. En el mismo sentido cabe retener, entre otras, las siguientes sentencias: la STC 81/2017 sobre los programas de formación laboral y las compe-



tencias del Servicio Público de Empleo Estatal, o la STC 100/2017, relativa al programa PREPARA en materia laboral, etc.

Por otra parte, éste es un caso más entre otros en los que el Estado ha ignorado la jurisprudencia constitucional sobre la relación entre su poder de gasto y la correspondiente proyección sobre las diversas materias competenciales. Este comportamiento institucional basado en la reiterada abstracción por parte de algunos órganos del Estado, ha obligado al Tribunal a invocar el principio de lealtad constitucional, para afirmar en este caso —y no ha sido la primera ocasión que se ha visto en este tesitura— que: “[E]n 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 afirmamos, “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 acomodarlos para futuras convocatorias a lo que resulta de la clara y excesivamente reiterada doctrina constitucional, en su dimensión tanto normativa como ejecutiva». (FJ 3).

#### 2.4.— *El principio de unidad de cuenca en materia de aguas, el alcance de la legislación básica en medio ambiente y las competencias autonómicas en materia de urbanismo*

a) La STC 116/2017, referida al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, vuelve a poner de relieve la relevancia del principio de unidad de cuenca como límite al ejercicio de las competencias tanto de las CCAA como también del Estado. La cuestión controvertida principal era la relativa a la gestión de una reserva hídrica de 6.5050 Hm<sup>3</sup> para dicha Comunidad Autónoma; la ley impugnada supeditaba su aplicación a la previa transferencia o delegación del Estado o a fórmulas de cooperación como la encomienda o los convenios.

El Tribunal reitera su doctrina en materia de aguas (entre otras, las SSTC 30/2011 y 32/2011) para sostener la “necesidad de articular mecanismos de participación, cooperación y coordinación en materia de política hidráulica”, pero de ello no se puede deducir que legitime “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”. Lo cual comporta que la Comunidad Autónoma “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”. Asimismo, subraya que “[T]al vicio de incompetencia no queda salvado por la circunstancia de que la Ley aragonesa someta estas atribuciones a condición, consistente en la previa transferencia, de-

*legación, encomienda, convenio o cualquier otra modalidad de desplazamiento de la titularidad o el ejercicio de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.22 CE”.*

b) Por su parte, la STC 109/2017, examina la constitucionalidad de la *Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears*. Además de las competencias sobre este ámbito material se abordan las relativas al procedimiento administrativo. El Tribunal considera que la exclusión de evaluación ambiental de determinadas categorías de planes y sus modificaciones amparada en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, comportan un incumplimiento del estándar de protección más elevado establecido por el Estado conforme al orden de distribución de competencias fijado en la CE. Es decir, que en este caso la Comunidad Autónoma no incorpora medidas adicionales de protección sino que las reduce.

De nuevo sobre la legislación sobre evaluación ambiental, cabe reseñar la STC 53/2017, referida en este caso a la *Ley del Estado 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental*.

Y también en relación a la relación entre ley básica y legislación autonómica de desarrollo, destaca la STC 142/2017 relativa al *Decreto-ley 5/2016, de 11 de octubre, por el que se regula la jornada de trabajo del personal empleado público de la Junta de Andalucía*. En este caso, concurren las competencias de la Comunidad Autónoma relativas a la organización de instituciones de autogobierno así como las compartidas con el Estado sobre el régimen estatutario de sus funcionarios. Pues bien, la previsión específica que hace de la regulación de la duración de la jornada laboral del personal al servicio del sector público de treinta y cinco horas semanales de promedio en cómputo anual, es una medida autonómica que contraviene lo fijado por la normativa básica estatal como duración mínima en treinta y siete horas y media semanales, dictada en uso de las competencias que le corresponden sobre el ámbito material del régimen jurídico del personal del sector público autonómico.

c) Finalmente, en este grupo de resoluciones sobre ámbitos materiales diversos, cabe destacar la STC 143/2017, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. La controversia se suscita en relación a las competencias sobre urbanismo y vivienda, ámbitos materiales cuya titularidad competencial corresponde a la Comunidad Autónoma recurrente.

Al respecto, el Tribunal señala la evidente conexión entre ambos y por esta razón les faculta a las CCAA “*para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*” (STC 152/1988). No obstante, “*el hecho de que dicha competencia sea calificada como exclusiva por el Estatuto de Autonomía, unido a la inexistencia de una competencia específica en materia de vivienda a favor del Estado no significa que aquella sea absoluta y que éste no se encuentre*

*facultado para desarrollar actuaciones en dicha materia (STC 36/2012)*". Por otra parte, añade que *"la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las que asisten al Estado en virtud del artículo 149.1 CE. Por ello la competencia autonómica coexiste con las que ostenta el Estado, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la que las Comunidades Autónomas ostentan sobre ese sector material (STC 164/2011, de 11 de julio, FJ 4 (...))"*. Se refiere, sobre todos a los títulos competenciales previstos en los apartados 1, 13 y 18 del artículo 149.1 CE. Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento, el Tribunal advierte que existiendo varios títulos competenciales, debe primar el específico sobre el más genérico (STC 97/2013).

Con base en este canon de enjuiciamiento declara la nulidad parcial de la regulación del informe de evaluación de los edificios, así como de la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano. Y, asimismo, admite una interpretación conforme con la Constitución del precepto legal que establece la exigencia de autorización expresa, con régimen de silencio negativo, para las instalaciones de nueva planta y la ubicación de casas prefabricadas (SSTC 61/1997, 141/2014 y 5/2016).

### 2.5.— Otras cuestiones controvertidas

A modo de breve reseña, entre otras resoluciones del Tribunal, cabe citar algunas atinentes a temas que han sido habituales en la jurisprudencia constitucional, además de otras que abordan cuestiones atinentes a la regulación de derechos del ámbito laboral y sanitario.

a) Así, por ejemplo, la STC 123/2017, examina el alcance de la autonomía institucional de las CCAA, motivada con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana*, cuyo artículo 16 prescribía que *"[e]n todo caso, al menos anualmente los senadores y las senadoras comparecerán ante la comisión de Coordinación, Organización y Régimen Jurídico de las instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado"*. Asimismo, en su artículo 14 bis se establecía que era causa de remoción del senador *"(...) la pérdida de confianza, fundamentada en el incumplimiento de las obligaciones de senador o senadora establecidas en la actual ley, así como actuaciones que comporten desprestigio de las instituciones"*.

En el primer caso, esta vía de rendición de cuentas ante la Cámara alta por parte de los senadores de designación autonómica es rechazada por el Tribunal, en la medida que de haber sido reconocida solamente hubiese sido posible si hubiese sido prevista por la Constitución misma, y no por ninguna otra fuente, ya fuese estatal o autonómica. En relación al segundo caso, el Tribunal también niega su constitucionalidad dado que no está al alcance de norma autonómica alguna imponer cualesquiera deberes o controles sobre los miembros de un órgano constitucional como es el Senado, ni tampoco apoderar para la libre disposición sobre la composición personal del mismo o de cualquier otro de la misma naturaleza. Por otra parte, en la medida en que la previsión del artículo 14 com-

porta un mandato imperativo, que es impedido por la CE, el Tribunal interpreta que también en este caso, queda vulnerado el derecho de representación política *ex* artículo 23.2 CE.

b) La STC 134/2017, se plantea de nuevo el sempiterno problema del alcance de la legislación básica estatal. En este caso de enjuiciaba si el Decreto 114/2012, de 26 de junio, del Gobierno del País Vasco, relativo *al régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. En una controvertida resolución, a la que se formularon cinco votos particulares, la mayoría interpretó que la disposición autonómica al ampliar el ámbito subjetivo de acceso a las prestaciones sanitarias a personas no incluidas en el Sistema Nacional de Salud (los residentes extranjeros en situación administrativa irregular), así como también la modificación de las condiciones de aportación de los usuarios a la financiación de las prestaciones farmacéuticas (copago), excedía los límites fijados por la legislación básica estatal en materia de sanidad y seguridad social. Sin que, por otra parte, esta circunstancia pudiese quedar enervada, como invocaban los magistrados disidentes, por los mandatos constitucionales referidos al deber de los poderes públicos de proteger el derecho a la salud pública contenidos en los artículos 43 CE y 15 CE.

c) En relación a la nueva doctrina sobre la aplicación de la cláusula de prevalencia iniciada con la STC 102/2016, la STC 1/2017 ha limitado la capacidad de los órganos judiciales de aplicar la prevalencia a los supuestos de inconstitucionalidad mediata sobrevenida, es decir, cuando la contradicción se produce como consecuencia de la modificación de las bases del Estado con posterioridad a la aprobación de la ley autonómica.

d) Por su parte, la STC 87/2017, examina la constitucionalidad de las competencias autonómicas sobre asistencia social cuando concurren con otros títulos de competencia estatal. El supuesto se planteó en este caso con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo en relación con la *Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña*. En esta actividad destinada a organizar la primera acogida de las personas inmigradas y de las acciones formativas tendentes a la integración lingüística de los inmigrantes, la regulación legal autonómica consistente en establecer el acceso al conocimiento de la lengua española supeditado a la acreditación previa de la suficiencia de conocimientos lingüísticos en catalán, el Tribunal interpreta que no garantiza el acceso a las acciones formativas relativas al conjunto de las lenguas oficiales. Razón por la cual vulnera el orden de distribución de competencias.

e) La cuestión del acervo normativo o consuetudinario del Derecho Civil foral es tratado en la controvertida STC 133/2017 de la que discreparon cuatro magistrados. En la misma se enjuiciaba si determinados preceptos de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia relativos a la adopción y autotutela formaban parte o no de dicho acervo. El Tribunal sostuvo la ausencia de acreditación de la existencia de reglas consuetudinarias en la materia y de su pervivencia, por la falta de conexión entre estas instituciones y otras instituciones propias y características del Derecho civil foral gallego. De tal forma que la ley lo que estaba realizando era una codificación *ex novo*, motivo por el

cual la Comunidad Autónoma carece de competencia para ello y, por tanto, ello comporta la inconstitucionalidad y nulidad.

En relación a esta interpretación resulta de relevancia siquiera evocar brevemente el voto emitido por el magistrado Xiol Ríos, no solo por lo que concierne a esta sentencia, sino también por la referencia que hace a otra sentencia de este año, la STC 95/2017, dictada en relación la *Ley 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*, en la que el Tribunal desestimó el recurso del Presidente del Gobierno. En la misma interpretó que “*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 (...)*» (FJ 11).

Pues bien, a este respecto el voto sostuvo que: “*En el caso de Galicia el Tribunal debió afirmar, mutatis mutandis, que, si se admite que la adopción y la auto-tutela no suponen la conservación o modificación de instituciones presentes en el Derecho civil gallego al promulgarse la Constitución, constituyen una actualización a las necesidades presentes de protección de la familia y la persona preexistente en dicho ordenamiento y, por ello su regulación debe calificarse sin género alguno de dudas como un supuesto de desarrollo orgánico del Derecho civil gallego amparado en el artículo 149.1.8 CE*”.

f) La STC 144/2017, plantea controversia que se suscita la incidencia de los límites que se proyectan sobre las competencias de una Comunidad Autónoma, en este caso, sobre el derecho de asociación y la existencia de elementos civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales que son competencia del Estado. El caso trae causa de la *Ley Foral 24/2104, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra*. Fruto de esta incisiva concurrencia de competencias del Estado, la regulación del consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere, comporta una incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal del art. 368 CP. Y, en consecuencia, no cabe extender la competencia autonómica en materia de asociaciones a la regulación material del objeto asociativo, dando cobertura legal a comportamientos delictivos.

g) Finalmente, en esta sumaria reseña de sentencias no puede dejar de citarse la STC 152/2017, en un tema en el que a causa de su trascendencia económica y su impacto sobre la economía de todos los contribuyentes y la seguridad de una parte de la población de costa mediterránea próxima a las costas de Tarragona y Castellón de la Plana, ha suscitado un notable eco social. Se trata del

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

El Tribunal decidió la estimación parcial de los recursos de inconstitucionalidad dado que la anulación de la indemnización concedida a la empresa promotora del proyecto de almacén submarino de gas, denominado “Castor”, en la costa de Castellón por la suspensión de la actividad tras numerosos seísmos en la zona, debido a que no cumplía los requisitos formales relativas al presupuesto de hecho habilitante. Es decir, no concurría una situación de urgencia para fijar la compensación en un decreto-ley. Para ello hubiese sido necesaria una norma con rango de ley para atribuir nuevas obligaciones de pago a través de la factura del gas.