

1. Introducción

Durante el año 2014 el Tribunal Constitucional ha continuado con su proceso de ir resolviendo el notable cúmulo de asuntos pendientes sobre controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Comunidades Autónomas), ahora que el cúmulo de los recursos de amparo presentados empieza a dejar de ser un problema estructural en el seno de la jurisdicción constitucional. Al igual que el año anterior, se registra un considerable aumento de sentencias –más de setenta– que resuelven recursos de inconstitucionalidad sobre disposiciones de rango de ley de contenido competencial y conflictos positivos de competencia. Además, este año se han registrado sentencias sobre conflictos en defensa de la autonomía local y también se siguen produciendo resoluciones sobre cuestiones de constitucionalidad promovidas por jueces o tribunales ordinarios sobre leyes aplicables al caso, cuya fundamentación versa sobre temas de orden competencial. El año no aporta novedades jurisprudenciales de relieve y sí una reiterada remisión a la doctrina precedente. No obstante, la relevancia política de algún asunto ha comportado para el Tribunal una excesiva exposición pública de sus decisiones, incluso en los primeros compases procesales del caso.

El retraso en sus resoluciones sobre las controversias competenciales sigue persistiendo, pero esta aseveración requiere de algún matiz, que según las circunstancias puede resultar demostrativa de una diligencia jurisdiccional vinculada a la relevancia política o específicamente económica del asunto.

La primera conclusión a la que se puede llegar es que, ciertamente, la fecha de planteamiento sigue siendo muy lejana respecto a la que el Tribunal dicta sentencia. En efecto, si bien el retraso sigue siendo alto y que se traduce, por ejemplo, en asuntos que versan sobre disposiciones aprobadas nada menos que en 2002, como es el caso de la STC 107/2014, sobre el conflicto de competencias referido al *Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente y universitario*, no obstante el Tribunal ha resuelto este año asuntos cuya demora es mucho más reducida. Entre éstos seguramente los casos más llamativos son algunos que datan del mismo año 2014, como ha sido el caso de la STC 197/2014, sobre la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la que se reduce el número de diputados de dicha Comunidad Autónoma. O, del año pasado, como ha sido los casos de la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la *Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de*

enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya. Y también, de la STC 106/2014, referida a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (el llamado *fracking*), a la que han seguido las SSTC 134/2014 y 208/2014 sobre leyes que responden al mismo objeto aprobadas por los Parlamentos de La Rioja y Navarra.

Además de estos casos más llamativos, también se registra otros en los que el Tribunal ha demorado menos la decisión: así, por ejemplo, ha dictado seis sentencias sobre disposiciones aprobadas en 2013, once aprobadas en 2012; 10 en 2010, etc. Dicho lo cual, el mayor número de sentencias datan todavía de 2007, con 15, razón por la que se puede seguir afirmando que el retraso es todavía excesivo.

Los votos particulares sobre temas autonómicos ponen de relieve que no abundan los temas que suscitan grandes discrepancias. No obstante, como expresión del disenso en el seno del Tribunal, los magistrados Adela Asúa Barrantita, Fernando Valdés Dal-Re y José Antonio Xiol Ríos, han sido los que seguramente muestran un mayor activismo en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, también en cuestiones relativas a la distribución territorial de las competencias,

En el contexto institucional de la vida del Tribunal se han producido dos nuevas incorporaciones de magistrados, ambas ocasionadas al margen de las que se producen con ocasión de los periodos regulares de renovación parcial del órgano: En este caso, han venido motivadas como consecuencia de las vacantes producidas, una por causa de fallecimiento y la otra por dimisión.

2. El proceso secesionista en Catalunya

La primera y principal cuestión que ha puesto de manifiesto la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la *Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya*, ha sido la idoneidad de dicha Resolución parlamentaria para ser objeto de impugnación y los efectos jurídicos de un acto de naturaleza política. El Tribunal rebate los argumentos sustentados por el Parlamento autonómico según los cuales, al caso era aplicable lo resuelto con anterioridad por el Tribunal en el ATC 135/2004 (Plan Ibarretxe).

La mayoría del Tribunal interpretó entonces que el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que aprobaba una denominada “Propuesta de Estatuto de la Comunidad de Euskadi” y se daba traslado de la misma al Parlamento vasco, así como el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, por el que se admite a trámite “la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario”..., ambos debían ser considerados como “[...] puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, [que] sólo despliegan efectos *ad intra* de ese procedimiento en tanto éste no concluya con la

aprobación de la norma que a su través pueda”, y la “impugnación del Título V queda descartada si pretende dirigirse contra el acto de trámite antes de que el procedimiento concluya (FJ 8)”.

Sin embargo, para el caso que este año planteaba la Resolución 5/X del Parlamento de Catalunya, el Tribunal considera que la regla interpretativa establecida en el Auto 135/2004 no es aplicable porque constituye una “manifestación acabada de la voluntad de la Cámara”, y se dicta “para impulsar o dar inicio a un determinado proceso político que no tiene carácter reglado”. Se trata, en definitiva, de una Resolución que “[...] es un acto político [...] pero con naturaleza jurídica”. Pero no se extiende más sobre esta decisiva cuestión. La conclusión a la que llega no resulta convincente, porque de la resolución no se derivan consecuencias normativas expresas y tangibles que puedan suponer una modificación del ordenamiento,

Acerca del fondo de la impugnación planteada, el Tribunal declara por unanimidad la inconstitucionalidad del primer punto de la Declaración en la que se afirma que Catalunya es un sujeto político y jurídico soberano. Para el resto de la misma, recurre a la técnica de la interpretación conforme para salvar su constitucionalidad, adentrándose en un terreno al que ha sido improcedentemente llevado para resolver cuestiones de orden político que siempre habrían de ser ajenas al ámbito de decisión que corresponde a la jurisdicción constitucional¹.

2.1. Las competencias sobre las bases en materia de energía: el caso de la legislación sobre la técnica de investigación y extracción de gas no convencional (fracking)

Esta técnica existente ya desde 1940 está dirigida a la obtención por otras vías de la energía del gas ha suscitado problemas de especial relieve competencial. Varias Comunidades Autónomas (Cantabria, La Rioja, Navarra, Catalunya) han legislado en la línea común, consistente en impedir la aplicación del *fracking* por las consecuencias eventualmente negativas que podía ocasionar para la conservación de un medio ambiente sostenible. Desde la perspectiva competencial la cuestión jurídica planteada era determinar a que administración correspondía la titularidad sobre la decisión acerca de la procedencia de permitir o prohibir esta técnica de investigación y extracción.

La citada STC 106/2014 y las dos restantes que la han seguido ya evocadas, estimaron el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno, al considerar que la prohibición de esta técnica de extracción no puede decidirse por una Comunidad Autónoma. La razón de ello se fundamentó en que invadía las competencias del Estado para la determinación de las bases en materia energética, puesto que la decisión sobre la procedencia o no de esta técnica forma parte de aquéllas (art. 149.1.25 CE) y, además, presenta la suficiente trascendencia económica como para atribuir también al Estado la competencia para legislar

1. Sobre esta sentencia, véase: FOSSAS ESPADALER, E. “Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”. *REDC* núm. 101, CEPC. Madrid 2014, pp. 233-272.

sobre ello con base en el título competencial del art. 149.1.13^a CE, relativo a la competencia exclusiva del Estado para determinar las bases y la coordinación de la actividad económica.

Ciertamente, podía entenderse que estas medidas de prohibición del *fracking* podían formar parte de aquéllas de carácter adicional que las Comunidades Autónomas pueden adoptar a fin de proteger el medio ambiente (art. 149.1.23 CE) o también las destinadas a la protección de la salud (art. 149.1.16 CE), en desarrollo de una legislación básica que, por otra parte, es inexistente en este ámbito, pero ello es rechazado por el Tribunal. Acerca de la cuestión que concierne al debate técnico y social sobre las posibles consecuencias que pueda tener sobre la salud de las personas, el Tribunal no ignora la cuestión pero apela a la obligada neutralidad que sostiene que ha de mantener al respecto. Sin embargo, el voto particular concurrente formulado incide en sentido contrario sobre este aspecto y denuncia que el Tribunal no haya atendido los riesgos que para la salud humana pueda tener la práctica de esta técnica de extracción de gas. Como pone manifiesto AHUMADA RUIZ², En el mismo sentido se manifiestan algunas recomendaciones de la Unión Europea y la Decisión 2013-346 del Consejo Constitucional francés, en respuesta a una Cuestión Prioritaria de Constitucionalidad (QPC) que declaró la conformidad con la Constitución francesa la Ley nacional que prohíbe esta técnica de extracción y revoca los permisos de prospección.

3. La legislación sobre las nuevas tasas autonómicas referidas a las gestiones en la administración de justicia y el llamado “euro por receta”

En ambos casos la cuestión competencial debatida se plantea en relación con la prohibición de la doble imposición prescrita por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En la STC 71/2014, se resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra el Decreto Legislativo 3/2000, de 25 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Catalunya y la Ley 5/2012 de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. En ambas disposiciones se regulaba, por un lado, la tasa judicial autonómica catalana que grava la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia; y, por otro, el llamado “euro por receta” que lo hacía sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación.

El examen detallado del hecho imponible en ambos casos lleva al Tribunal a dos conclusiones diferenciadas. En relación a la facultad de las Comunidades Autónomas para implantar tasas que recaigan sobre la denominada “administración de la Administración de Justicia”, no vinculadas por tanto a la función

2. AHUMADA RUIZ, M. “Estructura territorial del Estado. Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2014”. *REDC*, núm. 102, CEPC, Madrid 2014, p 272.

jurisdiccional de juzgados y tribunales, considera que esta regulación autonómica puede admitir una interpretación conforme a la Constitución, de tal forma que la tasa autonómica pueda entenderse como el reverso de la tasa estatal, por lo que no se produce una situación de doble imposición. Esto es, la primera grava actividades administrativas mientras que la segunda lo hace sobre la actividad jurisdiccional.

Una conclusión distinta es a la que llega, por el contrario, respecto de la tasa que grava la expedición de una receta médica en los establecimientos farmacéuticos. En este caso, considera que la tasa no recae sobre una prestación nueva, sino que lo hace directamente sobre el conjunto de prestaciones contempladas en la cartera común complementaria (según los términos establecidos por la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) cuya financiación está regulada en la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos. Por tanto esta tasa no grava nada nuevo sino que no produce más efecto que hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de medicamentos con receta en Catalunya.

La STC 85/2014 se pronuncia en parecidos términos declarando inconstitucional y nula la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de medidas fiscales y administrativas que había previsto una tasa similar a la catalana.

4. Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en materia laboral: los casos de formación profesional para el empleo

En relación a esta cuestión se han producido diversas decisiones del Tribunal en las que vuelve a ponerse de manifiesto los límites que operan sobre la competencia *ex art. 149.1.13 CE*, en relación con las competencias de ejecución atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia laboral (*art. 149.1.7 CE*), específicamente en lo que concierne a la gestión de los programas de formación profesional.

No hay novedades jurisprudenciales al respecto, más bien lo que se registra es la reiteración de las reglas sobre el deslinde competencial –expuesto ya desde los inicios, en la STC 33/1981 y continuado, por ejemplo, en la STC 244/2012– que se reproduce en diversas sentencias (SSTC 88, 112 y 123/2014, entre otras) en las que se recuerda que la atribución al Estado de la ordenación general en materia laboral, impide a las Comunidades Autónomas disponer de un espacio propio para la regulación externa. De acuerdo con esta premisa, a las Comunidades Autónomas les resta atribuida una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución.

Sin embargo, y aun cuando el Tribunal reconoce la competencia autonómica en algunos casos frente a los excesos del legislador estatal, ello no impide para que en diversas ocasiones, a través del voto particular, se advierta de que la posibilidad por la que el Estado se reserve funciones ejecutivas debe ser verda-

deramente excepcional y ha de interpretarse en sentido restrictivo. En una línea similar cabe retener también las SSTC 22 y 27/2014 y los votos particulares formulados a las mismas, relativas a disposiciones estatales reguladoras de cursos de formación profesional.

5. Otras sentencias relevantes

– Las cuestiones acerca de la adecuación de las nuevas regulaciones autonómicas sobre el régimen de las parejas de hecho y su relación con la materia Derecho Civil propio en algunas Comunidades Autónomas son tratadas en la STC 40/2014). Además, en la medida que la disposición objeto de la cuestión de inconstitucionalidad plantea la regulación de la percepción de pensión de viudedad por los sujetos beneficiarios, la sentencia aborda también la relación entre la Ley básica estatal en materia de Seguridad Social y la legislación autonómica.

Sobre Derecho Civil propio también cabe retener la STC 4/2014, referida a la relación entre notarios y registradores de la propiedad con la Dirección General de los Registros y del Notariado.

– Un segundo tema de especial interés es el referido a los efectos de la, por otra parte, habitual impugnación por el recurrente de la “Disposición final primera” de la norma objeto de la impugnación, que establece la habilitación competencial en la que se apoya. El criterio interpretativo que emplea el Tribunal se fundamenta en determinar si la disposición final en cuestión presenta carácter autónomo o no respecto del resto de los preceptos impugnados: así, en la STC 2/2014 considera innecesario pronunciarse sobre ella porque carece de carácter autónomo, de tal forma que su suerte depende de la decisión adoptada respecto de los preceptos que ya han sido examinados. Mientras que, por el contrario, en la STC 20/2014 el planteamiento es distinto: dado que el título habilitante invocado por el Estado no puede ser considerado como tal, el Tribunal declara y lleva al fallo de la sentencia la decisión de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición final objeto del recurso. El tema ofrece elementos de interés puesto que en otras ocasiones aparentemente similares (STC 40/2013), la solución ha sido sólo declarar sólo la inconstitucionalidad.

– Acerca de los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas, la STC 53/2014, declara la constitucionalidad de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, en relación con el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales que establece, puesto que del mismo no se deriva una situación de doble imposición con otras figuras tributarias como el IAE o el IBI.

– En un ámbito distinto, la STC 37/2014 rechaza que exista vulneración de la autonomía local en el conflicto planteado contra la Ley de Castilla y León que declara proyecto regional la instalación en su término municipal de un centro de tratamiento de residuos urbanos, puesto que la imposición de las determinaciones urbanísticas del proyecto está justificada. Asimismo, la STC 132/14 también desestima otro conflicto en defensa de la autonomía local planteado

contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, que aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñela.

– Sobre las competencias en materia de patrimonio histórico de las Comunidades Autónomas y el alcance limitado que la Constitución establece para el Estado en este ámbito, la STC 122/2014 valida parcialmente la constitucionalidad de la Ley 3/2013 de la Comunidad de Madrid, de patrimonio histórico;

– Por otra parte, la STC 114/2014 examina la relación entre las competencias en materia de función pública y los derechos históricos en Navarra, y rechaza la constitucionalidad de la regulación foral al respecto, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 113/2010, sobre acceso a la función pública.

– La STC 108/2014, resuelve la impugnación de algunos preceptos de la Ley 15/2007, de defensa de la competencia. El punto de mayor controversia vino suscitado por la regulación de las concentraciones de mercados de dimensión intraautonómica. No obstante la declaración de constitucionalidad de la ley estatal, la controversia en el seno del Tribunal se refleja en la concepción restrictiva del espacio reconocido a la legislación autonómica, manifestada por el voto particular.

– La STC 72/2014, desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones, en tanto que considera que la regulación que en ella se contiene no despoja a las Comunidades Autónomas de sus competencias en materia de defensa del consumidor y el usuario.

– La STC 170/2014 relativa a la legislación estatal sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, estima la inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional, aunque suscita un amplio disenso en el seno del Tribunal a través de un voto particular al que adhieren varios magistrados, en el que se pone de relieve el claro desapoderamiento sobre competencias ejecutivas que la legislación produce sobre las competencias de la Generalidad de Catalunya.

– También cabe subrayar la rápida resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la reducción del número de diputados que lleva a cabo. El Tribunal rechaza que con esta medida se vulneren los principios de seguridad jurídica, pluralismo político e interdicción de la arbitrariedad, así como el derecho de acceso a los cargos públicos, así como el sistema de representación proporcional,

Finalmente, es especialmente importante la última sentencia dictada este año, que versa sobre la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su STC 215/2014, el Tribunal ha resuelto por mayoría y el voto discrepante de 5 magistrados, la constitucionalidad de la mencionada Ley que desarrolla el art. 135.5 CE, entendiendo que no supera la reserva de Ley Orgánica, el reenvío en blanco al Derecho de la Unión la regulación del método de cálculo del déficit estructural; asimismo, interpreta

que el legislador no incurre en arbitrariedad ni tampoco la Ley incurre en infracción de las competencias de las Comunidades Autónomas.