

# LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2011

Marc Carrillo  
Hèctor López Bofill  
Aida Torres

### Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC durante el año 2011 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA se ha expresado en 47 sentencias. Tras la evidente ralentización del número de resoluciones generado en los últimos años –solo 13 sentencias en 2010– como consecuencia de la atención prestada a los recursos presentados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 que concluyó con la STS 31/2010, la producción jurisdiccional del Tribunal ha experimentado un notable crecimiento.

Se trata de resoluciones por las que se resuelven 30 recursos de inconstitucionalidad, 8 conflictos positivos de competencia y 9 cuestiones de inconstitucionalidad en las que en todas ellas también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial. No obstante, cabe precisar que una parte importante de ellas se remiten a lo ya decidido en las SSTC 134/2011 y 157/2011, especialmente con respecto a la *Ley 18/2001, de 13 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria*, cuyo juicio de constitucionalidad le ha otorgado un especial protagonismo este año.

El colegio de magistrados que a lo largo de este año ha decidido sobre las controversias competenciales es el mismo del año anterior, lo cual supone que sigue estando pendiente en el momento de redactar este informe (febrero de 2012) la renovación de los magistrados que debe proponer el Congreso de los Diputados y que desde noviembre de 2010 está constitucionalmente emplazado para llevarla a cabo.

Las cuestiones de orden competencial son, en lo esencial, las referidas al alcance de la legislación básica estatal, sin que al respecto se aprecien cambios de criterio. Lo mismo hay que consignar respecto de la doctrina aplicada en diversas sentencias referidas a la incidencia de la actividad subvencional sobre las competencias de las CCAA. Además de ello, es preciso retener algunas sentencias que examinan supuestos de alcance supraterritorial de las competencias autonómicas; las relativas a las competencias ejecutivas; o a la relación entre competencias y derechos fundamentales. También destaca una sobre los límites de las leyes de presupuestos; la potestad tributaria de las CCAA y, finalmente no es ocioso destacar los criterios expuestos en un voto particular sobre las com-

petencias en materia de urbanismo y las consideraciones sobre la regla de la supletoriedad en un sentido opuesto a las STC 61/1997.

Excepción hecha de las sentencias que tiene su origen en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, las restantes que se refieren a actuaciones de naturaleza conflictual entre el Estado y las CCAA, versan sobre leyes u otras disposiciones que datan de unas fechas de aprobación que oscilan entre 1997 (2) y 2007 (4), si bien la mayoría datan de 2000 (6) y 2001 (14). Por tanto, el tradicional retraso del TC en resolver los contenciosos competenciales se cifra este año en una media de 9 años.

La naturaleza del fallo emitido en las sentencias pronunciadas en las actuaciones conflictuales entre el Estado y las CCAA (en las sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia) han sido del siguiente tenor: en 6 ocasiones el Tribunal estima íntegramente las pretensiones del recurrente; por el contrario en 19 las rechaza plenamente; en 8, el fallo tiene un contenido mixto (estima parcialmente y rechaza el resto de las pretensiones). Además, dentro de esta última modalidad, aparecen otras variantes como es el caso de algunas otras sentencias en las que se declara extinguido parte del recurso por pérdida del objeto y en un caso, el Tribunal opta por una decisión interpretativa que afecta a parte de las pretensiones del recurrente. Y de las 47 sentencias registradas, en tres de ellas se acompañan votos particulares.

Finalmente, las materias competenciales que en las actuaciones conflictuales entre el Estado y las CCAA, han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: habida cuenta del protagonismo que ofrece la legislación sobre estabilidad presupuestaria, predominan la materia referida a la hacienda de las CCAA. Asimismo, destacan también otras de naturaleza económica como las relativas a: comercio, energía, agricultura, ganadería y aguas, además de algunas referidas a derechos fundamentales, elecciones, fundaciones.

## Consideraciones específicas

### *De orden procesal*

El retraso del Tribunal en pronunciarse sobre las contenciosos competenciales, provoca que en varias ocasiones tenga que pronunciarse sobre disposiciones que ya han sido derogadas. Además, en algunos casos también el cambio se ha producido en el bloque de la constitucionalidad, como consecuencia de la reforma del Estatuto de Autonomía. No se registran cambios significativos en la doctrina sobre el *ius superveniens* ya conocida, si bien es preciso distinguir en estos casos, cuando se trate de un recurso de inconstitucionalidad de los supuestos en los que se plantea una cuestión de inconstitucionalidad. En el primer caso, el marco de enjuiciamiento será el de las normas vigentes en el momento de dictar sentencia y que entraron en vigor con posterioridad a la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad (STC 18/2011; STC 134/2011; 149/2011; STC 159/2011; STC 204/2011). Este criterio se aplica lógicamente también cuando lo que se ha modificado ha sido el Estatuto de Autonomía (STC 118/2011). El criterio es distinto en el segundo caso: así, por ejemplo, en la STC 4/2011, el

Tribunal recuerda que en este procedimiento constitucional iniciado a instancia de la jurisdicción ordinaria, la doctrina del *ius superveniens* no se aplica. Por tanto, el control de los preceptos que pudieren haber incurrido en un exceso competencial no ha de efectuarse con arreglo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse sentencia, sino de acuerdo con aquellas que lo son en el momento en el que fue planteada la cuestión. En el mismo sentido, cabe citar las SSTC 175 y 184/2011.

En relación a la legitimación activa de las CCAA para impugnar disposiciones ante la jurisdicción constitucional, el Tribunal reitera su doctrina más flexible establecida desde finales de la década de los años ochenta (STC 199/1987), por la que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica solamente con la defensa de las competencias en el recurso de inconstitucionalidad, sino que depende también de un interés objetivo en la depuración del ordenamiento (STC 30/2011).

La STC 158/2011 aborda la cuestión de la delimitación del objeto del conflicto, que se plantea cuando se produce una incoherencia entre los preceptos que son objeto de discrepancia consignados en el requerimiento y aquellos que lo son en la formulación posterior de conflicto. En este sentido, el Tribunal excluye de su enjuiciamiento los preceptos que previamente no han sido incluidos en un requerimiento de incompetencia. Por el contrario admite pronunciarse en el caso opuesto, esto es, cuando el precepto objeto del conflicto fue invocado en el requerimiento, pero no se incluyó en el *petitum* de la demanda siempre que se trate de una omisión formal que puede ser subsanada.

### *De orden material*

#### *A) Las competencias sobre planificación de la actividad económica, las competencias sobre aprovechamientos hidráulicos y el alcance de lo básico*

Las competencias en materia económica y su relación con la legislación básica; las competencias en materia de aguas y la legislación básica y sus límites en relación a la legislación de desarrollo autonómica, sigue ocupando la atención del TC. Un primer grupo de sentencias encabezado por la STC 134/2011, ha tenido por objeto determinar el alcance de la autonomía política y financiera de las CCAA, a raíz de la aprobación por el Estado de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, así como la incidencia que tuvo la misma en la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Sin perjuicio de que la legislación que se acaba de citar haya sido modificada con posterioridad, la cuestión más relevante que se plantea en la STC 134/2011, es el alcance que deba tener el título competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la determinación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Aunque, ciertamente, la posición que el TC ha sostenido en relación a la legislación de estabilidad presupuestaria, ya queda en un segundo plano tras el mandato constitucional que en el mismo sentido se ha incorporado en la reciente reforma del art. 135 de la Constitución, de 27 de

septiembre de 2011. En todo caso examinemos ahora el importante significado de la sentencia citada.

La misma trae causa del recurso planteado por el Parlamento de Cataluña contra la citada Ley 18/2001. La representación procesal del órgano legislativo catalán rechazaba que el principio de estabilidad presupuestaria que se impone al sector público deba entenderse en los términos que la ley prescribe, en la medida en que vulnera la autonomía política y financiera de la Generalidad de Cataluña, así como la autonomía local garantizada en los arts. 137 y 140 CE.

El Tribunal inicia su argumentación definiendo qué se entiende por estabilidad presupuestaria, concepto que lo concibe como una situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales. La *ratio decidendi* del Tribunal se basa en rechazar las alegaciones del recurrente al afirmar que las leyes estatales recurridas y el establecimiento de un principio de estabilidad presupuestaria, encuentra claramente su cobertura en las competencias del Estado *ex art.* 149.1.13 y 149.1.14 CE, ambos referidos específicamente a las bases de la planificación general de la actividad económica y a la competencia estatal sobre la hacienda general del Estado. Así, la definición de “estabilidad presupuestaria” se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar de acuerdo con el título competencial 149.1.13 que le asiste. En este sentido, la autonomía política de las CCAA de los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobretudo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su competencia, de modo que esa capacidad para establecer el plan de ingresos y gastos no se prescribe constitucionalmente con carácter absoluto, sino que admite la existencia de controles como por ejemplo los previstos en las dos leyes impugnadas por la Generalidad de Cataluña. Por tanto, el Estado cuenta con plena legitimidad, de acuerdo con lo prescrito en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE en conexión con el art. 149.1.14, para establecer topes máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos. Esto es, que las medidas destinadas a procurar una disciplina presupuestaria tendente a la estabilidad son una manifestación explícita de la competencia exclusiva del Estado para la planificación general de la economía así como de la regulación de la hacienda pública.

Merece también prestar atención al criterio que emplea el TC en relación al papel que el art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001, atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, cuando establece que tanto dicho Consejo como las CCAA en él representadas deberán respetar en todo caso el objetivo de estabilidad presupuestaria; y también cuando lo prevea en el art. 6 de la citada ley que, al regular dicho objetivo de estabilidad en el presupuesto, el citado Consejo determinará el objetivo de estabilidad correspondiente a cada una de las CCAA, y si en el plazo previsto por la ley no se alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad, cada una de las CCAA estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, según los términos establecidos por la Ley 18/2001. Pues bien, sobre estos aspectos el TC recuerda que la autonomía financiera de las CCAA se

desarrolla dentro del marco de la coordinación y la cooperación entre el Estado y las CCAA encauzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y éste es un mecanismo que se considera constitucionalmente adecuado para garantizar la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria.

Todo lo dicho hasta ahora en cuanto a la legitimidad constitucional de los títulos competenciales argüidos a favor del Estado se traslada también a la obligación que corresponde a los entes locales para someterse al citado mandato de estabilidad en el presupuesto. Así entiende el TC que junto con los títulos competenciales ya invocados más el previsto en el art. 149.1.18 CE, el Estado dispone de la doble competencia para regular la hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Por todo ello la legislación impugnada en materia de estabilidad presupuestaria no conculca el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad.

En el mismo sentido que se ha expuesto hasta ahora y respecto de la misma legislación impugnada se pronuncian las sentencias posteriores siguientes: SSTC 157/2011, 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011, 189/2011, 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011, 199/2011 y 203/2011. De todas ellas, que versan sobre la misma cuestión competencial relativa al mandato de estabilidad presupuestaria, cabe también añadir que la STC 188/2011 se plantea la cuestión de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho Europeo y su incidencia en el sistema interno de distribución de competencias. Y en este sentido afirma que la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimiento del Derecho de la UE, no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra* sobre las administraciones públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso proceda. En consecuencia, es al Estado a quien corresponde no sólo establecer sistemas de coordinación y cooperación para garantizar el cumplimiento del derecho de la UE, sino también los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado, en el caso de que dicho incumplimiento sea generado por las instituciones autonómicas. En esta misma sentencia el Tribunal rechaza que la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de la planificación general de la economía, suponga una vulneración de la autonomía institucional o de autoorganización de las CCAA. Pues no hay duda, que dicha competencia *ex art.* 149.1.13 CE es susceptible de proyectarse sobre todos los sectores del poder público no solamente estatal sino también el autonómico y local.

En la STC 189/2011, ya citada como una de las diversas que se remiten a la 134/2011, el TC rechaza que a través de la legislación sobre estabilidad presupuestaria, el legislador estatal haya dictado una norma interpretativa en el sentido prescrito por la célebre STC 76/1983. Porque la inclusión en la Ley 18/2001, de definiciones sobre conceptos generales no supone que el legislador haya suplantado la posición del poder constituyente. Una cosa es que el legislador realice, que no es el caso, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema de distribución de competencias, y otra muy distinta es que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución

le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general basado en la estabilidad presupuestaria.

Un segundo ámbito de controversias competenciales que han ocupado a la jurisdicción constitucional ha sido el régimen jurídico del agua. Una primera resolución de especial relevancia en la medida que concierne a una reforma estatutaria, es la contenida en la STC 30/2011, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 29 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La controversia principal se centró en lo que prescribía el art. 51 del citado Estatuto. De acuerdo con las alegaciones del Gobierno extremeño, la asunción de competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que no afecten a otra Comunidad Autónoma, era contraria a la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE, en materia de aguas que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, en particular, opuesto al criterio sostenido por la jurisprudencia constitucional de cuenca hidrográfica natural como unidad de gestión.

El Tribunal parte de la base para resolver este conflicto de la doctrina establecida en la STC 227/1988, en la que se pronunció favorablemente sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. A este respecto, declara que el art. 51 del Estatuto andaluz, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22 CE y del criterio que utiliza la Ley de Aguas para la concreción de la delimitación territorial. Todo lo cual conduce a un entendimiento de la gestión de la cuenca fluvial de forma fragmentada, cuando se trata de aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria. El Tribunal concluye que esta es una opción inconstitucional argumentando al respecto que desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no es razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines o límites geográficos de cada Comunidad Autónoma, puesto que los aprovechamientos concedidos en un tramo pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización en otros tramos inferiores o superiores al curso fluvial. Vemos pues aquí que el Tribunal fundamenta lo esencial de su criterio, en la no razonabilidad de la técnica de gestión que se deriva del precepto estatutario andaluz.

Pero hay un argumento de mayor relieve jurídico para rechazar la norma estatutaria cuestionada, y es el relativo a la aptitud formal de un Estatuto de Autonomía para ser él la norma que concrete el criterio territorial empleado por el art. 149.1.22 CE. El Tribunal rechaza dicha aptitud porque la garantía de la unidad última del ordenamiento debe corresponder al Estado, pues de lo contrario esta padecería de manera irremisible -es decir la unidad del orde-



namiento- si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso de las aguas que discurren por varias CCAA, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria. En la línea fijada en la STC 31/2010, esta interpretación devalúa al Estatuto como norma.

Merece también la atención el rechazo que al respecto establece la sentencia en relación con la interpretación conforme que proponía el abogado del Estado, en el sentido de considerar que, en realidad, las competencias exclusivas sobre la cuenca del Guadalquivir atribuidas en el art. 51 del Estatuto andaluz no eran exclusivas en su integridad sino una parte de ellas, esto es, las que se ejerciesen como tales en la parte de la cuenca del río que transcurre por el territorio andaluz.

Con referencia a la STC 30/2011, es preciso también citar la STC 32/2011, en la que se plantea una controversia competencial del mismo tenor que la anterior. En este caso se trataba del recurso de inconstitucionalidad interpuesto también por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Se reproduce la doctrina sentada en la STC 30/2011, y la cuestión que se plantea es la misma. En síntesis, la previsión del Estatuto de Castilla y León al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Duero, y no respetar el criterio de unidad de gestión de dicha cuenca, también vulnera el art. 149.1.22 CE.

Sin abandonar el ámbito material de la competencias sobre recursos hidráulicos, procede ahora prestar atención a la STC 110/2011, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. En la misma se plantean los límites de la confluencia de competencias sobre la cuenca hidrográfica en el ámbito del territorio autonómico de autogobierno y las competencias básicas del estado en materia de agua.

Para la Comunidad Autónoma recurrente los preceptos estatutarios impugnados referidos a derechos, competencias y gestión en materia de agua, exceden del contenido propio y característico de un Estatuto de un Estatuto de Autonomía, lo que supone una infracción del art. 147 de la CE, y más especialmente de los preceptos constitucionales que delimitan las competencias en materia de agua (arts. 132, 148.1.10 y 149.1.22 CE). El tema que es objeto principal del recurso, es la incorporación de derechos en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. En este punto el Tribunal se remite a lo expuesto en su jurisprudencia citando expresamente las SSTC 247/2007 (Estatuto de Valencia) y 31/2010 (Estatuto de Cataluña), aunque no hay que olvidar que en ambas no decía exactamente lo mismo acerca de la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios ni tampoco parecía aclarar de forma indubitada, si eran principios que contienen mandatos a los poderes públicos o son derechos subjetivos. Ahora, en el caso de la STC 110/2011, en relación al alcance de los llamados derechos estatutarios, sostiene que son mandatos dirigidos a los poderes públicos autonó-

nicos, cuya legitimidad constitucional se ciñe a la circunstancia de que respeten el ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma.

A partir de este argumento, en relación al examen concreto del art. 19.1 EAAR, el Tribunal rechaza los argumentos sostenidos por el recurrente ya que considera que es claro que el derecho estatutario contenido en dicho artículo tiene su anclaje en las competencias asumidas por el art. 72 del EAAR. No obstante, la cuestión más controvertida que se suscita en esta sentencia es la que trae causa de las alegaciones planteadas por el Consejo de Gobierno de la Rioja contra el art. 19.2 del EAAR, sobre el mandato a los poderes públicos aragoneses dirigido a fijar los “caudales mínimos apropiados” en las tareas de conservación y mejora de recursos hídricos, y contra el art. 19.3 EAAR. Un precepto que prescribe la obligación que corresponde a los poderes públicos de Aragón de “velar” para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma. En relación a ello, el Tribunal opta por interpretar que el art. 19 del EAAR es respetuoso con la Constitución, dado que se refiere a los cursos de agua que transcurren íntegramente por el territorio de Aragón y, en lo que concierne a la cuenca del Ebro, la mencionada regulación no menoscaba la titularidad estatal. La razón se fundamenta en que la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de los caudales mínimos y el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de “velar” para evitar transferencias de aguas, se ejercerá de acuerdo con lo que disponga el mencionado art. 149.1.22 CE. Además, -insiste el Tribunal- el informe preceptivo elaborado por la Comunidad Autónoma para realizar transferencias de agua no es vinculante para el Estado. En el mismo sentido interpretativo expuesto, el Tribunal rechaza que las competencias sobre aguas prescritas en el art. 72.1 EAAR, lesionen la competencias del Estado al respecto, porque no hay duda que el mencionado precepto se refiere a las aguas exclusivamente intracomunitarias. Y también resulta constitucional el art. 7.2 EAAR, relativo a las técnicas de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado, porque explicita que aquéllas se ejercerán en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE. Y en relación al apartado 3 del mismo precepto referido al informe que ha de emitir la Comunidad Autónoma, el Tribunal no encuentra motivo para el reproche de constitucionalidad, dado que no es vinculante para el Estado. Como tampoco lo observa en lo prescrito en la disposición adicional quinta EAAR., sobre planificación hidrológica y su concreción en la Resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992, para uso exclusivo de los aragoneses, puesto que el Tribunal, en una resolución de carácter interpretativo, admite la constitucionalidad de la regulación siempre que no se interprete la reserva de agua de 6550 hm. cúbicos como una imposición al legislador estatal. Todo lo cual no deja de resultar incoherente con la posición sostenida en las SSTC 30 y 32/2011.

En el ámbito material de la legislación básica estatal, cabe retener la STC 149/2011, referida a los recursos planteados contra la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, así como del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que regula el Texto refundido de la Ley de Aguas. La cuestión que aquí se planteaba por parte del Gobierno de Aragón que recurrió ambas leyes era el contrato de cesión de derechos de uso de agua. En el recurso se alegaba que la brevedad de los plazos previstos junto



con el carácter positivo del silencio vulneraba el art. 149.1.18 CE, relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, así como también impedía una garantía real y efectiva de los intereses medio ambientales. El TC rechaza ambos argumentos afirmando que el recurrente no cuestionaba la competencia para autorizar dichos contratos por parte del organismo de cuenca, el cual será un órgano estatal.

La siempre recurrente cuestión del alcance de la legislación básica estatal se aborda en la STC 140/2011, relativa a una controversia sobre comercio interior. Se trataba de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares contra determinados preceptos de la Ley del Estado 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales. A juicio de la Comunidad Autónoma, el establecimiento de un régimen especial de horarios comerciales para determinados establecimientos excede del ámbito de las competencias estatales *ex art.* 149.1.13 CE. El Tribunal recuerda que ésta es una materia que se incluye claramente en el ámbito del comercio interior, y admite que el principio de plena libertad de apertura de locales de comercio citados en la ley en cuanto a los días y horarios, se formula en unos términos que excluyen la intervención normativa de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, este dato no convierte a la norma básica estatal en inconstitucional. En la jurisprudencia constitucional consolidada al respecto (por todas, la STC 284/1993, FJ 4.c) se ha admitido que, por excepción, pueda ser calificada como norma básica *ex art.* 149.1.13 CE, una regulación estatal que establezca la libertad de los establecimientos comerciales y que, por tanto, no produce un vaciamiento de la competencia autonómica sobre un comercio interior. Asimismo, el Tribunal se remite a lo que se establece en la exposición de motivos de la Ley 1/2004 y admite que por la naturaleza de los productos que se venden, no se produce una vulneración de una competencia autonómica. Cabe resaltar aquí pues, que la definición de lo básico viene a depender de la naturaleza de los productos objeto de venta.

Siguiendo con el alcance de la legislación básica estatal, la STC 118/2011, se plantea la cuestión en el ámbito material relativo al régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Se trataba aquí de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Los preceptos impugnados modificaban diversos artículos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA). El Parlamento de Andalucía alegaba que estos preceptos excedían de la competencia básica estatal. Una buena parte de la argumentación aquí utilizada por el Tribunal pende de su doctrina establecida en la STC 49/1988. El Tribunal aclara que la utilización que el término “competencia exclusiva” para referirse a la competencia autonómica sobre regulación de la organización de las Cajas de Ahorro, no neutraliza el ejercicio de las competencias estatales en materia de Cajas de Ahorros que tengan su domicilio en Andalucía, en virtud de lo establecido en los arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE. Así mismo indica que la expresión “en todo caso” que encabeza el listado de competencias autonómicas tiene un alcance meramente descriptivo. Por tanto, el Tribunal se acoge a lo ya dicho respecto de la reforma del Estatuto de Cataluña en la STC 31/2010 y la naturaleza jurídica de las llamadas submaterias.

Sobre el fondo de la cuestión planteada por el Parlamento andaluz el Tribunal rechaza una buena parte de sus pretensiones. El punto de partida es bien conocido: en primer lugar, reitera que el ámbito de lo básico incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate; y en segundo lugar reitera que la competencia básica estatal no puede producir un vaciamiento de las competencias autonómicas y por tanto que el marco básico relativo a la configuración de las Cajas de Ahorro, no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades. A partir de estos argumentos de principio, el Tribunal, no obstante, rechaza las pretensiones del Parlamento recurrente de que la remisión que la ley hace a una eventual normativa de desarrollo se refiera únicamente a disposiciones estatales; según el Tribunal nada excluye que puedan ser autonómicas. Sin embargo no hay que olvidar que de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 31/2010, sobre las competencias ejecutivas de las CCAA, estas nunca podrán desarrollar una ley estatal mediante un reglamento con efectos a ésta.

El Tribunal también rechaza que el establecimiento de un porcentaje máximo de representación de las administraciones públicas y corporaciones de Derecho Público, en los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro, vacíe absolutamente de contenido las competencias autonómicas, ya que existe un margen para el legislador autonómico a que introduzca sus propias opciones al respecto. En todo caso es un principio básico estatal la exigencia de la debida profesionalización de la caja en tanto que medida para garantizar la autonomía de gestión. El Tribunal aplica la misma argumentación a la asignación de máximos y mínimos de representación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro para los grupos de impositores y empleados. Lo justifica desde una óptica democratizadora o participativa que debe presidir el funcionamiento de las cajas. También avala la legislación estatal en lo referente a la duración del ejercicio de los cargos de consejero general o vocal del Consejo de Administración y la fijación de un período para el nombramiento de estos cargos. Aunque sostiene que son contrarias al orden competencial las limitaciones referidas a la posibilidad de reelección y a la duración total del mandato, ya que el carácter democrático y representativo de los cargos sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección.

El Tribunal también avala el carácter básico de la irrevocabilidad del mandato, pero no así el establecimiento de un límite de edad. Por otra parte el Tribunal no ve reproches de constitucionalidad, en el silencio que la legislación estatal establece respecto de un reconocimiento explícito de la tutela financiera de las CCAA respecto a los acuerdos de colaboración entre las Cajas de Ahorro, por lo que aquélla no queda impedida. Y finalmente rechaza que pueda existir un régimen diferenciado respecto de las Cajas de Ahorro que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. Concretamente sostiene que no puede acogerse la argumentación del abogado del Estado en el sentido de entender justificado un régimen singular para las Cajas de Ahorro que fueron fundadas por la Iglesia Católica, lo que conduciría a que la tutela sobre las mismas únicamente debería corresponder al Estado. El argumento del Abogado del Estado se basaba en la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado español. En el Acuerdo con el Estado Vaticano en materia de asuntos

jurídicos de 3 de enero de 1979, el Tribunal rechaza este argumento, sosteniendo que el Estado no puede ampararse como por principio en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales, *ex art.* 149.1.3 CE para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo o ejecución de convenios y tratados internacionales. En consecuencia el Tribunal declara que ha de ser la Comunidad Autónoma la competente en materia de organización interna de las Cajas de Ahorro fundadas por la Iglesia Católica.

En el mismo sentido de la fundamentación expresada en esta STC 118/2011, es preciso registrar también otras que se remiten a ella, como es el caso de las SSTC 138/2011, 139/2011 y 151/2011, a la que a su vez se remite también la STC 160/2011, en estos dos últimos casos, con motivo del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

El respeto al orden constitucional de la legislación básica del Estado y el alcance que ésta deba tener respecto de la legislación autonómica de desarrollo, se plantea en la STC 18/2011 en relación con el ámbito de las competencias compartidas en materia de energía. En esta resolución el Tribunal resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, respecto de la Ley del Estado 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y la Ley de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico. La sentencia estima parcialmente las pretensiones del Estado y alguna que otra de la Comunidad Autónoma. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal traslada sus consideraciones sobre competencias en el sector petrolero expuestas en la STC 197/1996, al sector eléctrico que ahora enjuicia. El argumento principal del que parte es que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general, tienen cobertura las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones de medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, sin olvidar que la competencia estatal en cuanto a la planificación económica *ex art.* 149.1.13 CE —y en ello difiere de la relativa al régimen energético *ex art.* 149.1.25— no se agota en las bases, sino que comprende además la “coordinación” en tal materia, lo cual no excluye las competencias autonómicas, aún de mera ejecución, que deben ser respetadas. Todas estas circunstancias justifican que el Estado puede intervenir en la ordenación del sector eléctrico, tanto a través del título general del art. 149.1.13 CE como del específico del art. 149.1.25 CE. De acuerdo con este canon, el Tribunal entiende que cuando en el apartado 3 del art. 3 de la Ley 54/1997, se delimita un listado de competencias que “corresponde a las CCAA en el ámbito de sus respectivos Estatutos”, el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias, penetrando en el ámbito reservado por el bloque de la constitucionalidad a las CCAA, incurriendo en inconstitucionalidad.

Por el contrario, no formula reproche alguno de constitucionalidad a los preceptos impugnados por la Comunidad Autónoma de Canarias respecto de la Ley estatal que delimitan las facultades de planificación eléctrica ejercida por la Administración del Estado. El carácter básico de la planificación energética estatal tiene como finalidad asegurar, mediante la utilización de esta técnica, el correcto funcionamiento del sistema eléctrico estatal. Tampoco observa obje-

ciones del mismo tenor en las previsiones de la ley a la atribución que hace el Gobierno para adoptar medidas en situaciones de crisis, lo cual resulta justificado constitucionalmente, tanto por resultar un complemento necesario para preservar lo básico en materia energética (art. 149.1.25 CE) como para el desarrollo de la actividad económica del país (art. 149.1.13 CE).

La relación entre ley y reglamento para la concepción de lo básico basada en criterios finalistas, se plantea a raíz de la impugnación por Canarias del art. 12.1 de la Ley estatal, al entender que la remisión reglamentaria sobre aspectos de la regulación del sector eléctrico en territorios insulares y extra-peninsulares vulneraba tanto la reserva de ley formal relativa al desarrollo del derecho fundamental de la libertad de empresa como el art. 149.1.25, al desbordar, dicha remisión reglamentaria, el contenido de las bases que el sistema constitucional reconoce al Estado. El Tribunal rechaza esta argumentación, considerando que la reserva formal relativa a derechos fundamentales no impide la colaboración reglamentaria y, en este sentido, el art. 12.1 ha de considerarse materialmente básico, atendiendo además a la finalidad estratégica a la que responde.

La competencia del Estado para la coordinación de las actividades de coordinación de las actividades de distribución de la energía eléctrica previstas en el art. 39.3 de la Ley, tampoco son objeto de reproche alguno de constitucionalidad, pese a las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Canarias en sentido contrario. El Tribunal recuerda que dentro de la competencia estatal se encuentra la de coordinación, sobre la que se apoya la referencia del artículo impugnado cuando determina que los criterios de regulación de la distribución de la energía, serán fijados por un órgano estatal (el Ministerio de Industria y Energía) “previo acuerdo con las CCAA afectadas”. En primer lugar, ello presupone el ejercicio de competencias ejecutivas por las CCAA; pero, además, y desde otra perspectiva, en una decisión de carácter interpretativo, el Tribunal rechaza la demanda de inconstitucionalidad formulada por Canarias, entendiendo que la referencia a ese acuerdo previo en ningún caso supone que la posición de las CCAA vincule al Estado. También descarta la queja relativa a la falta de carácter básico de la disposición transitoria impugnada, puesto que es necesario que el legislador estatal pueda prever la existencia de un régimen específico para la regulación de las actividades eléctricas en territorios insulares y extra-peninsulares.

Por su parte, el Estado cuestiona la regulación de la figura de los autoprodutores de electricidad por invasión de la legislación básica, una pretensión que es parcialmente atendida por el Tribunal porque altera el régimen básico, afectando a la configuración del régimen especial de producción eléctrica. También rechaza por incorrecta la técnica normativa utilizada por el legislador canario (art. 2.11) de reproducir parcialmente la norma básica estatal. Asimismo, juzga contradictoria con la legislación básica la calificación de la redes eléctricas establecida en la ley autonómica (art. 35.1) en función de la tensión que soporten; y en relación a los arts. 12.2 y 12.3 de la ley canaria, recuerda que el carácter preceptivo y vinculante de los informes emitidos por la Administración General del Estado, se funda en la competencia del Estado para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación económica. Finalmente, reitera que la

regulación de un régimen económico único para todo el territorio estatal en el sector eléctrico tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores.

En el mismo sentido que la STC 18/2011, cabe citar la STC 148/2011, que resuelve el litigio competencial suscitado con respecto a la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Finalmente, en este apartado referido al alcance de las bases del Estado y en el ámbito de las formas de acceso a la función pública, la STC 175/2011, estima una cuestión de constitucionalidad planteada en relación con la Ley de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales. Esta disposición establece que “la falta de titulaciones exigidas en el art. 21 no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la presente Ley, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la escuela regional de Policía Local de Cantabria”. Tras el análisis del marco competencial que rige en la cuestión planteada, esto es, la competencia de materia de régimen local de la Comunidad Autónoma (art. 25.2 EACant); coordinación de las policías locales (art. 24.24 EACant); bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) y seguridad pública (art. 149.1-29 CVE), el Tribunal concluye que la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento éste que forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 148.1.18 CE). En consecuencia, las submaterias referidas a “promoción interna” y “titulación”, ostentan carácter básico, en la medida que forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos /art. 149.1.18 CE.

#### B) *La legislación sobre financiación de las CCAA*

La STC 204/2011 examina la constitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. El Tribunal desestimó en su integridad los motivos alegados en el recurso. Así, en relación con los que concernían a cuestiones de orden competencial, el primero de ellos se centró en alegación de los recurrentes de que la Ley lesionaba el principio dispositivo de las CCAA, puesto que su disposición adicional segunda, condicionaba indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación por cada Comunidad Autónoma de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. El Tribunal rechaza que ello sea así, puesto que del nuevo sistema se derivaban dos posibilidades para las CCAA: si la Comunidad Autónoma había recibido la transferencia de servicios y aceptaba el sistema de financiación, es claro que no se produce ninguna vulneración del

principio dispositivo (art. 147 CE), pues se vincula a la competencia estatutaria la correspondiente financiación. Y en la segunda, si la Comunidad Autónoma no había recibido la transferencia de servicios o no aceptaba el sistema de financiación, se regirá por el anterior, al que en su momento dio su conformidad, razón por la cual no se produjo ninguna lesión del principio dispositivo. En relación a éste último, otro de los motivos alegados por los recurrentes se fundamentó en que al no haberse respetado lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el principio dispositivo quedó también vulnerado. El Tribunal lo rechaza, pues el hecho de que la ley se haya apartado de lo acordado en el Consejo no puede implicar una infracción en los términos que pretenden los recurrentes, incluso si dichos acuerdos tuviesen el mismo valor que los de las comisiones mixtas Gobierno-Comunidad Autónoma, conduciría a la intangibilidad de sus acuerdos.

Otro de los argumentos argüidos por los recurrentes fue que la Ley lesionaba el principio de suficiencia financiera contenido en el art. 156.1 CE, así como también el de lealtad institucional. El primero es rechazado ya que dicho precepto constitucional exige atender a todos los recursos a disposición de las CCAA, y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado o, como era en el caso enjuiciado, a las entregas a cuenta como modalidad de participación en los ingresos del Estado. Finalmente el Tribunal tampoco atiende al argumento invocado de que la Ley incurría en una doble infracción del art. 9.3 CE, por tratarse de una norma arbitraria, que además conculca el principio de seguridad jurídica. En relación con el principio de la interdicción de la arbitrariedad, considera que la eventual diferencia de financiación no tendría efectos discriminatorios, en primer lugar porque el término de comparación no tiene lugar entre CCAA con el mismo nivel competencial, sino entre CCAA –como era el caso– según hubiesen o no recibido las transferencias sanitarias; en segundo lugar, porque la disposición impugnada de la Ley encuentra su racionalidad en la lógica del nuevo modelo de financiación, que precisamente consiste en la incorporación de las competencias sanitarias al sistema de financiación antes denominado “común”. En cuanto a la presunta infracción del principio de lealtad constitucional, el TC rechaza también su invocación porque considera que el proyecto de ley presentado por el Gobierno respetaba escrupulosamente lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Y además fueron debatidas en el Parlamento y, en particular, en la Comisión General de las CCAA del Senado, órgano que precisamente pretende cumplir el objetivo de facilitar la participación de las CCAA en el proceso legislativo (art. 56 RS).

Sin abandonar el tema de la legislación básica estatal, la STC 158/2011, en un procedimiento de conflicto positivo de competencias, permite al Tribunal recordar el carácter materialmente básico de las competencias que corresponden al Estado en relación Real Decreto 324/2000 de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y también con relación al Real Decreto 3483/2000 de 29 de diciembre, por el que se modifica el primero citado. El Tribunal concluye que en este caso la regulación del Estado tiene carácter materialmente básico en cuanto define el sistema de explotación porcina, al consistir en el establecimiento de criterios de ordenación de estas explotaciones para todo el territorio del Estado. También el citado Real



Decreto cumple el requisito formal de norma básica, porque aun siendo una disposición reglamentaria, es admisible que con carácter excepcional el decreto pueda prever el contenido básico complementario al de la ley.

El Tribunal admite que el Estado puede establecer de acuerdo con el art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Ello sin perjuicio de que las CCAA puedan desarrollar políticas propias dentro de la ordenación del subsector realizada por el Estado. Merece, así mismo, subrayar que el Tribunal destaca que el Gobierno de Extremadura haya dictado el Decreto 158/1999 y que éste haya entrado en vigor con anterioridad al Real Decreto 324/2000, argumentando que tal anticipación no invalida el carácter básico de éste último, sino que la normativa autonómica deberá adaptarse a la normativa estatal. En el mismo sentido se pronuncia también la STC 207/2011 que se remite a los razonamientos expuestos en lo anterior.

### C) *Subvenciones y su incidencia en el ámbito competencial*

La actividad de fomento a través de las subvenciones sigue ocupando reiteradamente la atención del TC, especialmente los conflictos positivos de competencia que se examinan globalmente en este apartado. El primero es tratado en la STC 178/2011, y viene referido al planteado por la Generalidad de Cataluña contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familia y discapacidad, del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. La Generalidad alegó que tratándose de subvenciones en una materia como la relativa a Servicios Sociales, que ha sido asumida con carácter exclusivo por la Generalidad, los fondos correspondientes deberían haber sido territorializados entre todas las CCAA. El Tribunal estima parcialmente las pretensiones de la Generalidad, basándose en su reiterado *leading de* la STC 13/1992: esto es, cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, ya sea genérico o específico, la determinación del destino de los fondos solo puede hacerse de manera genérica o global, y en todo caso deben ser territorializados. En la medida en que la norma impugnada impone una gestión centralizada sin justificación alguna al respecto, resulta contraria a las competencias de la Generalidad.

La STC 159/2011 también se remite a la Doctrina establecida en la STC 13/1992. Se trata de un conflicto positivo de competencias promovido también por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación del Estado a las inversiones de las entidades locales. Con carácter previo, es preciso subrayar las consideraciones que esta sentencia realiza con respecto a la figura de la inconstitucionalidad por omisión alegada por la Generalidad. El Tribunal –siguiendo a su doctrina al respecto– la rechaza, porque entiende que la inconstitucionalidad por omisión solo se produce cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad

de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace. En la medida en que en este caso no estamos ante un acto del Parlamento, sino del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, carece de encaje en un conflicto positivo de competencia la citada figura y por tanto el Tribunal desestima las pretensiones autonómicas.

Entrando ya en la cuestión relativa a la incidencia de la subvención en el sistema de distribución de competencias, el Tribunal además de la doctrina tradicional del año 1992 se remite a lo ya juzgado en la STC 109/1998, en la que afirma que la financiación que se canalice hacia el plan único de obras y servicios de Cataluña, debe guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, ya que la singularidad competencial de Cataluña solo se cifra en que el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. En segundo lugar, nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados. Por tanto, en este aspecto el Tribunal rechaza las pretensiones de la Generalidad.

De acuerdo con la sentencia 13/1992 indica que el carácter bifronte del régimen local no le permite al Estado ignorar las competencias de las CCAA. La competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.18 CE) le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención para que alcancen determinados objetivos. Tratándose de una competencia compartida, la subvenciones estatales dirigidas a financiar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano deben gestionarse de manera descentralizada; en consecuencia los créditos correspondientes deben ser repartidos entre todas las CCAA para que éstas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado, sin que ello signifique la integración de dichos fondos en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

Finalmente en el capítulo de subvenciones cabe citar también la STC 156/2011 relativa a un conflicto positivo de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999.

El mayor interés que presenta esta sentencia referida a la distribución competencial en materia de subvenciones, radica en la determinación del título competencial aplicable a este caso. El dilema en el seno del Tribunal se centró en determinar si el contenido de la resolución se refería a la materia “deporte” o a la materia “enseñanza”. La mayoría del Tribunal optó por encuadrar el conflicto en la materia de enseñanza negando, por tanto, que fuese deporte, como consecuencia de la conexión existente entre el interés general del Estado y el deporte de alto nivel y la relevancia supracomunitaria de este deporte. El Tribunal argumenta que en realidad la citada resolución no estaba dirigida a propiciar la práctica del deporte de alto nivel, sino que lo que hacía era promover que las universidades privadas beneficiarias establezcan programas específicamente

educativos dirigidos a este tipo de deportistas. En consecuencia, el título competencial aplicable a este caso es el de educación. Es evidente que, en aplicación de la doctrina STC 13/1992, la identificación del título competencial aplicable es decisivo para determinar el grado de intervención de las CCAA en la gestión de las subvenciones estatales. Y en este sentido, la opción por encuadrar la competencia en materia de educación (competencia compartida) no es la misma que si se hubiese optado por ubicarla en la materia deporte (competencia exclusiva). En el primer caso, es obvio que las posibilidades de las CCAA son más reducidas.

*D) Competencias ejecutivas en materia de personal no judicial de la Administración de Justicia*

La STC 109/2011 desestima un conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los cuerpos médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales y auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del citado Instituto. La Junta sostuvo que la norma impugnada conculcaba las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, en relación con su autonomía financiera puesto que, traspasada al ente autonómico la gestión de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, la fijación del complemento de destino por parte del Real Decreto impugnado, no ha llevado aparejada la correspondiente transferencia presupuestaria en favor de la Comunidad Autónoma. Esta circunstancia supone que el complemento deba ser sufragado por la Comunidad Autónoma perturbándose así sus competencias de gestión de este personal, así como su autonomía financiera.

El Tribunal desestima las pretensiones de la Comunidad Autónoma recurrente remitiéndose a lo establecido en la STC 31/2010 sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. En dicha sentencia relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal recuerda que las competencias autonómicas en materia de personal no judicial, deben desarrollarse dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. De la misma se infiere que el legislador orgánico ha optado por un modelo que considera a los cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales y el régimen retributivo de los mismos es un aspecto básico o fundamental del Estatuto del personal regulado por el Real Decreto impugnado.

*E) Competencias ejecutivas y efectos supraterritoriales*

La STC 1/2011 ofrece una especial relevancia en cuanto a las consideraciones que realiza sobre el territorio como límite al ejercicio de las competencias y las excepciones a este último. Se trata de un conflicto positivo promovido por la Diputación General de Aragón contra diversos convenios en materia de for-

mación continuada de las profesiones sanitarias, y asimismo de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el mismo ente autonómico contra diversos artículos de la Ley 44/2033 de 21 de noviembre de ordenación de las profesiones sanitarias. Para el Gobierno de Aragón, los convenios y algunos preceptos de la citada ley estatal, reconocen a la Administración General del Estado competencias ejecutivas en el ámbito de la formación continuada de las profesiones sanitarias, que vulneran las competencias autonómicas de la Sanidad, la gestión de la Asistencia Sanitaria, de la Seguridad Social, los colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

Sobre el encuadramiento competencial de los Convenios controvertidos el Tribunal se acoge a su propia jurisprudencia para descartar que la materia implicada se refiera a “educación” y centra su examen en la materia “sanidad”, en la que el Estado tiene atribuida la competencia para el establecimiento de las normas básicas y de coordinación. En cuanto a la incidencia del art. 149.1.1 CE respecto de las cláusulas de los Convenios que atribuyen al Estado potestades de ejecución, el Tribunal rechaza que dicho precepto transversal pueda dar cobertura competencial a los Convenios impugnados, toda vez que dicho precepto constitucional, tiene un alcance normativo mientras que la controversia delimitada en el presente caso se refiere a actuaciones de ejecución. Constatada la naturaleza ejecutiva de las funciones que se atribuyen a las organizaciones colegiales y de acuerdo con el reparto competencial existente en el bloque de la constitucionalidad en el momento de dictar sentencia en la materia de sanidad, el Tribunal declara que dichas funciones pertenecen a la Comunidad Autónoma de Aragón cuando hayan de realizarse en su territorio. En cuanto a la posibilidad de que el Estado pueda retener la competencia como consecuencia de su proyección y eficacia en todo el territorio nacional, el Tribunal recuerda que la posible eficacia supracomunitaria de los actos de ejecución esta implícita en las reglas constitucionales de reparto competencial. Por ello, y siguiendo su propia doctrina, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las CCAA, no revierten automáticamente al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial. Ello solo será posible cuando la competencia no admita ser fraccionada o incluso, en este caso, cuando no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación. Pues bien, en la medida en que el Estado no logra demostrar las mencionadas circunstancias, el Tribunal estima que una parte de los Convenios de Colaboración impugnados vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente el Tribunal declara inconstitucional por vulneración de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, la acreditación en materia de formación continuada de los profesores sanitarios.

También, en materia de competencias ejecutivas, la STC 194/2011 relativa a un conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña contra la Orden de 24 de julio de 2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, reitera el mismo criterio sobre los efectos supraterritoriales, en su caso, de las competencias autonómicas para estimar en su integridad las pretensiones de la Generalidad de Cataluña. Además, a través de las cuestiones de inconstitucionalidad, también se ha planteado el alcance de las competencias ejecutivas de las CCAA. Este es el caso de la STC 4/2011 referido al Decreto Legislativo de la

Generalidad de Cataluña 1/1993 de 9 de marzo, sobre comercio interior referido a la venta por rebajas. Sobre el tema de fondo y las previsiones que el art. 34.1 del citado Decreto Legislativo, en el que se hace referencia a “o unas condiciones especiales de estos que supongan una aminoración en relación con los precios practicados habitualmente”, el TC avala la interpretación del juez *a quo* por la que, acogiéndose a la Doctrina Constitucional dictada en la STC 157/2004, estima en su integridad la pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal ordinario. La razón estriba en que el precepto citado desborda el marco fijado por la legislación básica en materia de ordenación del comercio minorista, puesto que la norma catalana incluye como venta en rebajas también la de aquellos productos que se ofertan en unas condiciones especiales de los precios “que supongan una aminoración en relación con los precios practicados habitualmente”, de tal modo que esta regulación provoca la alteración de una modalidad de contrato mercantil contenida en la legislación estatal vulnerando en este sentido la competencia exclusiva del Estado en relación a la legislación mercantil.

#### F) *Otras cuestiones*

*Competencias sobre urbanismo y supletoriedad del derecho estatal: ¿un indicio de una futura reconsideración de la doctrina de la STC 61/1997?*

El origen son dos Decretos-leyes. La STC 31/2011, carece de relevancia competencial puesto que el Tribunal limita su pronunciamiento a examinar si el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, cumplía con el requisito constitucional del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE. El Tribunal estima el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña y niega -¡once años después!- que la norma del Gobierno con rango de ley justificase la extraordinaria y urgente necesidad de la medida adoptada. La razón principal es que, las reglas específicas contenidas en la legislación estatal anterior al Decreto-ley impugnado, no perdían su vigencia ni existía un vacío normativo que justificase la apremiante actuación legislativa. La cuestión competencial que, por tanto, no llegó a ser examinada por el Tribunal se refería a las competencias en materia de turismo interior de la Generalidad de Cataluña que su Parlamento creía vulneradas, ya que –a su juicio- ni el art. 149.1.1 CE ni el art. 149.1.13 CE proporcionaban cobertura a la disposición impugnada.

La segunda sí presenta mayor relieve competencial, no por su contenido positivo sino por los votos particulares que la acompañan (magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes). Se trata de la STC 137/2011, en la que el Tribunal estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de diputados del PSOE contra el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. El Tribunal niega también en este caso que el presupuesto de hecho habilitante fuese justificado por el Gobierno, por lo que ya entró en los temas de fondo. Sí que lo hicieron, por el contrario, los magistrados discrepantes, quienes consideraron que los títulos competenciales invocados por el Estado (art. 149.11. 8, 13 y 18 CE) otorgaban

cobertura competencial a la disposición del Gobierno. Y en su fundamentación se aprecia un indubitado cuestionamiento de la doctrina del Tribunal sobre las competencias en materia de urbanismo fijada en la STC 61/1997. En síntesis sus argumentos fueron los siguientes: a modo de consideración general sobre el sistema de distribución de competencias, sostienen que las Cortes Generales pueden legislar sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico, pues el Estado posee una competencia universal, mientras que la competencias autonómicas son de atribución: asimismo, recuerdan con cita de la STC 31/2010, que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia; discrepan de la doctrina sentada en las SSTC 118/1996 y 61/1997, en la medida en que vacían de contenido la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE. En la relación a esta doctrina, afirman que al establecer el TC que la cláusula de supletoriedad no es un precepto atributivo de competencias, introdujo una concepción incorrecta de nuestro modelo constitucional del Estado de las Autonomías, obviando que la soberanía nacional reside en el pueblo español; por tanto, entienden que la supletoriedad del Derecho estatal es una función referida al conjunto del ordenamiento jurídico que se refiere a la relación entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, no es una concreta norma jurídica estatal; en consecuencia, el Estado debe tener potestad de dictar normas de carácter supletorio del Derecho Autonómico; la finalidad de ello no puede ser otras que asegurar la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos, reaccionar frente a la inactividad autonómica en supuestos de competencia compartida y garantizar el cumplimiento de los compromisos del Estado con la UE. En conclusión, las competencias de las CCAA en materia de urbanismo lo serán siempre sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado que el Estado ostenta *ex art.* 149.1.8, 13 y 18 de la CE.

### *Competencias sobre derecho electoral*

Las dos sentencias que aquí se reseñan tienen por objeto dos leyes electorales aprobadas por CCAA en el marco de su autonomía institucional y en el ejercicio de sus competencias en materia electoral. La primera de ellas es la STC 40/2011, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del grupo parlamentario del PP contra la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía. La impugnación se fundamentó en la contradicción apreciada por los recurrentes entre el establecimiento de las denominadas “listas cremallera” para la presentación de candidaturas electorales al Parlamento de Andalucía y los arts. 6, 14, 20.1, 22.1, 23, 68.5, 81.1 y 149.11 CE. El Tribunal se remite a su doctrina ya fijada en las SSTC 12/2008 y 13/2009 al respecto. En lo que atañe exclusivamente a la discrepancia competencial formulada, la sentencia niega que la Ley 5/2005 menoscabe las competencias estatales en la determinación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos ni la reserva de ley orgánica. Y no la menoscaba, porque el legislador estatal ya ha ejercido precisamente su competencia *ex art.* 149.1.1 CE mediante la Ley Orgánica 3/2007, de 2 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la que tras imponer un porcentaje mínimo de representación de ambos sexos en las candidaturas electorales, dis-



pone que en las Asambleas autonómicas, “las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas, que es lo que a la postre se limita a hacer la ley andaluza impugnada.

La segunda es la STC 19/2011, que también desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad presentado por senadores del grupo parlamentario del PP, contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. El objeto de la reforma electoral que motivó el recurso, fue el aumento en dos (de 47 a 49) del número de diputados en las Cortes de Castilla-La Mancha, asignando dos nuevos escaños a las circunscripciones electorales de Guadalajara y Toledo. El reproche de inconstitucionalidad de la reforma, se basó en la lesión de los principios de proporcionalidad, igualdad e interdicción de la arbitrariedad. El Tribunal no cuestiona en ningún momento la competencia autonómica para la reforma electoral llevada a cabo ni tampoco su respeto a los principios constitucionales citados y concluye que la modificación llevada a cabo fue proporcional.

*El territorio: ¿ámbito subjetivo de aplicación o límite competencial del autogobierno?*

Esta disyuntiva se plantea en la STC 120/2011, por la que el Tribunal estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid. El objeto principal del conflicto competencial se centró en el art. 9.3 de la Ley, que establecía: “Las fundaciones que desempeñan su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid y que estén constituidas por una o varias personas jurídico-públicas cualquiera que sea el ámbito territorial de actuación de tales personas, estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley”. La representación del Estado entendió que el precepto impugnado suponía una extralimitación competencial por parte del legislador autonómico al incluir en su ámbito subjetivo de aplicación de la citada ley autonómica a las fundaciones constituidas por la Administración General del Estado. La razón era que dichas fundaciones, con independencia de la localización territorial, siempre tienen una vocación supraterritorial. En defensa del precepto legal impugnado, la Comunidad de Madrid sostuvo que la distribución de competencias en materia de fundaciones, se asienta sobre un criterio exclusivamente territorial, referido al ámbito espacial donde este tipo de entes desarrollan principalmente sus funciones, y que ese criterio debía de ser preservado frente a otros que resultasen ajenos al bloque de la constitucionalidad, como era el relativo a la “vocación supraautonómica” de las funciones desempeñadas por las fundaciones.

El Tribunal no lo entiende así y lo hace con una argumentación que enerva el alcance que el territorio como límite del autogobierno competencial. En este sentido, expone que con la regulación prevista en el art. 9.3 de la Ley 1/1998, el legislador autonómico, al pretender su extensión a las fundaciones del sector público estatal, desconoce que está invadiendo las competencias propias ejercidas por parte del Estado en las que utiliza la forma fundacional de modo instru-

mental. En efecto, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del precepto legal citado porque la decisión de actuar a través de la interposición de una fundación, tiene como consecuencia el sometimiento de la actuación de la Administración General del Estado, a través del ejercicio de sus propias competencias, a un conjunto de controles administrativos de legalidad que, de no haberse empleado la forma jurídica de fundación no resultarían de aplicación.

### *Los límites materiales a la ley de presupuestos*

La STC 74/2011 no plantea, de hecho, un estricto conflicto competencial, sino que examina un posible exceso de una ley autonómica de presupuestos respecto del contenido que debe tener una ley de esta naturaleza. Se trata de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año de 2003, que modifica el apartado 4 de su disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de dicha Comunidad Autónoma, en la que se estableció que: “Los terrenos propiedad de la Administraciones y Empresas Públicas, o que se enajenen por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial, no podrán tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social”. El Tribunal rechaza que dicho contenido sea el propio del contenido mínimo que la jurisprudencia constitucional fija que ha de tener una ley presupuestaria, esto es la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. La razón esencial de ello la fundamenta en que la disposición impugnada no guarda relación directa con los ingresos o gastos de la Comunidad Autónoma.

### *Potestad tributaria y hacienda local*

La STC 184/2011 resuelve una cuestión de inconstitucionalidad que se plantea en relación con la exención del impuesto de construcciones instalaciones y obras que tienen por finalidad la conservación la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional, prevista en el art. 59.2,2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de Septiembre, del patrimonio cultural catalán. El objeto de la cuestión que aquí se plantea es que la citada exención tributaria no aparece regulada en la ley creadora del impuesto, es decir, la Ley 39/1998, de 29 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales, razón por la cual el juez *a quo* considera que la Generalidad de Cataluña ha incidido sobre una materia reservada al Estado, vulnerando a su vez los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales. El TC estima en su integridad la cuestión planteada y para ello se basa en su Doctrina sentada anteriormente: SSTC 233/1999; 48/2004 y 31/2010. En esta doctrina jurisprudencial señala que es al Estado sobre la base de la competencia exclusiva en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 CE) a quien, a través de la actividad legislativa, le corresponde hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales. Esta misma Doctrina ha sido acogida por la STC 31/2010, en la que se establece que se trata de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite

intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales.

### *Derechos fundamentales*

Finalmente, el Tribunal ha examinado en diversas sentencias la incidencia que sobre el principio de igualdad y el derecho a no ser discriminado, tiene el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la regulación del servicio farmacéutico. Se trata de la STC 63/2011, a la que siguen otras del mismo tenor, por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación a la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico de Castilla-La Mancha, por una posible vulneración del art. 14 CE. El precepto objeto de la duda de constitucionalidad establecía que “en ningún caso puede participar en el procedimiento de instalación de una nueva oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan instalada otra en el mismo núcleo de población en el cual se solicita la nueva instalación o que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”. El Tribunal confirma que esta regulación es lesiva del art. 14 CE. Para fundamentar el sentido de su decisión argumenta que los motivos de discriminación no se limitan a las categorías enumeradas en el art. 14 CE, sino que dicho artículo abre la puerta, a través de la cláusula “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, a otras categorías susceptibles de ser motivo de discriminación, como es el caso de la edad. Y seguidamente añade que ésta última es uno de los factores a los que alcanza la prohibición constitucional de fundar en ellos un tratamiento diferenciado que no se acomode a las rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad. En el mismo sentido, es preciso reseñar también otras sentencias referidas a leyes de contenido similar de Extremadura (STC 161/2011); Galicia (STC 79/2011) y Aragón (STC 117/2011).

### *Inadmisión de un conflicto negativo de competencia*

Aunque se trata de una cuestión de orden procesal, merece subrayarse singularmente el caso que examina el Auto del TC 15/2011, de 15 de febrero de 2011, por el que el Tribunal inadmitió a tramite el conflicto negativo de competencia entre la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado, promovido por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), referido a la su solicitud de restitución de fondos documentales, documentos y efectos al amparo de los dispuesto en el Real Decreto 2134/2008, de 26 de diciembre, por el que se regula el procedimiento a seguir para la restitución a particulares de documentos incautados con motivo de la guerra civil.

La razón procesal del rechazo se fundamentó en que el sindicato anarquista no satisfizo la condición contenida en el art. 68.1 LOTC, de haber agotado la vía administrativa frente a la administración requerida, la Comunidad de Madrid. Mediante la presentación del precedente recurso administrativo ante el órgano correspondiente con anterioridad a reproducir su pretensión frente a la Administración General del Estado.