

# LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo  
Universitat Pompeu Fabra

## 1.- Consideraciones generales

El nivel de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional registrado en este año ha experimentado un notorio descenso al que sin duda no es ajena la situación de pandemia a partir de marzo. Las resoluciones adoptadas referidas a recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, impugnación de disposiciones sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (Comunidades Autónomas), y cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial se han reducido a un total de 20, que comprenden 17 sentencias y tres autos referidos a disposiciones infra-legales aprobadas por un parlamento autonómico. El pasado año, el número de resoluciones del Tribunal sobre controversias competenciales fueron 45 y en 2018 la cifra alcanzó 81 resoluciones de contenido de la misma naturaleza.

El procedimiento del recurso de inconstitucional no dejado de ser el más reiterado entre los que han dado ocasión a sentencias del Tribunal. En efecto, de las veinte resoluciones adoptadas, la mitad de ellas han tenido como objeto del juicio de constitucionalidad a la ley o normas con rango de ley. El conflicto positivo de competencias solo ha dado lugar a 3; mientras que este año se ha registrado 5 sentencias relativas a cuestiones de inconstitucionalidad de carácter competencial planteadas siempre respecto de disposiciones autonómicas con rango de ley, por diversos Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (Extremadura, Andalucía, con sede en Granada, Navarra y Castilla-León) y en un caso, por un Juzgado de lo Contencioso-administrativo (Madrid). Finalmente, se han registrado 2 impugnaciones de disposiciones autonómicas *ex art.* 161.2 CE, todas ellas aprobadas por el Parlamento de Cataluña. También en relación a esta Comunidad Autónoma puede incluirse un recurso de amparo que indirectamente plantea una cuestión de orden competencial referida al alcance de su autonomía institucional (STC 173/2020).

Entre las Comunidades Autónomas que este año han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal cabe reseñar, por orden de mayor a menor presencia como parte procesal en los contenciosos competenciales resueltos, a Cataluña (4); Navarra y Castilla-León (ambas, en 2) y en una sola ocasión: Aragón, Murcia, La Rioja, Comunidad Valenciana, Canarias, País Vasco y Murcia.

Las materias competenciales sobre las que han versado los contenciosos competenciales han sido: medio ambiente/urbanismo; presupuestos de Comunidad Autónoma/ordenación general de la economía; potestad tributaria de la Comunidad Autónoma; sanidad animal/medio ambiente; derechos; montes; protección

de los consumidores; relaciones internacionales y acción exterior; caza; consumo interior; función pública/seguridad pública y referéndum estatutario.

En 2019 se confirma que el retraso del Tribunal en resolver los asuntos relativos al juicio de constitucionalidad sobre las controversias competenciales, desde hace unos años ha dejado de mostrarse como un problema estructural de su funcionamiento. En efecto, en 2020 ha proseguido la línea registrada en los últimos años de una notoria reducción del lapso de tiempo transcurrido entre la fecha de entrada en vigor de la norma impugnada ante el Tribunal Constitucional y la fecha de la resolución jurisdiccional. Los avances al respecto merecen ser destacados, hasta el punto que la mayoría de las sentencias que se han pronunciado sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia, el espacio temporal existente entre la fecha de la disposición y la sentencia del Tribunal, salvo en dos casos (la *Ley del Parlamento de Cataluña, 17/2017, de 1 de agosto, del Código Tributario de Catalunya* y la *Ley 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad*) no llega a los dos años, alcanzando el retraso una media aproximada de 1,8 años. Pero, además, esta media se reduce notablemente si, como debe ser, se toma como referencia la fecha de inicio del contencioso constitucional y la sentencia del Tribunal, que en la mayoría de los casos se produce al cabo de pocos meses.

El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado en 6 de las sentencias dictadas. Entre 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 destacar en la mayoría de las sentencias adoptadas por mayoría, los Magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón,

En lo que concierne a la vida institucional del Tribunal Constitucional, además de registrar el retraso de más de un año (desde noviembre de 2019) en la renovación parcial de los cuatro magistrados propuestos por el Congreso de los Diputados, el Tribunal ha experimentado una vacante en su composición por la dimisión presentada por el Magistrado Fernando Valdés Dal Re.

En cuanto a los temas de orden competencial de este año aparecen como más relevantes los que examinan las cuestiones siguientes: además de algunas de naturaleza procesal como las relativas a la naturaleza del proceso de negociación previo a un contencioso competencial, *ex art. 33 LOTC*, o también acerca de la tradicional doctrina sobre el desestimiento, aparecen el tema siempre recurrente y –de hecho– inevitable en el sistema constitucional de distribución de competencias, del uso de la legislación básica del Estado como parámetro de constitucionalidad; la potestad para convocar un referéndum de ratificación de reforma de Estatuto de Autonomía; la garantía de la autonomía local; la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; la relación entre actividad de fomento y el reparto competencial; el alcance de la acción exterior de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias o la defensa de la libre competencia como parte integrante del título competencial del Estado *ex art. 149.1.13ª CE*.

## 2.- Consideraciones específicas

### 2.1.- En el orden procesal

Acerca de los requisitos establecidos en el art. 33.2 de la LOTC para la admisión de un recurso de inconstitucionalidad, en la STC 16/2020 se desestima el vicio de extemporaneidad denunciado por el Gobierno de la Comunidad cuya norma fue impugnada, porque uno de los preceptos recurridos por el Estado no se encontraba reflejado en el acuerdo de iniciación de las negociaciones regidas por el art. 33.2 LOTC. El contencioso versó sobre el recurso presentado por el presidente del Gobierno que impugnaba la *Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*.

El Tribunal rechaza de pleno que la ausencia de impugnación de una disposición o de actuaciones previas de contenido idéntico o similar al objeto del proceso, pueda ser un motivo para alegar la extemporaneidad de un recurso de inconstitucionalidad de contenido competencial. Se trata de una cuestión, afirma, que “*resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción*”. Y añade que el hecho de que, en el proceso previo destinado a procurar un acuerdo previo entre las partes sobre la disputa competencial, un precepto no haya sido invocado no impide que el Tribunal se pronuncie sobre el mismo si el recurso llega a ser planteado. La razón no es otra que el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, que no está concebido como una vía para la defensa de los intereses subjetivos de las partes, sino de la supremacía de la Constitución y el interés general. En consecuencia, y dado que entre los requisitos del art. 33.2 LOTC no se incluye ninguno que se refiera a la necesidad de que un precepto haya sido objeto del proceso previo al Acuerdo para evitar acudir al Tribunal Constitucional, se rechaza “*(...) cualquier alegato sentado sobre la idea de la aquiescencia por no haberse planteado en el tiempo del conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos*” (FJ 3a).

En lo que concierne a la figura procesal del desistimiento, si bien no constituye novedad jurisprudencial alguna, cabe subrayar el razonamiento contenido en el ATC 19/2020, de 11 de febrero, por el que se acordó el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra la *Ley de las Cortes Valencianas 21/2018, de 16 de octubre de mancomunidades*. En el mismo se reiteró su doctrina por la que una solicitud de desistimiento formulada por el recurrente, procede que sea admitida siempre que no se identifique interés constitucional en el recurso anteriormente presentado contra la disposición impugnada. Circunstancia que, efectivamente, se daba en este caso dado que la Generalitat Valenciana ya había acordado con el Estado en la Comisión bilateral constituida al efecto la modificación de la disposición impugnada; un hecho que se produjo con posterioridad al promulgarse la *Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat*, razón por la cual el interés constitucional ya había desaparecido.

## 2.2.– *En el orden substantivo*

### 2.2.1.– *La legislación básica del Estado como parámetro de constitucionalidad*

A estas alturas del desarrollo del Estado de las autonomías y de la interpretación jurisprudencial, no supone ninguna singularidad que la obra del legislador en materias competenciales en las que la Constitución *ex art. 149.1 CE* reserva al Estado la competencia exclusiva para regular la legislación básica sobre aquéllas, se haya convertido también en un parámetro de constitucionalidad para ejercer el juicio de validez constitucional de una ley autonómica. Que ello sea así, fruto de la imposibilidad del binomio que integra el bloque de la constitucionalidad –Constitución y Estatutos– para desarrollar plenamente esta función, no es óbculo para que –de nuevo– sea preciso subrayar el déficit constitucional que ello supone. Un déficit que es tributario de que, en demasiadas ocasiones, tenga que ser la obra del legislador ordinario –la ley básica– la que opere como regla de validez. Un legislador que en función del valor constitucional del pluralismo puede y–de hecho– se muestre materialmente voluble al respecto, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello puede generar. Ciertamente, siempre que el Tribunal avale que la condición de la ley como norma básica se ajusta a la Constitución. Pero resulta evidente y ha quedado contrastado a lo largo de décadas, que atribuir al juez constitucional esta delicada tarea, destinada a concretar lo que la indeterminación de los legisladores constituyente y estatutario dejaron por resolver, ha colocado al legislador ordinario en una posición institucional de *constituyente constituido* que no le corresponde. Y al Tribunal Constitucional en un papel que tampoco le corresponde.

Por otra parte, esta circunstancia ha sido una fuente continuada de contenciosos competenciales, que un mejor diseño funcional del reparto competencial habría evitado. En un tiempo futuro que no puede ser dilatado, problema estructural sobre este punto exige una revisión constitucional que no puede ser obviada.

Este año se han registrado diversas sentencias en las que la legislación básica es empleada como parámetro de contraste para examinar la validez constitucional de la legislación autonómica impugnada. La primera de ellas es la STC 16/2020, de 28 de enero, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2019*. La controversia competencial se suscitó por la previsión contemplada en la Ley recurrida que preveía la recuperación en el ámbito del sector público de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo llevado a cabo durante los ejercicios de los años 2013 y 2014.

La norma básica de contraste en este caso era una ley material del estado dictada por razones de urgencia: el *Decreto-ley 28/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público*. Esta disposición tenía el carácter de básica y limitaba la capacidad de las Administraciones públicas y el resto de las entidades adscritas al sector público a recuperar determinados importes retributivos que los empleados públicos habían dejado de percibir en dichos años. El Tribunal no cuestiona la condición

de norma formal y materialmente básica de la disposición estatal, y partir de ello considera que la competencia estatal encuentra anclaje en su competencia exclusiva para regular la bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.13ª CE), así como en el deber de las Comunidades Autónomas de coordinarse con la Hacienda estatal y el cumplimiento de los objetivos de déficit y de deuda y en la regla de gasto (art. 135 CE). No obstante, dado que el transcurso del tiempo antes de la resolución de la controversia había permitido a la ley autonómica producir efectos, la sentencia moduló los efectos de la nulidad adoptando un carácter meramente interpretativo.

Un segundo caso en el mismo sentido lo ofrece la STC 25/2020, de 13 de febrero, relativa a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado contra la *Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. La razón del recurso se fundamenta, en un sentido muy similar al caso anterior, en que esta ley habilitó una cuantía para el fondo de acción social de 2019 superior a la que establecía la norma básica de referencia: el *Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público*.

Un tercer caso es el que presenta la STC 81/2020, de 15 de julio, referente a la *Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja*. Ciertamente, en este caso, la contradicción con la legislación básica que era unos de los motivos de la impugnación había perdido su objeto, precisamente por la modificación operada posteriormente en la ley autonómica. Sin embargo, permanecía un motivo distinto que concernía a la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de las obligaciones contractuales, ex art. 149.1.8ª CE. La controversia sobre este punto versaba sobre la previsión de la norma autonómica de fundar en la competencia sobre Derecho Civil propio la regulación de las prohibiciones de donación, venta y cesión de animales objeto de protección. La solución a ello no ofrecía especial problema al carecer la Comunidad Autónoma de La Rioja de competencias en materia de Derecho Civil. Cuestión distinta es que el Tribunal resolviese la inconstitucionalidad de la disposición impugnada con apoyo en el título competencial del Estado sobre Derecho Civil, cuando sobre el objeto de la regulación legal autonómica de protección de los animales, podía permitir entrar en juego otros títulos competenciales respecto de los cuales la Comunidad Autónoma sí disponía de capacidad de intervención, como podía ser el caso de la protección de los consumidores.

Un cuarto caso es el que parcialmente se plantea en la STC 100/2020, de 22 de julio, que avala la validez constitucional de la *Ley Foral de Navarra 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad*. La tacha de inconstitucionalidad argüida por el recurrente se fundamentó en la vulneración de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13ª CE. La controversia versaba en que la ley foral establecía una previsión normativa referida a la fecha de prohibición de uso de ciertos tipos de bolsas de plástico adelantada a la contemplada en la norma básica estatal de contraste. Se planteaba por el recurrente un problema de una supuesta inconstitucionalidad mediata de la norma autonómica. Para resolver este con-

creto aspecto el Tribunal acude a su asentada doctrina por la que, para darse esta circunstancia, se exige, en primer lugar, que la norma estatal infringida sea básica tanto desde la perspectiva formal como material; y, en segundo lugar, que la contradicción entre ley estatal y autonómica sea insalvable. Resultado éste que el juez constitucional entiende que no se produce.

A raíz del contencioso competencial suscitado en la STC 100/200 y para fundamentar que en este caso el Estado no puede encontrar habilitación competencial invocando su competencia *ex art. 149.1.13<sup>ª</sup>CE*, el Tribunal introduce dos criterios interpretativos de especial interés para justificar la competencial amparada en este título horizontal: a) que la actividad regulatoria llevada a cabo por la Comunidad Autónoma tenga una entidad suficiente para producir una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado que justifique la legislación básica homogeneizadora, que en el caso específico de la Ley Foral no es apreciada; b) que la exigencia de que el Estado asuma la carga de demostrar la existencia de tal distorsión sustancial, tampoco aparece acreditada en el recurso de inconstitucionalidad ni en la memoria, ni tampoco en el preámbulo de la Ley.

Y el quinto supuesto es el que resuelve la STC 148/2020, de 22 de octubre, referido al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo en relación con diversos preceptos de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este caso, la norma básica medioambiental que opera como parámetro de validez constitucional es la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, en la que se trasponen al derecho español la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de aves silvestres, y la Directiva 93/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debidamente actualizados*.

En esta ocasión, el Tribunal rechazó en su integridad el recurso, que entendía que determinados preceptos de la ley autonómica eran inconstitucionales por haberse aprobado sin los estudios científicos y técnicos necesarios para garantizar la protección de las especies. Con remisión a la doctrina establecida en la STC 69/2013, FJ 6 b), respecto a la naturaleza materialmente básica de determinados preceptos de la Ley 42/2007, reitera que el carácter básico de una norma “*no depende de los genérico o detallado, de lo abstracto o lo concreto de cada norma, pues el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente es su propia finalidad tuitiva [STC 101/2005, FJ 5 c)]*”. A este respecto, añade que las medidas de protección de la fauna silvestre “*... son una clara manifestación de la protección del medio ambiente, al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico*”, que es manifestación “*del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extingui-ble*” (ATC 56/2010, de 19 de mayo, FJ 4). Por esta razón deben prevalecer sobre las normas reguladoras de la caza aquellas que “*resulten legítimas solo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto a las exigencias medio ambientales (...)*”. De acuerdo con este criterio, y una vez realizada la labor de contraste, el Tribunal rechaza que exista una contradicción entre la ley impugnada la ley básica de contraste. El motivo de la ausencia de los informes y estudios científicos y

técnicos no va acompañado de una concreción a cuáles hayan de ser los exigibles, ni se hace mención a la fuente normativa que los contempla. Por este motivo, argumenta el Tribunal, se omite por parte del recurso toda confrontación precisa entre ambas leyes lo que impide concluir la existencia de motivo claros de inconstitucionalidad.

### 2.2.2.– *La actividad de fomento a través de la capacidad de gasto público y su incidencia en el reparto competencial*

El gasto de las Administraciones Públicas como una de las manifestaciones de la actividad de fomento, es un tema que sigue siendo habitual en la conflictividad competencial, a pesar de los criterios interpretativos establecidos en la reiterada STC 13/1992 que cabía esperar que los redujese.

Este año aparece en un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno vasco en materia de asistencia social. Concretamente, el contencioso se concretó en determinados preceptos del *Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores*, respecto de los cuales el Gobierno vasco entiende que vulneran su competencia exclusiva en materia de asistencia social, carecen del carácter de normas básicas y no se ajustan a la doctrina constitucional sobre subvenciones, fijada en el *leading case* de la STC 13/1992.

Los preceptos impugnados regulan determinados aspectos de la ayuda directa denominada bono social térmico que se establece en el Decreto-ley 15/2018. El art. 9 se refería a los criterios de distribución de la ayuda del bono social térmico entre los beneficiarios; el art. 10, al procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda; y el art. 11 a las obligaciones de los comercializadores de referencia respecto a la determinación del importe y el pago de la ayuda. Asimismo, la disposición adicional novena regulaba la gestión y pago de esta ayuda en el año 2019; la disposición final tercera se refería a los títulos competenciales a cuyo amparo se dictaba el Decreto-ley 15/2018; y, finalmente, el anexo I se refiere a la metodología para el cálculo de la cuantía de la ayuda anual a asignar a cada uno de los beneficiarios del bono social térmico.

La cuestión que en este caso se dilucidaba era la titularidad de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma relativas a la gestión de la ayuda del citado bono social térmico, amparadas en su competencia en materia de asistencia social. El Tribunal estima parcialmente el recurso con apoyo en la STC 13/1992 en aquellos aspectos de la gestión del bono, entre otros, referidos a la regulación de criterios de reparto, la gestión y el pago de las ayudas, la determinación concreta de los beneficiarios y del importe, aspectos del procedimiento.

### 2.2.3.– *La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas*

La STC 65/2020, tuvo por objeto del recurso de inconstitucionalidad, formulado por el presidente del Gobierno contra el art. 5 de la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de*

*aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la administración tributaria de la Generalitat*, así como de una serie de preceptos del Libro I y del Libro II. El Estado alegó una vulneración de los arts. 14, 23.2, 31.1, 133.1 y 2, 156.1 y 157.3 CE, así como una invasión de las competencias estatales establecidas en las siguientes disposiciones constitucionales: el art. 149.1.1 CE sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales; el art. 149.1.3 CE en materia de relaciones internacionales; el art. 149.1.8 CE sobre las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas; el art. 149.1.14 CE en materia de hacienda general; y el art. 149.1.18 CE sobre procedimiento administrativo común, bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos.

La sentencia aborda la competencia normativa autonómica para establecer normas tributarias de carácter general, tanto de procedimiento como de carácter sustantivo. Pero conviene precisar que el objeto de la decisión del Tribunal al resolver la controversia competencial planteada no versó sobre la competencia autonómica para organizar su propia administración tributaria (arts. 150, 204 y 205 EAC), que no fue puesta en cuestión.

Una primera regla interpretativa que introduce la sentencia sobre los tributos de las Comunidades Autónomas estatales y cedidos es que las mismas, “*no pueden al amparo de sus competencias normativas en materia tributaria, bien sobre sus tributos propios bien sobre los tributos cedidos por el Estado, establecer normas generales de ordenación y aplicación de tributos que, conforme a lo expuesto, sean de competencia estatal*” [FJ. 5 D)]. Así, en relación a los preceptos constitucionales alegados por el Estado, será preciso examinar la incidencia que las normas del Código tienen sobre los arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE para verificar si existe o no invasión competencial. Y, asimismo, aún si no existe tal invasión competencial, y sin perjuicio de la plena validez de la norma autonómica respecto a los tributos propios, todavía deberá determinarse si excede o no del ámbito constitucional de la cesión para determinar si resulta también aplicable a los tributos cedidos. “*En consecuencia, en tanto no vulneren los títulos competenciales que reservan al Estado la configuración de los principios y normas generales del sistema tributario español, los preceptos del Código tributario serán de aplicación a los tributos propios y, en función de lo que disponga la normativa de cesión, podrán ser de aplicación también a los tributos estatales cedidos*” [FJ. 5 D)]. Éste es el planteamiento general de enjuiciamiento que establece la STC 65/2020.

Una segunda regla interpretativa es la que precisa los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer normas generales sobre el sistema tributario español, y en relación a los cuales procede examinar las previsiones de la Ley 17/2017 impugnada. Se trata de los siguientes: las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE); *las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas* (art. 149.1.18 CE); el *procedimiento administrativo común* (art. 149.1.18 CE); *la hacienda general* (art. 149.1.14 CE) y las condiciones básicas que garanticen la igualdad (art. 149.1.1 CE).

En esta extensa sentencia, cuyo examen pormenorizado exigiría un tratamiento específico, el Tribunal estima parcialmente una parte del recurso, en otra buena parte opta por una decisión interpretativa de constitucionalidad y el resto lo desestima.

#### *2.2.4.– El alcance de la acción exterior de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias*

Los límites de la acción exterior de las Comunidades Autónomas vinculada específicamente al ejercicio sus competencias es abordado de nuevo por el Tribunal. En este caso por la STC 135/2020, de 23 de septiembre, con ocasión del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno, contra el *Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña*. Los criterios interpretativos adoptados por el Tribunal para acordar la estimación parcial de este conflicto parten de la doctrina sentada en la STC 228/2016, relativa al recurso de inconstitucionalidad presentado en su momento contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea*.

De acuerdo con ello, la doctrina constitucional sobre la competencia referida a la acción exterior de la Generalidad, habilita para llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia y para la promoción de sus intereses, con respeto siempre a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126). La actuación autonómica en este ámbito ha de ser entendida en el marco del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en concreto, de su art. 193, que vincula la acción exterior de la Generalitat a la que se derive directamente de sus competencias y siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE) (STC 228/2020, FJ 7).

A este encuadramiento competencial general y a fin de perfilar sus contornos, es preciso añadir la competencia de coordinación del Estado dirigida a garantizar los objetivos de política exterior; el principio de unidad de acción en el exterior que recoge la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, que parte de la premisa según la cual las Comunidades Autónomas y otros sujetos distintos del Estado, pueden actuar en el exterior, pero de forma coordinada. Asimismo, este canon se completa con el deber de lealtad constitucional que se ha de concretar en un deber de auxilio recíproco y de fidelidad a la Constitución.

De acuerdo, pues, con este parámetro interpretativo, en la sentencia de estimación parcial del conflicto planteado por el Estado, se declaran inconstitucionales y nulos, entre otros, los incisos de los preceptos del Acuerdo referidos a: “redes digitales de muy alta capacidad, de servicios y de una nueva industria asociados al desarrollo de la red 5G”; a dar “un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano”, “orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir en dichos ámbitos unas

sólidas relaciones de futuro”; las previsiones normativas que sean aplicables a las infraestructuras de titularidad estatal; las referencias a “Cataluña como actor reconocido en el mundo”, o a “Avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global”. El punto 75 del Acuerdo se resuelve de forma interpretativa, argumentando su constitucionalidad en los términos del fundamento jurídico 7 B); el punto 77 ha de interpretarse conforme al fundamento jurídico 7 C) a); y los puntos 79, 82 y 83 no son inconstitucionales interpretados de conformidad con el fundamento jurídico 7 C) c) ii).

### 2.2.5.– *El principio de la defensa de la libre competencia y su incidencia competencial*

Este presupuesto y a la vez límite de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, es interpretado en la STC 152/2020, de 22 de octubre, con ocasión del conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña respecto del escrito de 3 de marzo de 2020 de la directora de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se requiere a la Autoridad Catalana de la Competencia la remisión del expediente “Campaña de Consumo Estratégico”.

El objeto del conflicto que se dirimía en este caso era determinar a qué administración corresponde la competencia ejecutiva para resolver si la campaña “Consumo Estratégico”, impulsada por la entidad privada, Asamblea Nacional Catalana (ANC), vulneraba la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. La Generalitat sostenía que la reclamación del expediente por el Estado, basada en el dictamen emitido el día 21 de febrero de 2020 por la Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el art. 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, se fundamenta en unos criterios interpretativos, con elementos analógicos y valoraciones apriorísticas, que vulneran la doctrina constitucional sentada en su STC 208/1999, de 11 de noviembre. Asimismo, añadía que no se había acreditado el efecto supra-autonómico de la campaña, por lo que la instrucción y resolución del procedimiento de defensa de la competencia corresponde a la Autoridad Catalana y no a la CNMC.

A su vez, cabe reseñar también, que según la opinión emitida del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en su condición de órgano consultivo de control de constitucionalidad y estatutoriedad, en su dictamen 5/2020, de 29 de mayo, de carácter preceptivo al planteamiento por la Generalidad de un conflicto positivo de competencias, interpretó en “Conclusión única” que: *“La Autoridad Catalana de la Competencia es el órgano competente para instruir y resolver el expediente sobre la denuncia presentada contra la campaña «Consumo Estratégico», al amparo de las competencias ejecutivas previstas en el art. 154.2 EAC y en aplicación del art. 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. Este último precepto, interpretado de acuerdo con el sistema de distribución constitucional y estatutario de competencias, según el*

*cual la asunción por parte del Estado de la potestad sancionadora es excepcional y únicamente resulta legítima si se evidencia de forma clara y suficiente un efecto extraterritorial significativo o una alteración sustancial del conjunto del mercado estatal por la conducta denunciada, exigencias que en este caso no concurren ni se deducen ni siquiera indiciariamente”.*

Sin embargo, el Tribunal interpretó, precisamente, que dichos indicios se daban y por ello desestimó el conflicto de competencias formulado por la Generalidad. Ahora bien, antes de abordar el fondo de la cuestión realizó una serie de precisiones previas a tener en cuenta: a) que habían de quedar fuera del ámbito del proceso las cuestiones de si la ANC está o no sujeta a las previsiones de la Ley de defensa de la competencia o si la campaña “Consumo estratégico” incurre en alguna de las conductas prohibidas por dicha ley o si puede ampararse en la libertad de expresión constitucionalmente garantizada. En este sentido, interpretó que, lógicamente, tales aspectos, que afectan a la cuestión de fondo suscitada en el expediente sobre defensa de la competencia abierto, habrían de abordarse al sustanciar el procedimiento iniciado por la posible infracción de la citada ley, con independencia de que lo haga el organismo estatal o el autonómico; b) en consecuencia, el objeto proceso constitucional se circunscribía a determinar si la competencia en disputa corresponde a la CNMC o a la Autoridad Catalana de la Competencia.

Sobre el fondo de la cuestión suscitada, el Tribunal interpreta que a diferencia de lo que la Generalidad argumenta, esto es, que la campaña de la entidad ANC se localiza en Cataluña y que los consumidores como los proveedores a los que va dirigida, son del ámbito catalán, resultaba preciso tener en cuenta otro criterio, que a la postre resulta decisivo: que “(...) no es la localización de la conducta o de los agentes que participan en ella, sino el alcance de los efectos que puede provocar sobre la competencia, al pretender dificultar la presencia en el mercado catalán de ciertos operadores por razones ajenas a los criterios de eficiencia de las prestaciones que deben prevalecer en el mercado” (FJ 4). El Tribunal entiende, por tanto, que el efecto supra-autonómico está presente y, en consecuencia, el principio de integración constitucional *ex art.* 139.2CE ha de ser preservado.

#### 2.2.6.– *La garantía de la autonomía local*

El alcance del principio de la autonomía local del art. 137 CE aparece con el gran relieve en la STC 82/2020, de 15 de julio, en relación al recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la *Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana*. El recurso entiende que la ley autonómica vulnera el principio de la autonomía local y de suficiencia financiera de las diputaciones provinciales. La sentencia estima parcialmente el recurso. De su fundamentación cabe extraer algunas conclusiones de interés interpretativo sobre el alcance de la garantía de la autonomía local, tomando como referencia la STC 41/2016.

La primera permite delimitar el concepto de autonomía local en el sentido de la comunidad local en participar a través de los órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen. A este respecto, el nivel de

intensidad de dicha participación habrá de graduarse con respecto a la relación existente entre los intereses locales y supralocales en aquellos asuntos o materias que les afecten. La segunda establece que la capacidad de intervención de los distintos locales en los asuntos que les afectan se habrá de calibrar en función del saldo favorable a sus intereses en un ámbito determinado; de acuerdo con ello, el legislador sectorial puede conferir mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial, en especial a través de la coordinación de la actividad de las actividades de las corporaciones locales, como consecuencia de la posición de superioridad en la que se encuentra el ente coordinador. De esta forma, si bien la sentencia rechaza parte de los motivos alegados por el recurso, estima el referido a los porcentajes de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del sistema de financiación de asistencia local, puesto que –interpreta– dicho porcentaje debe realizarse a través de planes sectoriales, y no de manera directa a través de un precepto legal. Y, finalmente, la tercera que se refiere específicamente a la garantía de la suficiencia financiera de los entes locales, establece que la Comunidad Autónoma, junto con el Estado, son corresponsables en su asegurar su garantía.

#### *2.2.7.– La potestad para convocar un referéndum de ratificación de la reforma del Estatuto de Autonomía*

Finalmente, la STC 13/2020, de 28 de enero, abordó un tema de importancia menor que surgió con una previsión de la *Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón*. Dicha ley planteaba un problema de legalidad estatutaria, al atribuir, de forma contraria a la previsión del art. 115.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, la competencia para convocar un referéndum de ratificación de la reforma del estatuto al presidente de la Comunidad y no al Gobierno, en tanto que órgano colegiado, tal como prescribe el Estatuto.