

# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo  
Universitat Pompeu Fabra

## 1.– Consideraciones generales

El nivel de 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 (Comunidades Autónomas), cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial y cuestiones prejudiciales de las normas forales durante este año se ha mantenido, de nuevo, prácticamente igual que el año precedente: de los de los 82 supuestos registrados entonces, ahora se han alcanzado 81.

El recurso de inconstitucionalidad sigue siendo el procedimiento con más protagonismo procesal ante el Tribunal, con 48 sentencias, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias con 12; 9 cuestiones de inconstitucionalidad de carácter competencial; una cuestión prejudicial planteada contra normas forales fiscales y, finalmente, una impugnación de disposición autonómica exart. 161.2 CE.

También en 2018 ha proseguido 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. Los avances al respecto merecen ser destacados, a pesar de que el Tribunal todavía ha tenido que resolver algún contencioso notablemente como, por ejemplo, el que data de 2010 (*Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Aragón*). Pero como se subrayaba el año pasado, la antigua media de seis años de retraso para resolver los asuntos se ha reducido notablemente. Hasta el punto que en 2018 la mayoría de las causas sustanciadas por el Tribunal se refieren a leyes y otras disposiciones estatales o autonómicas que fueron aprobadas entre 2017, 2015, 2014 y 2013, o sea, con un retraso que oscila mayoritariamente entre uno y tres años. De los contenciosos iniciados en este último, destaca sobre el resto las diversas sentencias relativas a la controvertida *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* y su desarrollo reglamentario.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han versado, y de nuevo en numerosos casos, sobre las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y el alcance de la regla de la centralización de las mismas cuando concurren situaciones excepcionales; el ámbito de la legislación básica en diversos ámbitos materiales y el principio de integración constitucional exart. 139.2 CE en relación con la regulación de la

actividad económica de las Comunidades Autónomas en sectores determinados, además de los controles del Estado sobre los diversos entes territoriales .

Los ámbitos materiales sobre los que ha versado las decisiones en temas competenciales se han referido, sobre todo, a contenciosos constitucionales referidos a: educación y régimen lingüístico; ordenación general de la economía en relación –en especial– con la protección del medio ambiente y el derecho a la vivienda; también la sanidad, en relación con la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros no comunitarios en España y el procedimiento administrativo común. El resto de materias afectadas ha sido muy heterogéneo: tributos de las Comunidades Autónomas; hacienda y régimen tributario de las normas forales; derecho civil; energía; legislación laboral; asistencial social; medios de comunicación; colegios profesionales; comercio interior, deporte, legislación penal, etc.

A diferencia del año pasado, en 2018 se ha producido un descenso en el número de votos particulares emitidos. El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado, aproximadamente, en un cuarto de las sentencias dictadas.

Los magistrados que en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, han mostrado en más ocasiones su disenso con la posición adoptada por la mayoría vuelven a ser Xiol Ríos, cuyos votos ofrecen una argumentación más desarrollada y Valdés Dal-Re, a los que se ha añadido la nueva magistrada Balaguer Callejón. En menor grado les han seguido los magistrados Conde-Pumpido Tourón y Narváez Rodríguez.

En lo que concierne a la vida institucional, la composición del Tribunal no ha experimentado ninguna variación, manteniéndose los mismos integrantes el año pasado.

## 2.– Consideraciones específicas

### 2.1.– *De nuevo sobre las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y el la regla de las situaciones de excepcionalidad que justifican la centralización de las competencias*

Al igual que el año anterior, en el presente se ha vuelto a registrar un buen número de sentencias en las que la controversia competencial se plantea en decidir si corresponde al Estado el ejercicio de las funciones ejecutivas cuando el bloque de la constitucionalidad ha atribuido a las Comunidades Autónomas esta función. ¿En qué medida se justifica la incidencia de circunstancias excepcionales que permitan el desplazamiento de la competencia autonómica al Estado a fin de asegurar una ejecución unitaria de la competencia?

Un primer caso a subrayar es el que se plantea en la STC 15/2018, relativa al *Real Decreto 1494/2011, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible*, que conduce al Tribunal a avalar la centralización de funciones ejecutivas en materia de medio ambiente. Sobre el caso que suscita esta sentencia planea la efectividad de la jurisprudencia constitucional por la que la

centralización de competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas ha de ser una vía excepcional para la atribución de la titularidad competencial. En este sentido, el riesgo que se deriva de la conversión de la excepción en regla no es otro que la desnaturalización del sistema constitucional de distribución de competencias.

Porque la interpretación por la que el Tribunal rechaza en este caso la territorialización de las competencias se funda en un criterio muy general que apela a la necesidad de una valoración global sobre la venta de créditos de carbono, sin dejar opción a otra solución posible, que impida el desplazamiento automático de la competencia autonómica al Estado: “[...] *es evidente que la consecución de los objetivos del fondo requiere que todos los proyectos que en España puedan optar a la venta de créditos de carbono, concurren en un proceso de valoración en el que se garantice la adecuada aplicación, en términos homogéneos, de los criterios establecidos en el art. 7 del Real Decreto. La decisión de adquisición de créditos de carbono demanda una valoración homogénea de todos los posibles proyectos con independencia de su potencial ubicación, y, en definitiva, por un único órgano con capacidad para integrar intereses contrapuestos [...]*”.

La cuestión de las competencias ejecutivas también aparece en las SSTC 62 y 64/2018 referidas a dos disposiciones estatales (los Reales decretos 635/2013 y 1007/2015) relativas a la adquisición de créditos de carbono por el Estado a empresas que lleven a cabo determinadas actuaciones. En ambos casos, las normas estatales ya establecen un marco regulatorio muy preciso que de por sí ya deja muy poco margen para la discrecionalidad en la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas. De tal forma que si, no obstante, y como era el caso de ambas disposiciones en materia de energía, el Estado asume la competencia ejecutiva, incurre en la vulneración de las competencias autonómicas. La razón de ello no es otra que la ausencia de circunstancias que permitan justificar la excepcionalidad que legitime la intervención estatal sobre la competencia autonómica. Porque, en efecto, cuando el Estado ya ha establecido un régimen para el otorgamiento de ayudas económicas que determine la actividad ejecutiva reglada de forma muy intensa, en las que las funciones de ejecución consisten en verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas por la norma estatal, la gestión centralizada carece de sentido. Por tanto, el Tribunal sigue el criterio establecido en el *leading case* contenido en el F.J. 8 de la STC 13/1992.

Esta misma doctrina es empleada para rechazar los argumentos habituales utilizados para justificar la gestión centralizada de la ayudas previstas en el *Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución*.

La STC 69/2018 plantea también la cuestión de la naturaleza de las competencias ejecutivas en relación al recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 187/2014, de 15 de diciembre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*. Así, el Tribunal entiende que la gestión de los certificados de ahorro energético que la ley atribuye al Estado, es decir, la actividad administrativa consistente en el reconocimiento y concesión es una función de carácter ejecutivo que corresponde a las Comuni-

dades Autónomas. Por el contrario, no lo es que el Estado atribuya a un órgano propio, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA), la función de propuesta, estudio y adopción de directrices y medidas en materia energética. En este caso, no se trata de meras funciones de ejecución sino que constituyen la atribución de poderes estrictamente normativos que requieren de una dirección unitaria.

Una situación similar a la controversia competencial descrita es la que de nuevo plantea la STC 76/2018 en relación con *el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros*. Por un lado, el Tribunal interpreta que la regulación del contenido y las características que deben poseer los enfermeros para esta específica actividad profesional consistente en la prescripción de medicamentos, está integrada dentro de la competencia básica del Estado exart. 149.1.16, sobre las bases y coordinación general de la sanidad vinculada al principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Pero, por otro, rechaza que el acto administrativo consistente en la acreditación de estos profesionales suponga una situación de excepcionalidad que obligue a centralizar esta competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas en favor del Estado. Razón por la cual, en este punto el Tribunal interpreta que el Real Decreto invade las competencias autonómicas en la materia.

La regla jurisprudencial de la centralización de las competencias se ha vuelto a plantear este año en relación con la formación profesional. Es el caso suscitado por la STC 71/2018, referida a un conflicto positivo de competencias planteado con respecto al *Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral*. En esta resolución el Tribunal sostiene que cuando los destinatarios de las ayudas son entidades de ámbito estatal dicho alcance territorial de su actuación justifica la gestión centralizada de competencia. Pero como con razón se ha señalado,<sup>1</sup> esta interpretación casa mal con la sostenida en la STC 78/2015, en la que se considera que el ámbito nacional de actuación de las asociaciones y fundaciones beneficiarias de unas ayudas no puede ser una circunstancia que permita justificar *per se* la aplicación de la regla de la excepcionalidad para remitir al Estado la competencia de la gestión centralizada de las subvenciones.

Ahora bien, no obstante la contradicción que pueden suponer los dos supuestos descritos el Tribunal sostiene que el caso de las empresas dedicadas a la formación profesional de trabajadores que dispongan de varios centros ubicados en diversas Comunidades Autónomas, es circunstancia que, por sí sola, no justifica la centralización de la competencia ejecutiva de la gestión de las ayudas por parte del Estado. Sin embargo, no parece coherente que se sostenga un criterio distinto para atribuir la competencia si la actividad es ejercida por una entidad de ámbito estatal y otra de ámbito supra-autonómico.

---

1. Tomás DE LA CUADRA SALCEDO-JANINI, “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2018 (Estructura territorial del Estado)”, *REDC* n° 114, 2018, p. 209).

## 2.2.— *El derecho a la vivienda y las competencias en materia energética en las situaciones de pobreza energética y el alcance de la legislación básica*

La doctrina sobre las competencias ejecutivas así como también el ámbito de la legislación básica del Estado, se ha vuelto a plantear con ocasión del enjuiciamiento de las diversas iniciativas legislativas de regulación llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas del principio rector de la política social y económica que incorpora el derecho a la vivienda. Sin duda, en ello han tenido mucho que ver los efectos demoledores de la crisis iniciada en 2008.

La STC 80/2018, relativa a la *Ley 2/2017, de 3 de febrero, de función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana* fue, entre otras, un ejemplo de esta actividad de los legisladores autonómicos. Pero además, en este sentencia se abordan otras cuestiones competenciales de interés. Por ejemplo, en lo que concierne a la previsión procesal por esta ley de una acción pública ante los órganos judiciales, el Tribunal rechaza esta posibilidad ya que invade la reserva competencial en materia de legislación procesal exart. 149.1.6 CE que corresponde al Estado. Fundamenta la inconstitucionalidad negando que dicha acción pública pueda ser considerada como una especialidad procesal de la Comunidad. Por otra parte, niega que el establecimiento de la obligación de establecer un contrato de alquiler social suponga una vulneración de las competencias del Estado exarts. 149.1.6 y 13 CE, dado que no introduce ninguna innovación procesal ni tampoco presenta una incidencia económica suficiente que cuestione la competencia estatal sobre la determinación de las bases y coordinación general de la actividad económica.

Por el contrario, en relación a los supuestos de pobreza energética, la STC 80/2018 resuelve que la regulación por la ley valenciana de las condiciones en las que podrá ser suspendido el suministro de energía por impago del suministro (la imposición a la compañía suministradora la obligación de solicitar, previamente a poder realizar el corte de suministro de energía, un informe a los servicios sociales municipales) supone el establecimiento de un régimen de derechos y obligaciones que afecta a consumidores y a las empresas suministradoras de energía. En consecuencia, dada la incidencia que ello supone para el conjunto de la economía nacional exart. 149.1.13 CE y para la totalidad de los otros sectores económicos, tal regulación requiere de un tratamiento homogéneo, razón por la cual tiene el carácter de básica y, por tanto, en este punto la ley valenciana es inconstitucional.

En el mismo ámbito material relacionado con la medidas tomadas por las Comunidades Autónomas sobre el derecho a la vivienda, cabe reseñar la STC 97/2018, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco*. En la misma línea jurisprudencial que la expuesta en la STC 80/2018, en ésta también se abordan las competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil y procesal, ordenación general de la economía, expropiación forzosa y vivienda. El Tribunal resolvió la nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la acción pública en materia de vivienda y la expropiación temporal del uso de vivienda incurrida en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria; sin embargo, optó por una interpretación conforme de la

disposición relativa al registro administrativo autonómico de agencias o agentes inmobiliarios.

El alcance de la legislación básica y el margen del que dispone la ley de desarrollo de las Comunidades Autónomas vuelve a plantearse en la STC 55/2018, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad presentado contra determinados preceptos de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas*. En relación al régimen jurídico de las Administraciones públicas, el exceso del legislador estatal en este aspecto se produce, por ejemplo, en la previsión por la que dispone que las “habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. Así, el Tribunal considera que el Estado carece de competencia para distribuir los poderes normativos entre las instituciones autonómicas. Se trata de una materia que es reserva de Estatuto como norma institucional básica y fruto de la autonomía institucional que se deriva del principio de la autonomía política.

En relación a la regulación del procedimiento administrativo común el Tribunal interpreta que la competencia del Estado exart. 149.1.18 CE no alcanza a regular el procedimiento de elaboración de las normas. De acuerdo con esta interpretación general, su aplicación al art. 1.2 de la *Ley 39/2015*, impide su inconstitucionalidad ya que no puede entenderse que el procedimiento al que se refiere sea la elaboración de proyectos normativos.

Los artículos 127 a 133 regulan la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. El art. 129 establece las reglas generales que han de presidir tanto la potestad reglamentaria como el ejercicio de la iniciativa legislativa, tanto por parte del Gobierno estatal como por los gobiernos de autonómicos. En relación con las iniciativas de rango legal, el Tribunal interpreta que el legislador de lo básico se excede porque invade las competencias autonómicas de autoorganización que son objeto de reserva estatutaria. No es así en el caso de la regulación de la elaboración de los reglamentos, un ámbito en el que se inserta la competencia del Estado para regular lo básico exart. 149.1.18 CE. Finalmente, la STC 55/2018 interpreta como inconstitucionales determinados preceptos en la medida que su contenido resulta detallista en exceso, por ejemplo, en lo que concierne al régimen de la planificación normativa (art. 132) o la regulación de la participación (art. 133). No obstante, la declaración de inconstitucionalidad de algunos de estos preceptos no siempre va acompañada de nulidad, dado que pueden ser aplicados en el ámbito de la Administración del Estado.

De nuevo, en la STC 104/2018 se examinan las competencias sobre procedimiento administrativo exart. 149.1.18 CE, que fueron objeto de controversia con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra el art. 31.2 de la *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón*. El Tribunal declara la nulidad del precepto legal autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa. La razón de ello es la contradicción que presenta la *Ley 8/2015*, con la legislación estatal sobre la materia, la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno* que

es de carácter básico. La ley aragonesa establece un régimen general de silencio positivo y la estatal prevé el silencio negativo, una diferencia reguladora que hace imposible aceptar la interpretación integradora que de hacerse supondría vaciar la previsión de silencio positivo prevista en el art. 31.2 de la ley aragonesa.

También, en relación con el título competencial exart. 149.1.18 CE la STC 110/2018, el TC estima la constitucionalidad de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, que prescribe la exigencia de ley formal para el establecimiento de trámites procedimentales adicionales o distintos de los previstos en la norma básica estatal, por parte de la ley autonómica de desarrollo.

En otro orden de competencias, el alcance de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos fundamentales exart. 149.1.1 CE es abordado por la STC 13/2008, que juzgó inconstitucional la supresión de la exención que era aplicada en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados a los bienes y derechos destinados a actividades religiosas o asistenciales, establecida por el art. 4.2 de la *Norma Foral de las Juntas Generales de Gipuzkoa 13/2012, de 27 de diciembre*. El Tribunal considera que esta disposición vulnera las competencias del Estado exart. 149.1.1 CE, así como también el art. 16.3 CE relativo a la libertad religiosa, además de oponerse a lo dispuesto en la *Ley 26/1992, de 10 de diciembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España*. Y, asimismo, rechaza que la cuestión planteada concierna solo a los territorios históricos, y al ámbito material del concierto económico, pues incide sobre las condiciones básicas del ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa.

En un orden material distinto de materias, la legislación sobre unidad de mercado vuelve a ser objeto de examen de validez constitucional en la STC 121/2018, con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad en la que se reitera lo establecido al respecto en la STC 79/2017, en relación a las competencias sobre ordenación general de la economía. El Tribunal declara la constitucionalidad del precepto legal que califica como actuaciones limitativas de las libertades de establecimiento y circulación las resoluciones administrativas que impongan requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

El alcance de la legislación básica del Estado sobre las competencias en materia de régimen local es, de nuevo, examinado en la STC 137/2018, por la que fruto de la contradicción que presenta el art. 14.1 u) de la *Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre*, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, con respecto a las previsiones de LBRL, el Tribunal declara la nulidad del artículo referido al régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón y priva al pleno de la corporación de su potestad para expresar la voluntad del ayuntamiento en relación con el gobierno de las sociedades mercantiles, cuyo capital pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza.

### 3.- El principio de integración constitucional del art. 139.2 CE y la actividad económica

La relación entre este principio constitucional limitador de la descentralización política es tratada por la STC 7/2018. En la misma se incorpora la interpretación que el Tribunal ha establecido en sus últimas resoluciones sobre el derecho a la libertad de empresa en relación con el art. 139.2 CE. La cuestión se plantea en relación con la *Ley del Parlamento de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña*, en la que se examina la incidencia del régimen lingüístico. El Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad acudiendo a una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos legales autonómicos, relativos al derecho de los consumidores a ser atendidos en la lengua oficial de su elección y a recibir determinadas informaciones en lengua catalana. La cuestión de relevancia constitucional que se plantea consiste en determinar si determinadas exigencias en materia lingüística establecidas por la ley para todos los operadores económicos, consistentes en poner a disposición de los consumidores informaciones sobre el producto en la lengua cooficial al castellano supone un obstáculo a la libertad de circulación y establecimiento exart. 139.2 CE.

El Tribunal recuerda su doctrina sobre la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (art. 38 CE) puesta en relación con el principio de autonomía, para interpretar que de dicha libertad *“no cabe derivar la garantía de que todas las empresas de un mismo sector disfruten del mismo grado de libertad en todo el territorio nacional, sino que cabe derivar la garantía de que todas las empresas de un mismo sector disfruten del mismo grado de libertad ante cada ordenamiento individualmente considerado, el estatal y los autonómicos [...]”*.

En este sentido, añade que, *“la imposición a aquellos operadores económicos que actúan en Cataluña de la obligación de proporcionar determinados documentos e informaciones escritas en lengua catalana cuando así lo solicite el consumidor no tiene el resultado específico adicional de tener un efecto restrictivo más oneroso, de hecho o de derecho, sobre el ejercicio de la actividad económica de los operadores económicos provenientes de fuera de la Comunidad Autónoma que sobre el ejercicio de la actividad económica de los operadores económicos tradicionalmente residentes en aquella”*.

El precepto de la Ley impugnada impone a todos los operadores el deber de tener a disposición de los consumidores toda una serie de documentos e informaciones escritas también en lengua catalana. Pero el Tribunal precisa que la imposición de un coste suplementario a todos aquellos operadores que actúan en Cataluña, independientemente de su procedencia, no comporta una regulación que produzca efectos diferenciados más onerosos sobre los operadores foráneos que sobre los operadores locales. En consecuencia, no se da el presupuesto para someter el apartado segundo del art. 128.1 del Código de consumo de Cataluña al control de su justificación bajo el parámetro del art. 139.2 CE, por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.



#### 4.- Acerca del sistema constitucional de controles del Estado sobre las Entidades locales y las Comunidades Autónomas

Las vías de control del Estado sobre los entes territoriales infra-estatales se ha planteado en la STC 14/2018, con motivo de uno de los diversos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa* (LOMCE). En la misma se abordaron las competencias en educación y régimen lingüístico.

El Tribunal declaró la nulidad de los preceptos legales que regulan el derecho a recibir las enseñanzas en las lenguas oficiales y la repercusión a las comunidades autónomas de los gastos de escolarización de alumnos en centros privados con oferta educativa en castellano.

A este respecto el Tribunal recuerda que el principio de autonomía política reconocido en la Constitución (arts. 2, 137 y 156 CE) impide como regla general una previsión legal de controles administrativos que no esté específicamente prevista por la norma constitucional (arts. 150.2, 155 y 161.2). No obstante, la autonomía de las Comunidades Autónomas no excluye *a radice* todo tipo de intervención de la Administración General del Estado en determinadas materias que supongan un cierto poder de dirección sobre algunos ámbitos de la actividad económica. Ahora bien, dicho poder debe respetar la autonomía de las Comunidades Autónomas que, obviamente es más cualificada que la autonomía de las entidades locales.

A partir de esta consideración general, el Tribunal interpreta que los límites a la configuración legislativa de mecanismos de coordinación o de control administrativo son distintos según se trate de un ente local o de una Comunidad Autónoma. Así, en el primer caso y de acuerdo con el parámetro constitucional que establecen los artículos 137, 140 y 141 CE, la legitimidad de la regulación legal de la intervención administrativa es correlativa a la existencia de intereses supralocales implicados [STC 107/2017, F.J. 3, c)]. En el caso de las Comunidades Autónomas el parámetro de referencia se encuentra en los precitados arts. 2, 137 y 156 CE y los preceptos del Estatuto de autonomía respectivo. Y de acuerdo con estas previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad, el Tribunal establece que pueden llegar a admitir la regulación de algunas técnicas que encuentren apoyo constitucional en la competencia estatal de coordinación, siempre que resulten debidas, necesarias y proporcionadas, en el sentido de que aparezcan como la alternativa menos restrictiva para las competencias de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el principio de proporcionalidad aparece como el instrumento esencial para legitimar la procedencia de la intervención administrativa estatal.

A fin de ejemplificar algunas formas de intervención el Tribunal cita las que siguen: la aprobación de planes hidrológicos elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas, pero sin admitir un control subsidiario del Gobierno; la imposición de la elaboración de un plan económico-financiero y su remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera por las Comunidades Autónomas, en el marco de las obligaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria; las intervenciones reguladas por la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de*

*abril, de estabilidad Presupuestarias y Sostenibilidad Financiera* y, la retención de recursos del sistema de financiación a fin de satisfacer las deudas contraídas por la Comunidad Autónoma.

Pero en todo caso, el reconocimiento de la legitimidad constitucional de algunas modalidades de intervención administrativa fundamentada en la competencia estatal de coordinación, requiere el cumplimiento de determinadas condiciones a fin de que el principio de autonomía política quede en todo caso preservado. Así, la STC 14/2018 establece que la intervención ha de estar suficientemente objetivada y determinada en normas de rango legal y el requisito del requerimiento ha de ser un presupuesto necesario de todo control administrativo por sustitución que –afirma el Tribunal, remitiéndose a sus STC 154/2015, F.J. 7– arraiga directamente en la garantía constitucional de la autonomía local. De esta forma –interpreta– no es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio. Asimismo, el requerimiento previo es un requisito necesario para garantizar la autonomía de las Comunidades Autónomas.

En relación al caso concreto que compete resolver al Tribunal, la inspección educativa en materia educativa que planteaba la LOMCE, interpreta que no supera el juicio de constitucionalidad porque no se adecua a los límites señalados que debe cumplir la intervención administrativa. Puesto que si bien corresponde al Estado velar por el respeto a los derechos lingüísticos en el sistema educativo, no es menos cierto que dicha función debe cumplirse con respeto a las competencias autonómicas, que no es el caso de los tres últimos párrafos de la disposición adicional 38. 4 c) de la LOE, incorporada por el art. único. 99 de la LOMCE.

## 5.– Otras cuestiones

Además de la sentencias citadas sobre las cuestiones de orden competencial del año, cabe reseñar, entre otras las siguientes:

a) Las SSTC 40 y 41/2018 abordan la competencia en materia de derecho civil foral a partir la asentada regla jurisprudencial de la conexión con el derecho foral histórico. Ambas fueron dictadas con ocasión de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra* y la *Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón*, además de la impugnación del *Texto Refundido de la Ley de patrimonio de Aragón*, aprobado por el *Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre*.

La doctrina constitucional establece que las Comunidades Autónomas que disponen de derecho civil o especial pueden regular instituciones conexas con las que ya hayan sido reguladas en la compilación respectiva en el marco de los principios que informan las peculiaridades del derecho foral vigente. De acuerdo con ello, el Tribunal, en una sentencia que contó con un voto particular firmado por cinco magistrados, interpretó que tanto las figuras de los inmuebles vacan-

tes y de los depósitos y saldos abandonados como la figura de los *abintestatos* pertenecen una misma institución, que es la de los inmuebles abandonados o carentes de dueño identificado. Razón por la cual se puede constatar una relación de conexión entre los la atribución de los bienes mostrencos y el derecho civil propio que legitima su regulación por el legislador autonómico, en tanto que inserta en su derecho patrimonial. Lo magistrados de la minoría sostuvieron la ausencia de conexión con el derecho foral, en la misma línea interpretativa contenida en la STC 133/2017, relativa a *la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia*.

b) La STC 85/2018, suscita el tema de la distribución de competencias en relación con las políticas públicas de promoción y reconocimiento de la memoria democrática, que han sido recogidas en diversos preceptos de los Estatuto de última generación.

La controversia competencial que el Tribunal resolvió en una decisión tomada por mayoría y con amplio catálogo de votos discrepantes, vino motivada por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la *Ley Foral de Navarra 16/2015, de 10 de abril, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos*. En la misma se dilucidaban las competencias sobre administración de justicia, legislación procesal y procedimiento administrativo. La mayoría del Tribunal interpretó que eran nulos los preceptos legales forales atinentes al establecimiento de los medios de declaración y reparación por parte de las Instituciones de las Comunidad Foral, de quienes puedan ser consideradas víctimas de determinados actos de violencia de motivación política, porque invadía competencias del Estado en materia de procesal y administración de justicia.

En su voto particular, por ejemplo, el magistrado Xiol Rios argumentó su discrepancia en los siguientes puntos: a) la existencia de un desconocido principio constitucional de reserva jurisdiccional del orden penal en la investigación de hechos delictivos con el contenido absoluto establecido por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia; b) un principio con este contenido absoluto resulta inconsistente y contradictorio con la evidencia empírica y constitucional del normal desarrollo en los ordenamientos jurídicos de labores de investigación de hechos delictivos por muy diferentes instancias; y, c) la aplicación de este principio en este caso resulta, además, lesivo del derecho de las víctimas a la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, tal como está actualmente configurado en el derecho internacional y regional europeo de los derechos humanos.

c) La problemática que suscitan defensa y la seguridad públicas en el ámbito de las telecomunicaciones aparece en la STC 142/2018, motivada por la el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña*. El Tribunal resolvió declarando la nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos relativos a las funciones atribuidas a

la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña; mientras que optó por acudir a una interpretación conforme para validar el precepto legal que define como objetivo de la Agencia la ejecución de las políticas públicas en materia de ciberseguridad.

En síntesis, los argumentos del Tribunal para estimar parcialmente el recurso contra la ley catalana se basa en que: 1) la materia “seguridad pública” hace referencia a la “protección que se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas” (SSTC 104/1989, de 8 de junio, F.J. 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, F.J. 5). Pero también “puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la ‘policía de seguridad’, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad” (STC 86/2014, de 29 de mayo, F.J. 4), de tal suerte que “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública” (SSTC 175/1999, F.J. 7). 2) En segundo lugar, sobre la ciberseguridad incide la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones del art. 149.1.21 CE. La primera de ellas se conecta con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), lo que justifica proceder a una “ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación” [STC 78/2017, de 22 de junio, F.J. 4 a), citando la STC 168/1993, de 27 de mayo, F.J. 4]. Por su parte, la competencia exclusiva estatal respecto del “régimen general de comunicaciones” “comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, F.J. 4, y 38/1983, F.J. 3); pero implica también un plus”, ya que “puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario” (STC 195/1996, de 28 de noviembre, F.J. 6).

d) La STC 52/2018, con base en los artículos 14 y 31.1 CE, pero sin ninguna referencia al principio de integración constitucional exart. 139.1 CE, ha estimado la inconstitucionalidad de la *Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 9/2008, de 4 de diciembre*, en tanto que establece que la existencia de bonificaciones en materia de donaciones se condiciona a que el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en dicha Comunidad Autónoma.

e) La STC 8/2018, juzga la *Ley del Parlamento vasco 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica*. En la misma se confrontan las competencias sobre ordenación general de la economía, medio ambiente y minas. El Tribunal resuelve la nulidad de los preceptos legales que extienden la competencia autonómica al mar territorial, y prohíben, de manera absoluta e incondicionada, una técnica de investigación y explotación de hidrocarburos (el denominado, *fracking*), siguiendo los planteamientos sostenidos en la STC 106/2014. Pero además de la cuestión principal relativa a los límites que afectan a las competencias autonómicas para adoptar medidas adicionales de protección del medio ambiente, esta sentencia ofrece el elemento relevante de

aplicar el principio de proporcionalidad, que es propio del juicio de constitucionalidad de materia de derechos fundamentales, también al ámbito competencial. Y, concretamente, lo hace en relación al precepto de la *Ley 6/2015* en el que se establece la limitación del 37% de la superficie del territorio de la Comunidad en la que opera la prohibición de la fractura hidráulica. En este caso, interpreta que la prohibición no puede ser calificada como genérica o incondicionada y que resulta razonable con el fin propuesto, dado que la finalidad que la preside es la protección del medio ambiente.

f) Finalmente, la STC 134/2018, vuelve sobre los efectos de la concurrencia de competencias en materia de espectáculos públicos, patrimonio histórico y cultura en relación con la fiesta de la tauromaquia, con motivo del recurso presentado contra la *Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears*. No es un tema nuevo: la ley balear había previsto una modalidad de corridas de toros carente de los tres tercios de la lidia y, por tanto, sin causar la muerte del animal. Con base a los criterios hermenéuticos expuestos en la STC 177/2016 respecto de la ley catalana de protección de los animales y de prohibición de la fiesta de los toros, el Tribunal decidió la nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la lidia del toro en términos no conformes con la normativa estatal.