

I.– Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia este año ha experimentado un aumento: de los aproximadamente sesenta cuatro contenciosos competenciales del año 2015 se ha llegado a cerca de los cien en 2016. Tras la reforma del recurso de amparo de 2007, la jurisdicción constitucional ha acrecentado su atención a los procedimientos sobre la validez de la ley y de los numerosos decretos-leyes relativos a las medidas adoptadas en relación con la crisis económico-financiera, que todos ellos vieron la luz en la X Legislatura (2011-2014).

El recurso de inconstitucionalidad ha sido –y con mucho– el procedimiento más utilizado ante el Tribunal, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias, además de algunas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la jurisdicción ordinaria con contenido competencial, de dos conflictos en defensa de la autonomía local y también de recursos de amparo presentados contra decisiones de órganos legislativos de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En el año 2016 se ha seguido la línea registrada en los últimos años de reducción del lapso de tiempo transcurrido entre el inicio del contencioso competencial ante el TC y la fecha de la resolución jurisdiccional. En este sentido, los progresos han sido notables: la antigua media de seis años para resolver los asuntos se ha reducido notoriamente hasta el punto que, en la misma línea mostrada el año pasado, en 2016 la mayoría de las causas sustanciadas por el Tribunal se refieren a leyes y otras disposiciones estatales o autonómicas que fueron aprobadas en 2013; o, también en 2015 e, incluso, en 2016.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han girado alrededor de temas como, entre otros, la autonomía local; el alcance de la competencia concurrente sobre cultura, la acción exterior de las CCAA; la cláusula de prevalencia del derecho estatal *ex art. 149.3 CE*, y desde una perspectiva más general pero con evidente incidencia en la situación política catalana, la ejecución de las resoluciones del TC.

Los ámbitos materiales más frecuentes sobre los que ha versado los contenciosos competenciales se han referido, sobre todo, a las competencias relativas a ordenación general de la economía en relación –en especial– con el principio de estabilidad presupuestaria, el urbanismo, vivienda, ordenación del sector eléctrico y consumo; financiación de las CCAA; Derecho Civil; energía, régimen tributario de las normas forales; régimen y autonomía local; patrimonio histórico; seguridad pública, legislación laboral, etc.

Al igual que el año anterior, el disenso expresado a través de los votos particulares en cuestiones relativas a la distribución territorial de las competencias se ha producido en más de un tercio de las sentencias dictadas. Y buena parte de aquéllos lo siguen protagonizando, mayoritariamente, la vicepresidenta Adela Asúa Batarrita, y los magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y José Antonio Xiol Ríos, en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC. Por otra parte, y ya en el plano institucional, la composición del Tribunal no ha experimentado este año ningún cambio de sus miembros, a la espera de la que deberá producirse en los inicios de 2017 a propuesta del Senado entre los candidatos presentados por las asambleas Legislativas de las CCAA (art. 16.2 LOTC).

II.– Consideraciones específicas

II.1.– La interpretación de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE y la técnica del desplazamiento

Entre otras, las SSTC 93/2016 y 115/2016, han reiterado la doctrina –pero con discrepancias internas en el seno del Tribunal– por la que se rechaza el empleo por los tribunales ordinarios de dicha técnica basada en la prevalencia del derecho estatal para resolver los conflictos que puedan producirse entre la ley básica estatal y la ley autonómica, cuando la primera ha experimentado una modificación y por ello puede exigir la adaptación de la segunda. Ante esta negativa, la vía que queda para decidir sobre la validez constitucional de la ley aplicable al caso no es otra que la de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por el juez ordinario ante el juez constitucional.

Pero la cuestión de la aplicación de la regla de la prevalencia *ex art. 149.3 CE* se ha planteado este año también para los supuestos referidos a la contradicción entre la ley básica y ley de desarrollo, cuando la validez de la primera no está en cuestión. Así, la STC 106/2016, interpreta que aquello que según las citadas SSTC 93 y 115/2016 queda vedado a los jueces y tribunales ordinarios, no lo está –sin embargo– para la Administración autonómica, en tanto que operador jurídico primario de la norma. Esto es, que en caso de contradicción entre la ley autonómica y la ley estatal, en aplicación de la técnica del desplazamiento (art. 149.3 CE), la Administración autonómica deberá aplicar al caso concreto la ley estatal. De esta forma, atribuir preferencia a la legislación básica estatal –sostiene el Tribunal– “[...] es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica” (STC 102/2016, FJ 6). Pero, como recuerda Ahumada Ruiz,¹ la jurisdicción constitucional ha venido interpretando el conflicto bases-desarrollo como un conflicto de competencias que exige un juicio previo de constitucionalidad. Pero con esta interpretación, que ha suscitado una viva controversia en el seno del Tribunal expresada en diversos votos particulares, la posición del juez ordinario resulta compleja. Puesto que como ha quedado registrado, por un lado,

1. AHUMADA RUIZ, M. “Doctrina del TC durante el segundo cuatrimestre de 2016”. *REDC* nº 108, 2016, p. 251-252.

no puede aplicar por sí mismo la técnica del desplazamiento y por tanto ha de plantear la cuestión de inconstitucionalidad; y, por otro, en el caso de que la inaplicación por la Administración autonómica le conduzca al planteamiento de la cuestión sobre la validez de la ley autonómica, podría encontrarse con una resolución de inadmisión por parte del TC porque la ley autonómica ya no sería aplicable al caso concreto que ha de resolver (art. 163 CE).

El tema del alcance de la cláusula de prevalencia se ha vuelto a plantear en la STC 204/16, en la que un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Bilbao, ante la contradicción existente entre la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEEP), decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La contradicción se centraba en el distinto plazo de prescripción de las faltas leves respecto del previsto en la legislación básica (LEEP). El Tribunal, siguiendo la nueva doctrina sobre la prevalencia del derecho estatal expuesta en la STC 102/2016, inadmite la cuestión planteada impidiendo, por tanto, el juicio de validez de una ley autonómica que, a diferencia del problema planteado en la STC 102/2016, en este caso la ley autonómica no reproducía la ley básica estatal posteriormente modificada. Los votos particulares denuncian la generalización incondicionada de la doctrina de la prevalencia y la consiguiente debilitación de la posición del legislador autonómico.

Sin necesidad de abandonar todavía el alcance de la cláusula del art. 149.3 CE, la aplicación de la cláusula de supletoriedad en la integración del Derecho europeo es tratada también en la STC 142/2016. Y en este caso lo ha sido para rechazar la invocación de la citada cláusula para justificar el ejercicio por parte del Estado de competencias de las CCAA al objeto de cumplir las obligaciones derivadas del Derecho europeo.

II.2.– Sobre las competencias de las entidades locales y el principio de autonomía local a raíz de los cambios legislativos operados por la Ley 27/2013, de 27/XII, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LARSAL)

El Tribunal se ha pronunciado este año sobre su validez constitucional en cuatro ocasiones, a través de las SSTC 41, 111, 168 y 180/2016. Quedan todavía pendientes de resolver dos procesos constitucionales más. De las cuatro ya aprobadas, las dos primeras neutralizan algunos de los efectos de la reforma operada sobre la LBRL.

Si bien la STC 41/2016 avala la intervención del Estado para creación, supresión y fusión de municipios y de otras entidades de ámbito territorial inferior, así como también la regulación prevista en materia de estabilidad presupuestaria sobre competencias impropias de los entes locales, rechaza dos aspectos importantes de la LARSAL relativos a la preservación de las competencias de las CCAA en materia local. Uno es la declaración de inconstitucionalidad del traspaso unilateral y preceptivo a las CCAA de las competencias que los municipios tienen sobre sanidad y servicios sociales. Otro es el que concierne al principio de autonomía financiera de las CCAA, consistente en la regulación de un supuesto de compensación “triangular” al autorizar al Estado la aplicación de

retenciones a las CCAA ante el incumplimiento de obligaciones de pago de las que él no es acreedor, sino que el acreedor es un ente local. El Tribunal declara la inconstitucionalidad de esta previsión normativa, pero sólo por razones formales, al haber sido regulada por ley ordinaria y no por ley orgánica tal como contempla la nueva legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como también lo prevé la reforma de la LOFCA. Pero el Tribunal deja en el aire abordar la cuestión de fondo, esto es, si la citada retención supone o no una vulneración de la autonomía financiera de las CCAA.

Por su parte, la STC 111/2016 ha declarado también la inconstitucionalidad de otros preceptos que afectan a la autonomía municipal: el desapoderamiento de la prestación de servicios al municipio, vinculado al coste efectivo de aquélla; y también la supresión en algunos supuestos de la competencia del pleno de la Corporación local para aprobar los presupuestos, los planes económico-financieros, los planes de saneamiento o los de reducción de la deuda. En su FJ 8, la sentencia se extiende en un razonamiento de interés dogmático para justificar la inconstitucionalidad de esta previsión de la LARSAL, fundándose en la vulneración del principio democrático como base la propia autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Un principio al que atribuye una doble dimensión, y para ello se remite a la STC 42/2014: así recuerda que, por un lado, las decisiones vinculadas al destino de la comunidad han de ser tomadas conforme al principio mayoritario por los órganos colegiados de naturaleza representativa (Pleno); y, de otro, afirma que en los procesos deliberativos, la minoría debe tener garantizada la posibilidad de formular propuestas y expresar su opinión sobre las posiciones de la mayoría.

Finalmente, la STC 168/2016 incorpora una interpretación conforme según la cual las referencias a las organización comarcal, esté o no prevista en los Estatutos de Autonomía, siempre podrá ser objeto de una ley autonómica. Y la STC 180/2016, también se acoge al método de la interpretación conforme para interpretar que el art. 36.2 a) la LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, en favor de otra por la que el citado precepto de la LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia, sino que hay un ámbito que ha de corresponder a las CCAA. Por esta razón, la ausencia de previsión por la LARSAL no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal.

II.3.— Acerca del alcance de la acción exterior de las CCAA y su relación con la competencia del Estado en relaciones internacionales

La cuestión ha vuelto a ser suscitada en la STC 85/2016, ahora en relación con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado y más específicamente en la STC 228/2016, relativa a la Ley de Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Se trata de una decisión a la que acompañan dos votos par-

ticulares concurrentes. Combina un pronunciamiento conforme con otro de inconstitucionalidad y nulidad, en ambos casos, sobre determinados preceptos. Así, en el primero argumenta que la configuración legal de Cataluña como “un actor internacional activo” en ningún caso puede ser entendida como una atribución de subjetividad internacional a dicha Comunidad Autónoma; esto es, de la condición de sujeto de derecho internacional. Y a la misma conclusión llega respecto de la atribución que la Ley hace a la misma Comunidad Autónoma como “un actor internacional comprometido, solidario y responsable”.

Con respecto al segundo, declara la inconstitucionalidad y nulidad de uno de los principios rectores de la acción exterior de la Generalitat consistente en “el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos”. El Tribunal lo asimila de forma apodíctica con el derecho a la autodeterminación, sin examinar el contenido del primero para justificar después su eventual analogía con el segundo. Asimismo, entiende que el “establecer relaciones institucionales fluidas y constantes con el cuerpo consular presente en Cataluña, en especial con las legaciones de países que tengan fuertes intereses y vínculos socio-económicos y culturales...” es un precepto que propicia la asunción por parte de la Generalitat de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde *Ius legationis*, por ser propia del Estado. (art. 149.1.2 CE). Lo cual no despeja el riesgo de que este caso la sentencia se esté pronunciando en un sentido más preventivo que otra cosa, un modo de enjuiciamiento que, por cierto, el Tribunal siempre ha rechazado (STC 215/2014). Y, finalmente, su conclusión de inconstitucionalidad y nulidad respecto del uso del término “diplomacia pública” por la ley impugnada, la argumenta considerando que no siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que la misma se arroge la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado *ex art.* 149.1.3 CE. Pero también en este supuesto, el razonamiento del Tribunal no considera en su sentido actual el término diplomacia; un sentido que no siempre se identifica con el concepto tradicional de “diplomacia” como sinónimo de relaciones internacionales. En efecto, el concepto de “diplomacia pública” (*“public diplomacy”*), de origen anglo-americano, es concebido en el ámbito de las relaciones internacionales como una especie de estrategia dirigida a persuadir a una audiencia extranjera con la finalidad de conseguir una opinión favorable para la proyección exterior de un ente territorial dotado de autogobierno o de una organización corporativa que persigue intereses particulares (económicos, sociales, etc.). Dicho lo cual, y atendido el tenor de las reticencias mostradas por los votos concurrentes sobre las declaraciones de inconstitucionalidad pronunciadas, no parece hubiese sido incoherente que al final hubiesen dichos votos hubiesen sido disidentes con la mayoría.

II.4.– Sobre las competencias de las CCAA para la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil propio (art. 149.1.8 CE)

El alcance de esta competencia se ha vuelto a plantear en este año con ocasión de sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra las Leyes de las Cortes Valencianas. La Ley 10/2007, de 20 de marzo de régimen económico matrimonial valenciano y la Ley 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares

de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven. En ambas disposiciones se plantea si su contenido queda o no integrado dentro del acervo normativo o consuetudinario del Derecho histórico valenciano. La mayoría del Tribunal se pronuncia por la inconstitucionalidad de ambas leyes remitiéndose a la doctrina establecida al respecto en la STC 121/1992, de acuerdo con la cual la validez constitucional –por ejemplo– de la primera ley impugnada, depende de que la Comunidad Autónoma pueda acreditar la existencia de reglas consuetudinarias que en materia de régimen económico matrimonial existieran en vigor inmediatamente después de la Constitución, como sucedió en el caso de los arrendamientos rústicos, o bien otra institución civil diferente a la regulada pero “conexa” con ella de manera que pueda servir de base para apreciar un “desarrollo” de su Derecho Civil propio. En su voto particular, el magistrado Xiol Ríos disiente de este planteamiento al afirmar, que no existe óbice alguno para admitir que no se opone al art. 149.1.8 CE el reconocimiento de un sistema de Derecho privado foral por parte del Estatuto de Autonomía, aun cuando no estuviera vigente en el momento de entrada en vigor de la Constitución, pero siempre que sea posible calificarlo como sistema de derecho Privado efectivamente vigente, en el ámbito histórico y sustantivo propio de los Derechos forales, como es el caso del Derecho foral valenciano.

II.5.– Sobre la reforma de la LOTC en relación con la ejecución de sus resoluciones, como garantía del Estado de Derecho

La Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC, para la ejecución de las resoluciones del TC como garantía del Estado de Derecho, tras su impugnación por el Gobierno Vasco y el Gobierno de la Generalitat de Catalunya, dio lugar a dos sentencias emitidas con notable celeridad, al ser aprobadas al haber transcurrido poco más de un año tras la aprobación de la ley: se trata de la STC 185/2016, de 3 noviembre y de a STC 215/2016, de 15 de diciembre, que han confirmado por mayoría de sus magistrados la validez constitucional de la reforma.

Atendido el contenido de la Ley, de los argumentos de la mayoría y los expuestos por los tres votos particulares, se ha puesto de relieve la controversia habida en el seno del Tribunal, incluso con unos niveles de crudeza en la crítica formulada por la minoría que son inhabituales en la historia de la jurisdicción constitucional: abdicación en el ejercicio de la función constitucional; argumentación apodíctica y muy deferente para la libertad de configuración del legislador orgánico; cesión ante “urgencias de Estado...” (Asúa a la que adhieren los otros dos votos).

Desde un punto de vista formal la aprobación de la reforma legislativa a través del procedimiento parlamentario de lectura única (art. 150 RPC) ha sido avalado sin mayor discusión, si bien cabe interrogarse si una reforma de trascendencia constitucional como ésta, sea procedente que haya sido aprobada sin el debate parlamentario subsiguiente a las enmiendas formuladas en las fases de ponencia y comisión. El empleo de este mismo procedimiento para la reforma del art. 135 CE ha sido, entre otros, el precedente al que se ha acogido el Tribu-

nal. También en el terreno de los aspectos formales uno de los votos particulares (Xiol Ríos) ha cuestionado las razones por las que no se acumularon ambos recursos o, en todo caso, no se dio prioridad la planteado en fecha anterior por el Gobierno catalán, a fin de contextualizar el objeto de impugnación.

En relación a los aspectos sustantivos, el Tribunal rechaza que la suspensión de autoridades pueda ser considerada como un medida sancionadora, ni tan siquiera en sentido material, lo que de haber sido así hubiese supuesto la aplicación de las garantías del art. 25.1. Por otra parte, como señala Roig Molés,² la sentencia, después de introducir la limitación de la suspensión a “las facultades necesarias para el cumplimiento” un añadido que no está previsto por la LOTC, evita abordar las consecuencias de las suspensión y el resultado de la misma, lo que pone de relieve una cuestionable forma de enjuiciar el recurso sin entrar a examinar la constitucionalidad de las aspecto concretos de la ley. Asimismo, el carácter electo de los cargos que pueden ser suspendidos así como su régimen de aforamiento, no es cuestión que incite al Tribunal a una mayor intensidad argumentativa. Y algo parecido ocurre con la ausencia de concreción sobre los aspectos subjetivos de la reforma (qué debe entenderse por autoridades o empleados públicos de la Administración responsable), como expone el magistrado Valdés Dal-Ré. O la relación del contenido de la reforma [(art. 92.4. c)] con el significado de la ejecución forzosa (art. 155 CE) y el tipo de funciones que la CE atribuye al TC (Título IX CE), hasta el punto de llevar a sostener al magistrado Xiol Ríos la incompatibilidad de la reforma con el modelo diseñado por el poder constituyente: porque –afirma– de acuerdo con el art. 155 CE, “*el conflicto ha de ser resuelto, prima facie, por instancias políticas*”, mientras que al sistema introducido por la reforma de la LOTC está presidido por la idea de la “*jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del TC*”. Es decir, que a la luz de la Constitución Española el TC no podía ser el destinatario de una reforma de este tenor en su ley reguladora.

II.6.– Otras decisiones relevantes

II.6.1.– De nuevo, sobre el proceso secesionista en Cataluña

En el marco de este proceso político cabe diferenciar este año las decisiones del Tribunal que conciernen a aspectos de orden competencial, de aquellos otros en los el Estado impugna resoluciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña. Entre las primeras cabe destacar la STC 128/2016, relativa a la Ley 3/2015, del Parlamento catalán, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que en sus disposiciones adicionales había previsto la realización por parte del Gobierno de una serie de actuaciones relativas a la creación de las llamadas “Estructuras de Estado” que se concretaban en la aprobación de un plan director de la Administración Tributaria de Cataluña (DA 22^a), la elaboración de un inventario del patrimonio de las administraciones públicas de Cataluña (DA 23^a), y de un catálogo de infraestructuras estratégicas (DA 24^a), la creación de la Agencia Catalana de Protección Social (DA 25^a) y, finalmente, la aproba-

2. Vid. E. ROIG MOLÉS, <http://idpbarcelona.net/>

ción y presentación de un plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y transporte ferroviario (DA^a 26). El Tribunal niega que dichas previsiones normativas dirigidas al Parlamento y al Gobierno carezcan de efectos jurídicos porque “*si se ha optado por la forma de ley, con su fuerza y rango propios, es evidente que ni cabe cuestionar su fuerza vinculante ni negar su virtualidad innovadora*”. Asimismo añade, que en ningún caso se hace referencia explícita ni implícita, a la hipotética voluntad de preparar una futura solicitud o propuesta de reforma de la Constitución o de otras normas del bloque de la constitucionalidad. Todo ello le lleva a concluir que su decisión no constituye un juicio preventivo de constitucionalidad y a declarar la inconstitucionalidad de cuatro de las Disposiciones citadas, pero salva la relativa a la DA 23^a a través de una interpretación conforme.

En relación a Resoluciones aprobadas este año por el Parlamento de Cataluña en el marco del proceso político secesionista, el Tribunal, en aplicación de las nuevas previsiones de la reforma de la LOTC operada por la Ley Orgánica 15/2015, se ha pronunciado a través del ATC 141/2016, mediante el cual estima el incidente de ejecución planteado en relación con la Resolución 5/XI, de creación de comisiones parlamentarias y mediante el ATC 170/2016, por el que también estima el incidente de ejecución planteado respecto de la Resolución 263/XI, por la que se ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente. En ambos casos, y sin perjuicio de la obligación de todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones del Tribunal, se notifica la decisión a las autoridades representativas de Cataluña y se les advierte de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, con apercibimiento de eventuales responsabilidades, incluida la penal.

II.6.2.– Sobre la prohibición de espectáculos taurinos

Después de seis años, el Tribunal se ha pronunciado acerca de la modificación de la legislación catalana de protección de los animales (Ley 28/2010), para acabar pronunciándose en su STC 177/2016 por la inconstitucionalidad y nulidad de dicha prohibición. Este prolongado lapso de tiempo ha tenido una decisiva relevancia para el sentido de este pronunciamiento jurisdiccional, porque mientras tanto y con posterioridad a la ley autonómica recurrida el Estado aprobó la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural “digno de protección en todo el territorio nacional”, y después la Ley 19/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, con el objeto de regular “la acción de salvaguardia que deben ejercer los poderes públicos sobre los bienes que integran el patrimonio cultural inmaterial en sus respectivos ámbitos de competencias”.

La controversia competencial planteada en este recurso enfrentaba las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos públicos y de protección de los animales, frente a la competencia concurrente en materia de cultura. El Tribunal resolvió que la norma autonómica, al incluir una medida de prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos simi-

lares, adoptada en el ejercicio de la competencia sobre espectáculos públicos, menoscababa las competencias estatales en materia de cultura en cuanto que aquella afectaba a una manifestación común e impide en Cataluña, el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural. El Tribunal se acoge de forma ciertamente contradictoria a las leyes ya citadas –en tanto que derecho *superveniens*– para afirmar que si bien no constituyen parámetro directo de constitucionalidad, “deben ser consideradas como un elemento añadido de análisis”. La contradicción se manifiesta en la afirmación de que el caso se resuelve de acuerdo con las reglas de distribución competencial contenidas en el bloque de la constitucionalidad, pero acto seguido se acoge a las prescripciones de ambas leyes posteriores para atribuir prevalencia a la competencia del Estado en materia de conservación del patrimonio cultural (art. 149.1.28 CE) puesta en relación con la concurrente referida a cultura (art. 149.2 CE). Tal contradicción lleva –y con razón– al voto particular del magistrado Xiol Ríos a afirmar que con esta argumentación, si el recurso se hubiera resuelto con anterioridad a la aprobación de la ley 18/2013, las posibilidades de su estimación hubiesen sido nulas.

II.6.3.– Sobre el alcance de la función de las Mesas parlamentarias de las Asambleas legislativas de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias

La STC 10/2016 parece introducir un cambio interpretativo en este terreno. A partir de la STC 124/1995 el Tribunal ha mantenido el criterio según el cual, en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión por parte de la Mesa del órgano parlamentario, quedaba excluido la realización de un control de legalidad o de constitucionalidad. Sin embargo, en este caso concreto relativo a un recurso de amparo presentado por un grupo parlamentario de la Asamblea de Extremadura, el Tribunal admite que las Mesas de las cámaras puedan llevar a cabo también un control de legalidad y de constitucionalidad sobre el contenido material de la iniciativa legislativa en aquellos supuestos de clara y manifiesta oposición a la ley o a la Constitución. Una interpretación ésta que ya había sido establecida en la STC 205/1990 y luego reconsiderada en la citada STC 124/1995.

II.6.4.– La relación entre ley básica y legislación de desarrollo en el ámbito del comercio interior: horarios comerciales

La contradicción entre las previsiones del Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción, y la legislación básica estatal en esta materia, conduce a la STC 211/2016, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de algunos de sus preceptos. El Tribunal avala la justificación del presupuesto de hecho habilitante, pero no cuestiona el carácter básico de la legislación del Estado sobre horarios comerciales y se acoge a su competencia *ex art.* 149.1.13 CE.

II.6.5.– Las competencias sobre sanidad y la situación de los inmigrantes en situación administrativa irregular

En el contexto de la situación de crisis económica, el RD 16/2012 redujo los beneficiarios de las prestaciones derivadas del derecho a la salud, excluyendo de las mismas a los inmigrantes irregulares a los que, no obstante, se le garantizaba la asistencia en casos excepcionales. Algunas CCAA respondieron a la norma estatal no excluyéndolos de la prestación sanitaria. La cuestión sobre la que se ha pronunciado la STC 139/2016 se ha centrado en alcance del principio de la universalidad del Sistema Nacional de Salud, interpretando que el mismo, en lo que supone como derecho de acceso y la correlativa obligación de servicios sanitarios de atender a los usuarios que reclaman atención sanitaria, no puede, en suma, confundirse con un derecho a la gratuidad en las prestaciones y los servicios sanitarios. La mayoría del Tribunal sostuvo que la restricción en las prestaciones sanitarias disponía de cobertura en la competencia estatal que le permite exigir a las CCAA, acreditar su suficiencia financiera y el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria (art. 149.1.13 CE). Lo votos particulares emitidos al respecto que la conexión entre el derecho a la salud y a la asistencia sanitaria que actúa como garante de la salud y del derecho a la vida no podía ser obviado sin más, a la luz de los arts. 15 y 43 de la CE y los convenios y tratados de derechos humanos de los que España es parte.

El título competencial ex art. 149.1.13 CE también ha servido para que en su STC 62/2013, el Tribunal declare la invasión de competencias del Estado por el Decreto Ley 6/2013 de la Generalidad de Cataluña sobre pobreza energética y, por tanto, la inconstitucionalidad y nulidad de parte de contenido.

II.6.6.– La aplicación del nuevo proceso constitucional introducido por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de la cuestión prejudicial de validez de una norma foral fiscal de los territorios históricos

La STC 206/2016 es la primera resolución del Tribunal que aplica la previsión contenida en la nueva Disposición Adicional 5ª de la LOTC, por la que estima la cuestión planteada por la Sala de lo C-A del TSJ del PV, para declarar la inconstitucionalidad del precepto foral impugnado, al no responder las modificaciones introducidas en el método de estimación objetiva de determinación de la base imponible del IRPF a peculiaridad alguna contenida en el concierto económico.

II.6.7.– La aparición de un nuevo ámbito material de competencias: la seguridad nacional

Por último, entre las novedades legislativas aprobadas en el prolífico final de la X Legislatura, la STC 184/2016 no ha encontrado motivos de reproche constitucional alguno en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Además de los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Generalidad de Cataluña sobre sus competencias en materia de seguridad pública y protección civil, la Comunidad Autónoma recurrente consideró que con la nueva ley se estaba creando un espacio material nuevo, que si bien, en sí mismo, no había de

suponer reproche de inconstitucionalidad por el margen de configuración que el legislador dispone, la imprecisión y el carácter genérico de la ley podía condicionar el ejercicio de las funciones de la policía de la Generalitat. El TC sostiene en ambos casos que las competencias de la Generalitat no quedan enervadas por la nueva ley.