

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Universitat Pompeu Fabra

1.- Consideraciones generales

El nivel de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional registrado 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, cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial y cuestiones prejudiciales respecto de las normas forales durante este año se ha reducido casi a la mitad el número de causas en las que el Tribunal resuelto los contenciosos planteados. Este año la cifra ha descendido a 45 respecto de la registrada el año pasado que alcanzó a 81 y a 82 en 2017.

De nuevo el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley sigue siendo el procedimiento con más protagonismo procesal ante el Tribunal, con 30 sentencias, seguido a gran distancia por el conflicto positivo de competencias con solo 3; 8 cuestiones de inconstitucionalidad de carácter competencial. Una vez más se ha registrado una sentencia que versa sobre una cuestión prejudicial planteada contra normas forales fiscales y, finalmente, se han registrado 3 impugnaciones de disposiciones autonómicas *ex* artículo 161.2 CE, todas ellas aprobadas por el Parlamento de Cataluña.

Las Comunidades Autónomas que han mostrado un mayor nivel de litigiosidad han sido, en primer lugar y a larga distancia, Cataluña (20 sentencias), seguida de Aragón y País Vasco (3); Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha y las Islas Baleares (todas ellas en 2), Madrid (1).

También se han registrado dos sentencias con origen en sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por dos grupos de diputados contra leyes autonómicas. Y en lo que concierne a las cuestiones de inconstitucionalidad con relevancia competencial, fueron planteadas por órganos judiciales de Cataluña, Galicia, Canarias, Navarra (2), Islas Baleares, Extremadura y Murcia. En todos los casos, este procedimiento constitucional fue instado contra disposiciones de las Comunidades Autónomas.

Salvo excepciones que en algunos casos pueden resultar significativas, 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 2019 ha proseguido la línea registrada en los últimos años de una notoria 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 destaca-

dos, hasta el punto que la mayoría de las sentencias se han pronunciado sobre recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia sobre disposiciones cuya aprobación data de 2018 (en catorce ocasiones) y de 2017 (en diez ocasiones). Es decir, algo más del cincuenta por ciento de las cuarenta y cinco sentencias dictadas durante el año. En la misma línea de ir reduciendo el periodo de mora en resolver los asuntos pendientes, cabe registrar que en cuatro ocasiones se han resuelto sobre disposiciones aprobadas en 2017; tres en 2016; cuatro en 2015 y una en 2012. En sentido contrario y a modo de contraste, cabe señalar que el Tribunal se ha pronunciado este año sobre un contencioso lejano como ha sido el caso de la *Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio*, impugnada por diputados de Grupo Parlamentario del Partido Popular.

Al margen de la lógica de este cómputo entre la fecha de la disposición y de la sentencia que resuelve el contencioso competencial, cabe registrar algunas de las cuestiones de inconstitucionalidad de relevancia competencial planteadas por órganos jurisdiccionales *ex* artículo 163 CE que, como es sabido, no están sometidas a plazo alguno. Las mismas proceden de las dudas de constitucionalidad planteadas respecto de leyes autonómicas aprobadas entre 2008 y 2017.

En lo que concierne a las cuestiones de orden conceptual que suscita la interpretación que suscita el sistema de distribución de competencias diseñado por el bloque la constitucionalidad este año destacan, sin duda, las SSTC 89 y 90/2019 relativas a la interpretación constitucional de la coerción estatal *ex* artículo 155 CE. Ciertamente, conviene precisar que el significado de este precepto no versa sobre los problemas de delimitación entre títulos competenciales sino de una cosa bien distinta, como es el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Constitución y otras leyes por parte de las Comunidades Autónomas. Dado que ha sido la primera ocasión en la que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse acerca del alcance del Acuerdo adoptado por el Senado y su aplicación por el Gobierno, resulta obvia su inserción en esta parte del informe.

En cuanto a las temas más propiamente de orden competencial de este año aparecen como más destacados los que abordan las cuestiones siguientes: en el orden procesal constitucional, los efectos de los desistimientos de los recursos de inconstitucionalidad de carácter competencial; el significado de la interdicción de la doble imposición establecida por la LOFCA en relación con los límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; el carácter del título horizontal *ex* artículo 149.1 13 CE sobre las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la actividad económica y el establecimiento por el Estado de la regulación de la regulación de lo básico mediante disposiciones reglamentarias; los límites del principio de autonomía política en lo relativo a la auto-organización institucional; y, en fin, de nuevo el alcance de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y de la regla de la centralización de aquéllas cuando concurren circunstancias excepcionales.

Los ámbitos materiales sobre los que ha versado las decisiones en temas competenciales se han referido en diversas ocasiones a contenciosos constitucionales referidos a: medio ambiente, educación, tributos de las Comunidades Autónomas, función pública, legislación laboral, derecho civil foral y al alcan-

ce del principio de autonomía política. Y de manera más episódica, el resto de sentencias ha versado sobre seguridad pública, ganadería (protección de los animales), derechos y libertades (derecho de propiedad), administración local, régimen jurídico de las administraciones públicas, vivienda y condiciones de igualdad *ex* artículo 149.1.1 CE en relación a la ordenación del crédito y en otra ocasión respecto de la creación de instituciones sanitarias.

A igual que la tendencia registrada el año pasado, en 2019 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 6 de las sentencias dictadas. En este sentido, entre los magistrados que en el uso de la facultad que les atribuye el artículo 90.2 LOTC, han mostrado en más ocasiones su disenso con la posición adoptada por la mayoría vuelven a destacar sobre todo los magistrados Xiol Ríos y Valdés Dal-Re.

En lo que concierne a la vida institucional la composición del Tribunal no ha experimentado ninguna variación, manteniéndose los mismos integrantes desde la última renovación.

2.– Consideraciones específicas

2.1.– *La interpretación de la coerción estatal ex artículo 155 CE.*

El proceso secesionista iniciado en el seno de las instituciones representativas en Cataluña en 2017 dio lugar que el Gobierno del Estado acordase proponer al Senado activar el mecanismo constitucional de la coerción estatal *ex* artículo 155 CE. Como consecuencia de dos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Grupo Parlamentario *Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea* del Congreso de los Diputados y por el Parlamento de Cataluña, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse por vez primera sobre la naturaleza y el alcance de esta figura constitucional en sus SSTC 89 y 90/2019.

Con anterioridad ya lo había hecho el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (CGE), en su condición de órgano de configuración estatutaria de control consultivo cuyas funciones son, entre otras, dictaminar sobre los proyectos y proposiciones de ley autonómicas antes de su aprobación definitiva por el pleno del Parlamento.

Atendida la concurrencia de la mayoría de los argumentos que sostienen la posición del Tribunal que se contienen en ambas sentencias, la reseña que sigue viene referida a la primera de ellas, la STC 89/2019.

A) Sobre la *naturaleza* del procedimiento del artículo 155 CE, el Tribunal interpreta que constituye una de las modalidades de control de la actividad de las Comunidades Autónomas que presenta un carácter extraordinario. Pero no se trata de un control competencial. Esto es, no responde a esta lógica sino que depara una constricción o limitación directa de la autonomía, sin perjuicio de los límites a los que dicha constricción que está sometida. No se trata de un

poder ilimitado de intervención sobre el autogobierno de la comunidad autónoma. A este respecto subraya que si la coerción estatal se entendiese como un poder ilimitado, supondría abrir una brecha no ya en la estructura territorial del Estado sino en el mismo Estado constitucional.

B) Los *motivos* que pueden habilitar su aplicación son dos: el incumplimiento de la Constitución u otras leyes o cuando la actuación autonómica comporte un atentado grave al interés de España, precisando en este sentido que la diferenciación de ambas causas habilitantes no debe entenderse como exclusión o contraposición entre ambos.

Según el Tribunal, ciertamente, la aplicación del artículo 155 CE comporta una constricción sobre la autonomía mediante una alteración temporal del funcionamiento institucional autonómico, pero en ningún caso puede dar lugar a su suspensión indefinida en el tiempo. No cabe dejar en la incertidumbre el cuándo de la plena restauración de la autonomía. Por tanto el Senado ha de precisar en su propio acuerdo, bien el término o la condición resolutoria de la intervención estatal y, llegado el caso, la prórroga o la renovación de su aplicación, mediando la previa solicitud del Gobierno y aprobación del Senado.

C) *Sobre los requisitos para la aplicación del artículo 155 CE*, en especial acerca del previo requerimiento del Gobierno y su desatención o incumplimiento.

El requerimiento cumple una primera función que no es otra que identificar el presupuesto constitucional habilitante para iniciar el procedimiento. Esto es, propiciar la oportunidad de que a través de las propias competencias estatutarias la obligación desatendida por la comunidad autónoma se cumpla voluntariamente. Por tanto, afirma el Tribunal, no atender el requerimiento es una condición de procedibilidad para que en ese caso el Gobierno acuda al Senado.

Pues bien, de la sucesión de todas una serie de actuaciones de las instituciones del Estado, Gobierno y resoluciones desatendidas del Tribunal Constitucional) y de la Generalitat, Parlamento y Gobierno (entre otras, requerimiento gubernamental, declaración de inconstitucionalidad de la admisión a trámite de la proposiciones de ley secesionistas, la asunción por el Presidente de la Generalitat de los resultados del referéndum, etc.) el Tribunal concluye que las mismas integran el presupuesto habilitante del artículo 155 CE. Y –afirma– ello es así porque las instituciones superiores de la Generalitat fueron utilizadas para incurrir en deliberadas, patentes y reiteradas contravenciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Después de examinar los términos en los que se expresó el requerimiento gubernamental y la respuesta dada por el Presidente de la Comunidad Autónomas y el subsiguiente intercambio de cartas entre ambos titulares sobre el alcance de lo dicho por cada uno en sus respectivas misivas, el Tribunal se pronuncia sobre el sentido del requisito procedimental de requerimiento interpretando que: no cabe esperar que se preste para negociar en torno a un abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se

levanta. Sin perjuicio de reconocer el valor del diálogo entre los gobernantes y titulares de los poderes públicos, precisa que dicho diálogo –en el contexto del procedimiento *ex artículo 155 CE*– no puede versar sobre la sujeción o no a las reglas y principios de todos cuantos ejercen poder público.

Continuando con los requisitos de aplicación del requerimiento, a fin de dar respuesta a las alegaciones contenidas en los recursos, el Tribunal examina la “falta de coherencia” entre lo planteado en el requerimiento inicial a la comunidad autónoma y lo propuesto por el Gobierno al Senado.

Sobre la primera cuestión rechaza que se haya producido la incoherencia. A este respeto interpreta que para acreditar la congruencia el requerimiento el Gobierno del Estado ha de fijar el supuesto de hecho que, en su caso, provocará la coerción estatal. Por esta razón, no cabe presentar ante la cámara como incumplimientos, o actuaciones gravemente atentatorias al interés nacional, actos o comportamientos de distinta naturaleza a la de aquellos para cuya reparación se requirió previamente a la comunidad autónoma, pues, de hacerse así, tal trámite inicial del procedimiento no se habría cumplimentado en el modo constitucionalmente obligado ni el requerimiento cumpliría su finalidad. En este sentido, el Tribunal interpreta que la coherencia de las medidas de intervención en la autonomía se demuestra, bajo cuatro rúbricas, relativas, respectivamente, al sentido del art. 155 CE, al “cumplimiento de los presupuestos habilitantes” para su aplicación, al “requerimiento previo” y al “objetivo y necesidad” de las medidas sometidas a la consideración parlamentaria. El segundo de estos apartados es el relevante a estos efectos, pues es allí donde se relacionan por el Gobierno las vulneraciones constitucionales que justificarían el haber acudido a este cauce extraordinario.

Sobre la segunda cuestión, relativa la tacha de incoherencia entre lo exigido en su momento al Presidente de la Comunidad Autónoma y las medidas propuestas al Senado, para rechazarla también sienta una interpretación relevante que, en síntesis, establece que: el art. 155.1 CE *“no impone al Gobierno la obligación de anunciar en el requerimiento cuáles serán las medidas propuestas en el caso de que finalmente decida recurrir a este procedimiento y solicitar la correspondiente autorización del Senado”*. Y, asimismo añade que *“tampoco cabe equiparar las actuaciones que pueden requerirse de una comunidad autónoma en el trámite inicial de este procedimiento con las ‘medidas necesarias’ para cuya adopción, desatendido el requerimiento, se solicite la aprobación de la cámara. En aquella primera fase de requerimiento se trata de reclamar o exigir una actuación autonómica, dándole así la oportunidad de evitar la coerción. En la segunda, se da lugar a una intervención coercitiva en la autonomía, mediante medidas dirigidas a vencer, en los términos que resulten precisos, la resistencia de la comunidad autónoma a cumplir con la obligación incumplida o a cesar en el grave atentado al interés general. Además, las medidas que el Gobierno pueda llegar a proponer al Senado no tienen que ser anticipadas al Presidente de la comunidad autónoma en el requerimiento, pues lo que en su caso se sometiera a la aprobación de la cámara también depende de la respuesta autonómica al requerimiento planteado. Las autoridades de una comunidad autónoma no cuentan con ‘derecho’ alguno a la predeterminación, a través del requerimiento dirigido*

a su Presidente, de las eventuales medidas coercitivas que, de no atenderse a lo requerido, pudieran llegar a aplicarse mediante este procedimiento, pues tal exigencia no se establece en el art. 155 CE”.

Finalmente, examina la *tramitación de la propuesta del Gobierno al Senado* y, en especial, la designación por el Presidente de la Comunidad de un representante ante la Cámara alta a los efectos fijados por el artículo 189 del Reglamento del Senado (RS). La cuestión más controvertida en este caso versa sobre si era preceptivo que dicho representante podía intervenir ante la Cámara. El Tribunal interpreta que *la designación de un representante del Presidente de la comunidad autónoma, [...] lo es “a estos efectos”, es decir, a los de presentar “cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes”,* exigencia que ya había cumplimentado el Presidente de la Generalitat. Dado lo cual, establece que: *“Ningún apartado del art. 189 RS prescribe que el representante designado por el Presidente de la comunidad autónoma deba ineludiblemente intervenir para la presentación y defensa de las mencionadas alegaciones ni ante la comisión ni ante el pleno de la cámara”.*

Pues bien, puede entenderse que se trata de una interpretación literal correcta, pero seguramente en este caso el precepto del reglamento parlamentario podía admitir otra más flexible a la luz del artículo 155 CE y, en este sentido, entender que entre las formas posibles para formular las alegaciones que el representante autonómico considerase pertinentes, no se había de excluir la intervención oral ante la Cámara. Sobre todo, teniendo en cuenta la trascendencia de las medidas de coerción estatal que, eventualmente, el Senado podía acordar.

D) Acerca de la valoración constitucional de la coerción estatal ex art. 155 CE.

En síntesis, la interpretación del Tribunal gira alrededor de las siguientes consideraciones:

- No es admisible interpretar que las “medidas necesarias” ex art. 155.1 CE hayan de agotarse en sí mismas mediante imposiciones de obligaciones de hacer a la comunidad autónoma. Ni tampoco deben confundirse con las instrucciones a las que alude el art. 155.2 CE. Ello supondría un reduccionismo que agotaría el entendimiento de las medidas necesarias del art. 155.1 CE.
- Este precepto no precisa las medidas en las que puede materializarse la coerción estatal. Tampoco exige que las medidas aprobadas por el Senado sean autoaplicativas, en el sentido de que no requieran ulteriores disposiciones y actos de aplicación. En consecuencia, las medidas que se adopten en cada caso dependerán de la gravedad del incumplimiento o del atentado al interés general.
- El alcance del art. 155 CE no se limita a la apelación a los medios jurisdiccionales ordinarios de control, constitucionales o judiciales, de las actuaciones de una comunidad autónoma. Al contrario, a este procedimiento constitucional solo se podrá acudir cuando se advierta que tales

medios jurisdiccionales de control no han resultado plenamente efectivos para la preservación y protección del interés general.

- En consecuencia, *“las posibles modalidades de esta intervención coercitiva no se ciñen a la imposición de concretos deberes de hacer por el Senado sobre la comunidad autónoma, ni se agotan en la potestad gubernamental de impartir instrucciones vinculantes a las autoridades autonómicas. Debe subrayarse que entre las ‘medidas necesarias’ pueden llegar a estar, en atención a las circunstancias, las de carácter sustitutivo mediante las que la cámara apodere al Gobierno para i) subrogarse en actuaciones o funciones concretas de competencia autonómica, u ii) ocupar el lugar, previo desplazamiento institucional, de determinados órganos de la comunidad autónoma”*.
- Este argumento que forma parte de la *ratio decidendi* de la interpretación del Tribunal se complementa con otro del mismo tenor hermenéutico en los términos que siguen: *“Por la misma razón, la amplitud del concepto constitucional de ‘medidas necesarias’, a los efectos del art. 155 CE, puede llevar a amparar la asunción íntegra por el Gobierno, si el Senado así lo considerara, de todas las funciones que corresponden a determinados órganos de la comunidad autónoma, sustituidos por el Gobierno o por quien él designe. Esta sustitución no implica la supresión de la comunidad autónoma (FJ. 4), pues esta subsiste como tal durante la intervención coercitiva, por más que puedan ser órganos estatales los que, a ciertos efectos, decidan por ella”*.

E) Acerca de la relación entre la coerción estatal ex art. 155 CE y el principio de autonomía política ex art. 2 CE.

El punto de partida que establece el Tribunal al respecto es que la coerción estatal no puede comportar la desaparición de la comunidad autónoma como tal.

- La intervención coercitiva estatal está estrictamente al servicio de la reconducción de la autonomía a su propio marco constitucional, estatutario. Ello impide medidas tales como la derogación del Estatuto de Autonomía o la suspensión indefinida de esa misma autonomía. La comunidad autónoma no puede dejar de existir.
- Con relación a la aplicación del principio de proporcionalidad sobre las medidas necesarias a las que se refiere el art. 155.1 CE, el Tribunal se adentra en la delicada distinción entre la medida adoptada en sí misma y el juicio que al respecto hagan los órganos constitucionales encargados de aplicarlas acerca de la adecuación de la medida a las circunstancias que han desencadenado la aplicación: *“En ese juicio externo es al Tribunal, que es el garante de la supremacía constitucional, al que corresponde decidir si la valoración de la necesidad se ajusta o no a lo que exige el art. 155 CE, ejerciendo para ello su papel de intérprete de la definición de las categorías y conceptos constitucionales (STC 31/2010, FJ. 6), sin sustituir el juicio político ni formular hipótesis sobre la viabilidad de otras alternativas”*.

- En la aplicación por el Gobierno de las medidas acordadas por el Senado, el Gobierno no queda habilitado por la Cámara alta para ejercer cualquier tipo de potestades. No caben poderes exentos de límites. En este sentido, tampoco puede quedar habilitado por el Senado para ejercer, en este procedimiento, las potestades ordinarias que corresponden a Las Cortes Generales o al Parlamento autonómico. No obstante, la alteración institucional que comporta la coerción estatal puede incluir medidas que supongan una injerencia en la actividad del parlamento autonómico, siempre que las mismas sean temporales.
- Acerca de la decisiva cuestión que versa sobre *la naturaleza jurídica del Acuerdo del Senado sobre las medidas de coerción estatal*, resulta especialmente relevante subrayar que el Tribunal entiende que “[...] *tiene fuerza de ley, como corresponde a un acto parlamentario al que la Constitución apodera para constreñir, limitar o excepcionar, en el grado que sea, competencias autonómicas definidas en el bloque de constitucionalidad*”.

Por su parte y lógicamente con anterioridad a ambas resoluciones del Tribunal, cabe anotar aquí que el alto órgano consultivo de la Generalitat, el CGE de Cataluña dictaminó acerca de las medidas adoptadas por el Senado y aplicadas por el Gobierno en aplicación de las previsiones del artículo en su Dictamen interpretó, por mayoría, que: la medida autorizada por el Pleno del Senado relativa a la atribución al Presidente del Gobierno del Estado de la competencia para decretar la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones, aplicada con carácter no vulneraba el alcance material del artículo 155 CE, en el sentido que tiene cabida en la expresión de las “medidas necesarias” y, al mismo tiempo, constituye la opción, entre las disponibles, menos lesiva para el principio de autonomía política dado que facilita la restitución plena del autogobierno en el plazo más breve. Asimismo, interpretó también que las medidas autorizadas por el Pleno del Senado respecto a la intervención de la función de impulso y control políticos del Parlamento interpretadas en el sentido y con las limitaciones indicadas en el fundamento jurídico cuarto, apartado 4, del Dictamen, no eran contrarias a los límites constitucionales del artículo 155 CE. En este caso, el parecer consultivo fue adoptado por unanimidad. Finalmente, la medida autorizada por el Pleno del Senado de cese del Presidente y del Gobierno de la Generalitat, por el hecho de que ha sido aplicada de forma inmediata y antes que ninguna otra, mediante los reales decretos 942/2017 y 943/2017, de 27 de octubre, es inconstitucional por no haber respetado los principios de gradualidad ni de proporcionalidad. Una vez disuelto el Parlamento, no era una medida necesaria o indispensable para alcanzar la finalidad perseguida por el artículo 155 CE, ya que habría sido posible implementar otras menos restrictivas y al mismo tiempo compatibles con la eficacia de este mecanismo de coerción estatal.

2.2.—*Sobre el ámbito de la legislación básica del Estado: reproducción autonómica de legislación básica estatal, el alcance del título horizontal ex artículo 149.1.1 CE y la determinación estatal de lo básico mediante reglamentos estatales*

Una de las consecuencias de la indeterminación del alcance de la legislación básica estatal ex artículo 149.1 CE ha sido que la reducción del margen de maniobra normativo del legislador de las Comunidades Autónomas, que le ha conducido a poner en práctica una técnica normativa cuestionable: la reproducción de norma estatal, que como regla general comporta un riesgo expreso de inseguridad jurídica.

Esta deficiencia que, de hecho, deriva de algunos de los déficits contrastados del sistema de descentralización política, se ha vuelto a poner de manifiesto en el ámbito material de las competencias compartidas sobre educación. La STC 51/2019 relativa a la *Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio*, nada menos que diez años después, subraya los problemas que comportan la reiteración de los contenidos normativos de la legislación estatal, recordando al respecto que además de mostrar una deficiente técnica legislativa, incurre en un supuesto claro de inconstitucionalidad por la invasión competencial que comporta.

No obstante, esta práctica no siempre es susceptible de merecer censura. La STC 51/2019 señala dos condiciones que necesariamente deben de acreditarse para que pueda ser admisible la reiteración normativa: cuando por su finalidad la repetición ayude a hacer más comprensible el desarrollo normativo de la legislación básica llevado a cabo por el legislador de la Comunidad Autónoma; o bien cuando la reproducción normativa sea fiel al texto estatal y no incurra en alteraciones que alteren su sentido, ya sean porque la reproducción ha sido parcial o bien porque al parafrasearla provoque confusión. Que es lo que, en parte, ocurre con la citada Ley del Parlamento de Cataluña.

De nuevo una ley catalana ha ocupado la labor jurisdiccional del Tribunal, en este caso examinando una cuestión reiterada a lo largo del desarrollo que ha mostrado la aplicación del sistema constitucional de distribución de competencias en su STC 87/2019: el alcance del título transversal ex artículo 149.1.13 CE, además de las competencias del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas transcurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE); legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 C). En esta ocasión, se trató de la *Ley del Parlamento de Catalunya 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático*.

En síntesis, la interpretación del Alto Tribunal para negar la competencia autonómica sobre el cambio climático fue la que sigue: el punto de partida se centra en constatar que en el bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución y el Estatuto, no consta un título competencial referido al cambio climático. Y que, en todo caso, el encuadramiento competencial de esta materia de nueva configuración se ha ubicado en los programas de ayudas públicas dirigidas a generar actividad económica baja en carbono y a contribuir al cum-

plimiento de los compromisos internacionales contraídos por España. En este sentido, interpreta que las Comunidades Autónomas no pueden decidir libre, aislada e individualmente como afrontan la llamada “transición energética” sino que ha de ser el Estado el que se encuentra en una posición más adecuada para planificar y decidir sobre dicha transición. En este sentido, rechaza acudir a la técnica de la interpretación conforme.

2.3.– *Potestad tributaria de las Comunidades Autónomas e interdicción de la doble imposición*

La potestad tributaria atribuida a las Comunidades Autónomas como fuente de recursos financieros ha sido un tema recurrente en las decisiones que este año ha adoptado el Tribunal respecto de diversas leyes de las Comunidades Autónomas, cuyo objeto versaba sobre situaciones de orden diverso relativas a la vivienda, los activos no productivos de las personas jurídicas o los establecimientos turísticos.

La STC 4/2019 aborda el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley del Parlamento de Catalunya 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre viviendas vacías*. La motivación del recurso fue por entender que vulneraba la interdicción de doble imposición que prescribe el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). El canon de interpretación que al respecto establece el Tribunal a fin de verificar si existe doble imposición es el siguiente: para verificar si se produce una coincidencia de hechos imponible es preciso examinar los elementos esenciales de los tributos que son objeto de comparación, a fin de determinar la forma en que la fuente de la actividad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo.

A partir de esta regla interpretativa el Tribunal compara la estructura del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el establecido por la citada Ley 14/2015 sobre las viviendas desocupadas para negar que establezca doble imposición en los términos que siguen: 1) el IBI es un gravamen real en el que cada inmueble tributa por separado, sin tener en cuenta el número de inmuebles pertenecientes a un mismo titular, mientras que el impuesto sobre las viviendas vacías es personal y se proyecta sobre la superficie total de la vivienda desocupada de la que es titular el sujeto pasivo; 2) el marco subjetivo de ambos tributos es también diferente ya que a diferencia del primero, el impuesto que establece la ley catalana recae solo sobre las personas jurídicas.

Una segunda resolución también niega que se haya producido una situación de doble imposición. Se trata de la examinada por la STC 28/2019 que resuelve otro recurso de inconstitucionalidad presentado, una vez más, contra una ley catalana: la *Ley del Parlamento de Cataluña 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas*. En este caso, el Tribunal establece la comparación el impuesto estatal sobre el patrimonio para de nuevo negar que exista doble imposición por las razones siguientes: el ámbito subjetivo de ambos es distinto, ya que el estatal graba a las personas físicas mientras que el autonómico lo hace sobre las jurídicas; en segundo lugar, la finalidad del autonómico es su finalidad extrafiscal, dado que graba bienes en tanto

que no sean productivos, de acuerdo con la finalidad constitucional de fomentar la función social de la propiedad. Asimismo, si la comparación se establece con otro impuesto de contraste como es el de ámbito local que grava los vehículos de tracción mecánica (IVTM), tampoco se registra doble imposición ya que en el caso de los activos no productivos el impuesto recae sobre la entidad mercantil que no lo explota económicamente, mientras que el impuesto local se grava la titularidad del vehículo como índice de capacidad de pago.

De acuerdo con el mismo patrón o canon interpretativo, el Tribunal también rechaza que los impuestos establecidos por algunas Comunidades Autónomas y, concretamente, por Cataluña sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica grave el mismo hecho imponible que el impuesto estatal sobre determinados medios de transporte (art. 6.2 LOFCA). Para este caso, el Tribunal que niega que los elementos centrales del impuesto estatal constituyan un tributo medioambiental sino un impuesto sobre ciertos bienes por un particular (STC 87/2019)

Finalmente, la STC 43/2019 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la *Ley de Parlamento de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público y de regulación del impuesto sobre grandes establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono*. Aquí el Tribunal estima parcialmente el recurso en relación con el gravamen que establece el impuesto sobre elementos radiotóxicos destinado a grabar el riesgo local sobre el medio ambiente. Entiende que se produce una identidad impositiva con la tributación ya prevista en la *Ley estatal 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad eléctrica*, puesto que los elementos definidos en el hecho imponible no presentan substantividad propia, sino que forman parte del proceso de producción de energía eléctrica en una central nuclear.

2.4.– *La autonomía política y los límites de las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas*

La autonomía institucional es una de las manifestaciones del principio de autonomía política de las Comunidades Autónomas. El Tribunal se ha pronunciado sobre una verdadera situación singular como ha sido la registrada en 2018 en Cataluña. Ésta no ha sido otra que la siguiente: determinar si dispone de cobertura constitucional la investidura por vía telemática de un candidato a la presidencia del gobierno autonómico residente fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. Es decir, una investidura a distancia. Es el caso planteado por el recurso de inconstitucionalidad que se presentó contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno*.

Con carácter previo, el *Consejo de Garantías Estatutarias* de Cataluña dictaminó la inconstitucionalidad y antiestatutoridad de tal previsión legislativa. En síntesis sus argumentos de su Dictamen 1/2018, de 26 de abril, fueron los siguientes: “*en los términos en los que se redacta la norma, se altera gravemente la reglamentación del necesario debate parlamentario, hasta el punto de incidir*

en uno de los elementos nucleares que hacen reconocible a dicha institución procedimental de máxima trascendencia política, dado que permite la omisión y sustitución de los mismos por otros que no garantizan los principios parlamentarios antes indicados. En definitiva, el contenido del precepto [art. 4.2] desdibuja el procedimiento de investidura a la vez que vulnera las garantías constitucionales de los diputados en el ejercicio de su función de representación política y, de forma especial, la de aquellos que se sitúan fuera de los márgenes de la mayoría que es susceptible de otorgar su confianza al candidato legítimamente propuesto”. Y –añadió– que con la previsión de la investidura telemática “se sustrae de gran parte de la carga institucional que el Estatuto y el Reglamento del Parlamento otorga al debate de investidura como elemento clave del modelo de relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo e, incluso, del conjunto del sistema de autogobierno catalán en cuanto a la elección del Presidente o Presidenta de la Generalitat” (FJ. 4. B).

Por su parte, en su STC 45/2019 el Tribunal declaró la nulidad de los preceptos legales que posibilitaban la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalitat, así como la celebración a distancia del Gobierno, en los mismos términos que ya había expuesto en la anterior STC 19/2019. En esencia, sus argumentos contenidos en el FJ. 6 fueron los siguientes: *“el debate y deliberación previa, ínsitos a toda decisión colegiada, y la forma en que se desenvuelve, es tanto más relevante cuanto mayor importancia revisten las funciones del órgano en cuestión”;* Y seguidamente, de acuerdo con lo ya interpretado en la STC 19/2019, recuerda que *“la importancia que reviste la interrelación directa e inmediata en los procesos deliberativos, ‘pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal’ [FJ. 4 A) b)].* Y, *“en particular, hemos advertido que el contraste de opiniones y argumentos entre personas que se hallan en lugares distintos no permite percibir las intervenciones espontáneas, los gestos o reacciones –la denominada comunicación no verbal– de la misma forma que en una reunión presencial. La separación física no permite conocer todo lo que está sucediendo en el otro lugar, por lo que el debate puede no discurrir de la misma manera y cabe que la decisión no se decante en el mismo sentido. Por avanzados que sean los medios técnicos que se empleen, una comparecencia telemática no puede considerarse equivalente a una comparecencia presencial [FJ. 4 B) b)]”.*

2.5.– El alcance de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas

El tema es recurrente por su reiteración. De hecho, nada nuevo bajo el sol en lo concerniente a la incidencia competencial de la actividad de fomento de las administraciones públicas. Sobre este particular destaca este año la STC 133/2019, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno vasco respecto de diversos preceptos de la *Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para el año 2018*, y del *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*.

En esta controversia competencial se plantea la concurrencia de las competencias ejecutivas en materia laboral de la Comunidad Autónoma con la atribuida al Estado de ordenación general de la economía. El Tribunal decide la nulidad de diversos preceptos legales que atribuyen funciones ejecutivas al órgano central, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), en la gestión de ayudas económicas del sistema nacional de garantía juvenil. Niega que el Estado pueda reservarse competencias ejecutivas y de gestión, salvo que las mismas sean necesarias para alcanzar los fines perseguidos por el Estado. Es decir, su centralización en un órgano del mismo y que no es el caso que pueda aplicarse en relación al SPEE, de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional que tiene su origen el *leading case* sobre la materia contenido en la STC 13/1992 en especial para la gestión de un registro, como había tratado, por ejemplo, en la STC 223/2000 (FFJJ. 10 y 11).

2.6.– Otras cuestiones

a) *Cuestiones de orden procesal constitucional: la doctrina sobre la admisibilidad del desistimiento de esta pretensión procesal*

Ciertamente, no se trata de una cuestión nueva, pero merece ser subrayada dado que más allá de las razones de orden jurídico que lleven a una parte a retirar la demanda de inconstitucionalidad, esta figura procesal no siempre está libre de razones de oportunidad de diverso orden para promoverla en un concencioso constitucional.

Es evidente que una vez que una causa queda radicada en el Tribunal Constitucional es sobre todo al órgano jurisdiccional y menos a las partes en litigio a quien dispone sobre los incidentes relativos a su enjuiciamiento, sea por razones formales o de fondo. A partir de esta regla general la jurisprudencia constitucional ha venido fijando un criterio que vuelve a aplicarse este año en las SSTC 5/2019 y 21/2019, por el que el desistimiento formulado por el Abogado del Estado es admitido al no existir oposición de las partes y –aquí aparece la regla principal de interpretación– *no advertirse interés constitucional que obligue al Tribunal a pronunciarse*.

b) *Acerca del título competencial ex artículo 149.18 CE, sobre Derecho Civil.*

También este caso el objeto de la controversia competencial es una ley catalana: *Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código Civil de Cataluña*. El motivo del conflicto competencial que examina la STC 7/2019 se centra en la naturaleza civil o administrativa que haya que atribuir al registro electrónico de voluntades digitales creado por la citada Ley. El Tribunal entiende que se trata de un registro privado puesto que el documento de últimas voluntades digitales es el instrumento sucesorio por el que las personas con vecindad civil en Cataluña pueden disponer *mortis causa* de sus archivos digitales. Es a través de la inscripción en el registro electrónico que la Ley 10/2017 por la que se otorga eficacia jurídica a la voluntad del causante en la sociedad de la in-

formación, en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria. Razón por la cual, al tratarse de un registro privado, corresponde al Estado establecer en virtud de sus competencias *ex* artículo 148.1.1 CE.

El voto particular de la magistrada Roca Trías disiente de dicha interpretación al entender que la sola inscripción del documento de últimas voluntades no determina la naturaleza jurídica civil del mismo. En realidad son numerosos los actos y negocios jurídicos civiles susceptibles de inscripción en los registros y no por ello adquieren naturaleza civil.

c) La incidencia de títulos competenciales del Estado sobre competencias exclusivas autonómicas

El carácter relativo de la exclusividad funcional de las competencias de las Comunidades Autónomas aparece este año, por ejemplo, en la STC 79/2019, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo por la que se modifica la ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza*. Si bien la competencia exclusiva en materia de ganadería de la Comunidad Autónoma no está en discusión, la regulación que establece en cuanto a las reglas de responsabilidad de la Administración hace abstracción de las competencias del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE referidas a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Sobre este particular, el Tribunal interpreta que la legislación autonómica contraviene los requisitos establecidos en la ley estatal de carácter básico, la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (LRJSP) si se entiende que la misma establece como único título de imputación de la responsabilidad administrativa la titularidad de la infraestructura, si tener en cuenta los daños conectados causalmente con el servicio prestado o no.