

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional (\*)

### VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

#### A. Comunidades Autónomas.

#### A.2. Competencias.

**1. Sentencia 2/2013, de 14 de enero (BOE de 12 de febrero). Ponente: GONZÁLEZ RIVAS (Recurso de amparo).**

**Preceptos constitucionales:** 24

**otros:** art. 5 LOPJ

**Objeto:** Sentencia de 31 de octubre de 2011 dictada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Asturias, recaída el rollo de apelación núm. 92-2011, contra la dictada por el Juzgado de lo Penal de Avilés en fecha 31 de marzo de 2011 en los autos de procedimiento abreviado núm. 12-2010, y contra la providencia de fecha 15 de diciembre de 2011 inadmitiendo el incidente de nulidad de actuaciones.

**Materias:** Tutela judicial efectiva (falta de motivación en la providencia de inadmisión a trámite de los incidentes de nulidad promovidos; vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE por violación de las garantías procesales al no haberse celebrado vista en sede de apelación; por predeterminación del fallo y vulneración del derecho de defensa; por vulneración de la doctrina constitucional sobre prescripción; por incongruencia omisiva; por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE al haber dispuesto de un escaso tiempo -veinte días- para la presentación del escrito de defensa dado el volumen de la causa)

Se oponen óbices de inadmisibilidad, en alguno de los casos por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional; por concurrencia del óbice

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO. Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

procesal consistente en falta de invocación previa de la vulneración denunciada de predeterminación del fallo. El TC señala que se ha modificado la configuración del proceso constitucional de amparo mediante la introducción en el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) de una nueva condición de admisibilidad: la necesidad de que el recurso tenga una *especial trascendencia constitucional*; siendo esta causa especialmente flexible e indeterminada, al tiempo que lo son los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización (*su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales*). Se invoca la STC 155/2009, sin que los supuestos allí considerados se consideren exhaustivos; el recurrente ha de satisfacer necesariamente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 49.1 *in fine* LOTC, la carga de justificar en la demanda la especial trascendencia constitucional del recurso” (STC 155/2009, FJ 2, citando los AATC 188/2008; 289/2008 y 290/2008); requisito insubsanable (ATC 188/2008) por cuanto se considera no sólo como una carga procesal de la parte, sino también como un *instrumento de colaboración con la Justicia constitucional, habida cuenta de que el legislador ha querido que la valoración del Tribunal acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciaciones de la parte, recogidas en su escrito de demanda* (STC 69/201, FJ 3). Su ausencia es insubsanable toda vez que “la interposición del recurso de amparo está sujeta a plazos de caducidad preclusivos, que no pueden ser reabiertos para dar cumplimiento a un requisito que afecta directamente a la determinación misma de la pretensión deducida en el recurso de amparo” (ATC 188/2008, FJ 3); la demanda de amparo no tiene que ajustarse a un modelo rígido, pero sí responder a los *cánones propios de este tipo de escritos procesales* (STC 17/2011, FJ 2) y *tener en cuenta las precisiones que, con relación a esa específica carga, ha ido efectuando este Tribunal a través de diversas resoluciones que despejan las posibles dudas sobre el modo en el que se tiene que hacer efectiva* (STC 69/2011, FJ 3), sin que baste argumentar la existencia de vulneración de un derecho fundamental (SSTC 17/2011, FJ 2; 69/2011, FJ 3; 143/2011, FJ 2; y 191/2011, FJ 3; también AATC 188/2008, FJ 2; 289/2008, FJ 2; 290/2008, FJ 2; 80/2009 FJ 2; y 186/2010, FJ único); es preciso que *en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental —que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo— y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional* (STC 17/2011, FJ 2); *la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo* (ATC 252/2009, FJ 1); se considerará que tampoco satisface este requisito la demanda que pretende cumplimentar la carga justificativa con una *simple o abstracta mención* de la especial trascendencia constitucional, *huérfana de la más mínima argumentación*, que no permita advertir *por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los*

*derechos fundamentales* que se aleguen en la demanda (STC 69/2011, FJ 3, citando el ATC 187/2010, FJ único); será decisión del TC que la *especial trascendencia constitucional* se exige del recurso y no de cada uno de los motivos en concreto, todo lo cual le lleva a desestimar el óbice opuesto por el Abogado del Estado. Afrontará ahora el TC el cuarto de los motivos de la demanda de amparo: una interpretación de la jurisdicción ordinaria en materia de prescripción del delito que no sigue la doctrina del TC, (SSTC 195/2009, FJ 4; 206/2009, FJ 3; 59/2010, FJ 4; y 133/2011, FJ 3), lo que determina el encaje del supuesto en la *negativa manifiesta al deber de acatamiento de la doctrina constitucional* (STC 155/2009). Recordará el TC que básicamente la promoción del incidente se efectuó con apoyo en cuatro motivos esenciales: uno, la denegación de celebración de vista oral en segunda instancia a efectos de reproducción de la grabación de la vista (motivo II) y posterior debate contradictorio; dos, la aplicación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la prescripción contraria a la doctrina constitucional de las SSTC 29/2008 y 95/2010 (motivo III); tres, la vulneración del art. 24.1 CE por incongruencia omisiva y falta de motivación referida a los motivos alegados por la parte respecto del método de estimación indirecta (motivo IV); y, cuatro, la infracción de garantías procesales en relación con el derecho de defensa, indefensión, por disponer de tan solo veinte días de contestación a las acusaciones para examinar la voluminosa documental existente; apreciará el TC que todos esos motivos contenían alegaciones que ya habían sido examinadas y resueltas en la Sentencia dictada al resolver el recurso de apelación, las vulneraciones de los derechos fundamentales aducidas fueron descartadas por el órgano judicial, e ahí que la Sala identificara el planteamiento del incidente como movido por el afán de volver a reexaminar las cuestiones planteadas, proporcionándose así las razones de la inadmisión de dicho incidente; concluirá el TC que no puede afirmarse que exista un vacío en la motivación y procede la desestimación del primero de los motivos de amparo. El segundo de los motivos encuentra su apoyo en la doctrina desarrollada a partir de la STC 167/2002, con cita de la STC 120/2009, en su apoyo, a su vez. Considera el TC que la relevancia constitucional de la omisión de la vista en sede de recurso de apelación, sólo podría ser planteada en relación con situaciones en las que el punto de partida es una Sentencia absolutoria en todo o una Sentencia inicialmente absolutoria parcialmente, en relación a algunos delitos, que luego se convierte en condenatoria respecto de ellos, como ocurre en el caso subyacente en este recurso de amparo: sólo entonces entraría en juego la doctrina del TC desde la STC 167/2002, sobre las posibilidades de valoración de las pruebas personales en sede de segunda instancia. Apreciará el TC que no se habría producido en este caso vulneración constitucional ya que el agravamiento de la condena inicial se originaría sobre la base de una cuestión esencial y estrictamente de naturaleza jurídica, sin valoración de pruebas personales, supuesto éste no susceptible de reproche constitucional por la falta de celebración de vista como ya se puso de manifiesto en la STC 170/2002 y se reiteró en las SSTC 34/2009, FJ 4;

120/2009, FJ 4; y 144/2012, FJ 2; se desestima este segundo motivo. Por lo que se refiere al cuarto motivo, en relación con el derecho a la libertad personal (art. 17 CE), por considerar que no se ha apreciado la prescripción de la responsabilidad criminal de los delitos por defraudación del impuesto sobre el valor añadido del ejercicio de 2000, con infracción del art. 132.2 del Código penal, en su redacción anterior a la Ley Orgánica 5/2010, aquí aplicable, y de la jurisprudencia constitucional sobre el particular. Comenzará recordando el TC que el art. 132.2 del Código penal, en la redacción vigente al momento de cometerse los hechos que han dado lugar a las Sentencias recurridas, disponía que la prescripción *se interrumpirá, quedando sin efecto el tiempo transcurrido cuando el procedimiento se dirija contra el culpable*; este precepto ha sido interpretado por el TC en el sentido de entender que la querrela o denuncia de un tercero *es una solicitud de iniciación del procedimiento* (SSTC 63/2005, FJ 8; y 29/2008, FJ 10), pero *no un procedimiento ya iniciado* (precisa la STC 29/2008, FJ 10), razón por la cual aquella querrela o denuncia no tiene por sí sola eficacia interruptora del cómputo del plazo prescripción, pues la interrupción requiere un *acto de interposición judicial* [STC 29/2008, FJ 12 c)] o de *dirección procesal del procedimiento contra el culpable* (STC 63/2005, FJ 5); la interpretación de aquel precepto legal en el sentido de que *la simple presentación de una denuncia o querrela, sin que medie ningún acto de interposición judicial, interrumpe el plazo de prescripción, no respeta las exigencias de tutela reforzada, al no tomar en consideración, ni las exigencias derivadas de la seguridad jurídica, ni el fundamento de la institución, ni la implicación del derecho a la libertad* (art. 17.1 CE) [STC 59/2010, FJ 2 a)]; asimismo recordará el TC su declaración con arreglo a la cual *la determinación de la intensidad o calidad de dicha actuación judicial para entender interrumpido el lapso prescriptivo de las infracciones penales corresponde a la jurisdicción ordinaria* (SSTC 59/2010, FJ 2, y 133/2011, FJ 3); en el caso analizado, y en relación con la prescripción de la responsabilidad criminal correspondiente al IVA del ejercicio de 2000, como señalan los órganos judiciales, el *dies a quo* para el cómputo de la prescripción era el 30 de enero del 2001 y el *dies ad quem* era el 30 de enero de 2006; la querrela de la Administración tributaria (solicitud de iniciación del procedimiento) se presentó con fecha de 26 de enero de 2006, esto es, antes de que concluyese el plazo de prescripción respecto al IVA del ejercicio de 2000, y el *primer acto de interposición judicial con virtualidad interruptora* fue el Auto de 7 de febrero de 2006, de incoación de diligencias previas y de admisión de querrela. Concluye el TC que la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Oviedo inaplica su doctrina en la materia, al tiempo que recuerda la existencia del art. 5.1 LOPJ. La Sentencia dictada en apelación, al considerar no prescrita la responsabilidad criminal respecto al ejercicio 2000, sobre la base de la idoneidad de la denuncia como acto interruptor del cómputo del plazo de prescripción de la acción penal, se opone a la interpretación realizada por el TC del alcance del art. 132.2 del Código penal, en su redacción anterior a la Ley Orgánica 5/2010, lo que supone una quiebra del mandato recogido en el citado art. 5.1 LOPJ de la que deriva la consiguiente lesión de los derechos de los demandantes a la tutela judi-

cial efectiva consagrada en el art. 24.1 CE, en coherencia con su jurisprudencia (por todas, las SSTC 29/2008, FJ 10; 147/2009, FJ 2; 195/2009, FJ 6; 206/2009, FJ 3; 37/2010, FJ 2 y 133/2011, FJ 3). Se otorga el amparo por este motivo. Por lo que se refiere al quinto de los motivos, se denuncia la existencia de incongruencia omisiva o *fallo corto* constitutiva de vulneración del artículo 24.1 CE, que se articula sobre la consideración de un quebrantamiento de forma que conlleva la declaración de nulidad de la Sentencia derivada de la redacción del *factum* sin la debida claridad, concreción y taxatividad; lo que se denuncia realmente es una aplicación incorrecta de la normativa extrapenal contenida en los arts. 50 y 53 de la LGT a la que remite el tipo penal del delito fiscal como norma penal en blanco; se alegará que se han calculado las bases tributarias a partir del sistema de estimación directa, en lugar de haber aplicado el de estimación indirecta, que era el correcto para el presente caso por haber desaparecido (en un incendio) gran parte de la documentación tributaria; el TC considera procedente recordar que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada y fundada en Derecho a las pretensiones oportunamente deducidas por las partes sin rechazo de la mayor o menor corrección jurídica de la resolución judicial (SSTC 61/1983, FJ 3; 13/1987, FJ 3; 248/2006, FJ 4; 120/2009, FJ 6; 133/2011, FJ 2 y 182/2011, FJ 3), siempre que lo razonado no esté incurso en arbitrariedad ni en error de hecho, que es el canon del TC para apreciar defectos de motivación vulneradores del art. 24.1 CE; el motivo ha de ser desestimado por entender suficientemente argumentada la Sentencia que se pretende impugnar. Por lo que se refiere a la existencia de una infracción de garantías procesales, vulneración de la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE y causación de indefensión sufrida cuando, en la fase de instrucción y para la preparación del juicio oral, se denegó a la defensa de la sociedad recurrente (defensa que representaba a otras dos sociedades) una prórroga para estudiar la documentación, al enfatizar que eran más de cien kilos de documentos y se dispuso únicamente de los veinte días concedidos, lo que considera manifiestamente insuficiente. El TC no considera este motivo en atención a las consideraciones que se contienen en las Sentencias objeto de la controversia, teniendo presente, asimismo, la admitida personación de los recurrentes desde el inicio de la instrucción; recordará el TC que *para que pueda estimarse una indefensión con relevancia constitucional, que sitúe al interesado al margen de toda posibilidad de alegar y defender en el proceso sus derechos, no basta con una vulneración meramente formal, sino que es necesario que de esa infracción formal se derive un efecto material de indefensión, con real menoscabo del derecho de defensa y con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado*, (SSTC 185/2003 FJ 4; 164/2005, FJ 2; y 25/2011, FJ 7).

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 61/1983, FJ 3; 13/1987, FJ 3; 69/2001, FJ 3; 167/2002; 170/2002; 185/2003 FJ 4; 63/2005, FJ 5 y 8; 164/2005, FJ 2; 248/2006, FJ 4; 29/2008, FEJJ 10 y 12.c); 34/2009, FJ

4; 120/2009, FFJJ 4 Y 6; 147/2009, FJ 2; 155/2009, FJ 2; 195/2009, FFJJ 4 Y 6; 206/2009, FJ 3; 37/2010, FJ 2; 59/2010, FFJJ 2.A) y 4; 95/2010; 17/2011, FJ 2; 25/2011, FJ 7; 69/2011, FJ 3; 133/2011, FFJJ 2 y 3; 143/2011, FJ 2; 182/2011, FJ 3; 191/2011, FJ 3.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido otorgar el amparo solicitado por las entidades Newell 2000, S.L., y por Cartney Trans, S.L., respectivamente, y, en consecuencia: 1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). 2º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Oviedo, de 26 de febrero de 2009 (recaída en el recurso de apelación núm. 90-2008), en relación con el pronunciamiento de responsabilidad civil contra las citadas entidades demandantes de amparo derivado de los tres delitos fiscales correspondientes al IVA del ejercicio de 2000. 3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

**2. Sentencia 3/2013, de 17 de enero (BOE de 12 de febrero). Ponente: Roca Trías (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 149.1.1; 1.18  
**otros:**

**Objeto:** En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1893-2002, promovido por el Presidente de Gobierno contra el inciso *o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas* del artículo 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas. Han sido parte el Parlamento de Andalucía y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía

**Materias:** Competencias estatales y autonómicas: exigencia de colegiación de los funcionarios. Parámetro del control de normas en que se aprecie un posible exceso documental: ámbito; la incidencia de nuevas normas aprobadas tras la presentación de esta controversia –con especial atención a las actividades sanitarias-. Titularidad y ejercicio de la competencia para eximir de la colegiación: autonómica *versus* estatal. Contenido del precepto controvertido. Primacía de la competencia específica sobre la genérica. Ámbito de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Acerca del peculiar carácter de los colegios profesionales: sus fines.

Corresponde al legislador estatal determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y también las excepciones, en la medida en

que delimitan el alcance de la regla de la colegiación obligatoria. Forma parte de la competencia estatal la definición, a partir del tipo de colegiación, de los modelos posibles de colegios profesionales pero, también, la determinación de las condiciones en que las Comunidades Autónomas pueden crear entidades corporativas de uno u otro tipo. Es doctrina jurisprudencial que la determinación del régimen de colegiación tiene carácter básico, con un preciso contenido: la denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General; asimismo se ha declarado por el TC que el carácter forzoso de la colegiación, como excepción a la libertad general de asociación, debe venir justificado por la relevancia del fin público que se persigue, así como por la dificultad de obtener ese fin sin recurrir a la adscripción forzosa al ente corporativo. Es también doctrina jurisprudencial que el régimen de colegiación obligatoria, al igual que la creación de una profesión titulada, que vincule el ejercicio de determinadas atribuciones o competencias profesionales a la posesión de una titulación académica, constituye una limitación del derecho reconocido en el art. 35.1 CE. Asimismo se ha señalado que pueden ser condiciones básicas en el ejercicio de un derecho constitucional, tanto las que afectan a su contenido primario y posiciones jurídicas fundamentales —facultades elementales y límites esenciales—, como aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas; además, deben ser imprescindibles o absolutamente necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho. La colegiación obligatoria no es una exigencia del art. 36 CE. Por lo que se refiere a la relación la relación existente entre colegiación forzosa y la libertad negativa de asociación el TC señala que aunque la adscripción forzosa a un Colegio Profesional no vulnera el art. 22 CE, pues está amparada por el art. 36 CE que permite imponerla, supone una indudable limitación al derecho de asociación, tanto que requiere para su legitimidad constitucional una necesaria vinculación con la tutela de los intereses generales, que habrá de enjuiciarse caso por caso. El inciso impugnado, al eximir de la colegiación obligatoria a los empleados públicos, cuando ejercen la profesión por cuenta de la Administración, establece una excepción no contemplada en la Ley estatal de colegios profesionales; siendo competente el Estado para establecer la colegiación obligatoria, lo es también para establecer las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 76/1983, FJ 26; 23/1984, FJ 4; 87/1987, FJ 21; 20/1988, FJ 4; 54/1988, FJ 3; 87/1989, FJ 3; 89/1989, FJ 5 y 8; 131/1989; 35/1993; 74/1994; 330/1994, FJ 9; 197/1996, FJ 4; 61/1997, FJ 8; 173/1998, FJ 9; 194/1998, FJ 5; 152/2003, FJ 7; 14/2004, FJ 5; 212/2005, FJ 3; 31/2010, FJ 71; 150/2012, FJ 4; 184/2012, FJ 3; 227/2012, FJ 5

**FALLO:** El TC ha decidido estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el inciso del artículo 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, *o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas.*

**3. Sentencia 4/2013, de 17 de enero (BOE de 12 de febrero). Ponente: Roca Trías (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 149.1.13 y 25  
**otros:**

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 2, 7.3 a) y 9.5 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura.

**Materias:** Competencias estatales en materia de energía eléctrica: competencia del Estado para el establecimiento de las *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* y de las *bases del régimen minero y energético*, respectivamente, y en cuya virtud se dictó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. Inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto

La representación procesal de la Junta de Extremadura como la de la Asamblea de Extremadura, postulan la desestimación del recurso por considerar que no existe la denunciada vulneración de las competencias estatales, entendiendo que los preceptos impugnados constituyen un desarrollo de las bases que se enmarca en el ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía del art. 7.1.28 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE) y de su art. 7.1.33 y 8.7 EAE. Se advierte de la existencia de un nuevo EAE, a cuyo amparo se producirán las consideraciones que siguen. Las materias objeto de la controversia se relacionan directamente con la materia energía y con el subsector eléctrico (véase STC 148/2011). El denominador común de las normas en cuestión es la calidad del suministro de energía eléctrica. Respecto a ambos títulos competenciales estatales no ha de obviarse que, al igual que el sector petrolero (STC 197/1996), el eléctrico constituye, como recuerdan las SSTC 18/2011 y la 135/2012, FFJJ 2 y 4 un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna; la relevancia de estas materias en la vida actual circunstancias justifican que el Estado pueda intervenir en la ordenación del sector eléctrico tanto a través de los citados títulos competenciales; por su parte, el reformado EAE en su art. 9.1.37,

atribuye a esa Comunidad Autónoma competencia exclusiva para el establecimiento de *normas adicionales de garantía en la calidad del suministro y participación en los organismos estatales reguladores del sector energético, en los términos que establezca la legislación del Estado*; la proclamada exclusividad de la competencia autonómica no impide el ejercicio de las competencias del Estado *ex art. 149.1.CE* (por todas, STC 31/2010, FJ 59); se trata de determinar si la norma extremeña resulta compatible con lo previsto en las normas básicas estatales en materia de calidad o ha de considerarse que no se ha respetado tal normativa básica estatal; para que dicha vulneración exista será necesario que (STC 151/1992, FJ 1) la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa. Como ya se dijo en la STC 18/2011 el Estado está habilitado para dictar normas básicas que regulen el funcionamiento del sector eléctrico en un entorno liberalizado. Al establecer la norma autonómica el principio de nivel único de calidad mínima en el suministro de energía eléctrica, se vulnera el sistema básico de calidad establecido por el Estado basado en la distinción entre distintas zonas geográficas para determinar los objetivos de calidad a cumplir; corresponde al Estado *establecer los requisitos mínimos de calidad*; la norma estatal regula el concepto de calidad de servicio, integrado por un triple contenido que abarca la continuidad del suministro, relativa al número y duración de las interrupciones del suministro; la calidad del producto, relativa a las características de la onda de tensión y, por último, la calidad en la atención y relación con el cliente, relativa al conjunto de actuaciones de información, asesoramiento, contratación, comunicación y reclamación; asimismo la norma estatal establece la distinción entre calidad individual y zonal, distinguiéndose cuatro tipos de zonas en función del número de suministros, a las que se asignan umbrales de calidad diferenciados para cada una y para cada usuario individual. El TC considera esta regulación (estatal) como básica (STC 18/2011, FJ 8); al tiempo que el establecimiento de unas determinadas medidas de calidad del suministro de energía eléctrica constituye también (STC 148/2011, FFJJ 6 y 8 *in fine*), una garantía tanto para los consumidores como para el correcto funcionamiento de los diferentes sectores de la economía nacional; desde la perspectiva formal, han de entenderse cumplidas las exigencias para que la norma tenga la naturaleza de básica; de otra parte apreciará el TC que resulta que estos preceptos tienen como finalidad garantizar la calidad adecuada en el suministro de energía eléctrica a todos los usuarios ya sean éstos particulares u operadores de los distintos sectores económicos mediante la fijación de umbrales de calidad, aspecto que abundaría en la consideración de este conjunto de normas de carácter básico. Demostrado el carácter básico de las previsiones de la norma estatal, no queda sino concluir en que el art. 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extre-

madura no se ajusta a tales criterios; el TC considera que el art 2 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura infringe la normativa básica en la materia, vulnerando el orden constitucional de distribución de competencias y siendo, por tanto, inconstitucional y nulo. Por lo que se refiere al art. 7.3 a) de la Ley, se entiende que este precepto, al establecer una reducción en la facturación a abonar como consecuencia del incumplimiento de la calidad en el suministro, incide de manera directa en el modelo de sistema eléctrico previsto por el Estado, la cuestión controvertida se relaciona con las eventuales consecuencias asociadas a la falta de calidad en el suministro individual de energía eléctrica. Apreciará el TC que el citado el art. 7.3 a) de la Ley está regulando un supuesto no previsto en la normativa estatal al que asocia, asimismo, la consecuencia de reducción en la facturación, tampoco prevista expresamente por la misma; por ello no contradice las bases estatales. Considerará el TC que el citado art. 7.3 a) no vulnera el orden constitucional de competencias; por lo que se refiere al art. 9.5 en relación con el primer motivo de impugnación de este precepto, relativo al incremento de costes de las actividades de comercialización y distribución de energía eléctrica y su consiguiente incidencia en los conceptos retributivos de tales actividades ya se ha declarado que *constituye uno de los aspectos fundamentales de su ordenación* (STC 18/2011, FJ 8) así como que *la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación 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* [FJ 21 a)]. El TC considera que una solución contraria a la competencia autonómica en materia de ciertas tarifas podría producir un vaciamiento de las competencias autonómicas que cuentan con expreso reconocimiento estatutario sin que, por otra parte, pueda deducirse del precepto impugnado cuestionamiento alguno del carácter único del régimen económico del sector eléctrico, ni de las competencias estatales relativas a su determinación, las cuales no han sido puestas en cuestión a lo largo del presente proceso. Todo lo expuesto conduce a desestimar el primer motivo de impugnación del art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura. DE otra parte, no es posible apreciar la contravención de la normativa estatal alegada en la demanda pues, descartada ya la vulneración de las competencias estatales relativas al régimen retributivo de las actividades de distribución y comercialización de electricidad, la exigencia del depósito de la fianza anual establecida en el art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura en nada afecta a las obligaciones de contabilidad e información establecidas en el art. 20 de la Ley del sector eléctrico así pues, procede también rechazar el segundo motivo de inconstitucionalidad aducido en relación con el art. 9.5 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura y, en consecuencia, desestimar el recurso en relación con este precepto.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 48/1988; 69/1988, FJ5; 1/1982; 147/1991 ; 197/1996; 223/2000, FJ 6; 98/2001, FJ 7; 166/2002, FJ 3; 14/2004, FJ 11; 18/2011, FJ 17 y 148/2011, FJ 3.

**FALLO:** El TC ha decidido: 1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar:

A) Que el art. 2 de la Ley de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, es inconstitucional y nulo.

B) Que el art. 7.3 a) de la Ley de Extremadura 2/2002, de 25 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico en Extremadura, no vulnera las competencias del Estado, interpretado en los términos del fundamento jurídico 8.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

**4. Sentencia 7/2013, de 17 de enero (BOE de 12 de febrero). Ponente: (Conflicto positivo de competencia)**

**Preceptos constitucionales:** Arts.  
**otros:**

**Objeto:** Resolución de 17 de octubre de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas.

**Materias:** Se trata de discernir si la regulación que se lleva a cabo de las ayudas a la formación continua del personal de las entidades locales, tanto funcionario como laboral, vulnera o no las competencias que a la Generalitat de Cataluña corresponden de conformidad con las previsiones de su Estatuto de Autonomía, en el marco de lo previsto en los arts. 149.1.7 y 149.1.18 CE. Traerá el TC su doctrina consolidada a cuyo tenor, no podrá darse por desaparecido o extinguido su objeto cuando, a pesar de las revisiones habidas en el tratamiento normativo de la materia controvertida, la nueva ordenación jurídica mantenga, en los mismos o en equivalente términos, el anterior régimen jurídico. Se ha planteado al TC si la ausencia de una *vindictio potestatis* sería determinante del rechazo del conflicto. Considera el TC que son las normas que organizan con el obligado detalle la gestión de la formación continua del personal al servicio de las corporaciones locales, su auténtico objeto; de otro, se aprecia la convicción de la propia demandante en la dimensión cautelar del proceso constitucional instado. El TC rechaza este planteamiento de la cuestión. Será el objeto del presente conflicto positivo de competencia dilucidar si la resolución de 17 de octubre de 2005,

de la Secretaría General para la Administración Pública, que ordena la publicación del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, ha vulnerado o no la distribución de competencias en materia de gestión de la formación continua del personal, funcionario y laboral, que presta servicios en las Administraciones locales ubicadas en el territorio de la Comunidad de Cataluña; se rechaza el pretendido carácter preventivo del recurso; la dimensión cautelar de un conflicto de competencias no puede inferirse sin más, y como regla general, de la naturaleza del instrumento jurídico destinado a regular un concreto reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre una singular materia sino del contenido de la regulación recaída sobre la materia objeto de tratamiento por dicho instrumento formal: el TC considera que efectivamente existe esa verdadera vindicatio potestatis. El objetivo perseguido con la presentación de un conflicto de competencia no es otro que discutir la titularidad de una competencia y garantizar que su ordenación jurídica permita, a quien efectivamente ostente esa titularidad, su ejercicio pacífico, regular y estable; la cuestión sobre la que versa la presente controversia competencial trata sobre el alcance de la potestad subvencional del Estado en materia de formación continua de los empleados públicos al servicio de las Administraciones Públicas; es doctrina consolidada del TC que *“las acciones formativas que se realicen en el seno de las Administraciones Públicas deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en la materia bases ... del régimen estatutario de sus funcionarios o legislación laboral, según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral”* considera el TC que al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.18 CE) y a la Comunidad Autónoma de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases [arts. 136 a) y c) y 160.1 a) y 2 EAC], mientras que, en la segunda, la competencia normativa compete al Estado (art. 149.1.7 CE) y la de ejecución a la indicada Comunidad Autónoma [art. 170.1 b) EAC]. Se traerá a colación, una vez más, la STC 13/1992, identificando los cuatro supuestos generales, señalando que, cuando el Estado tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar *“subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación”* [FJ 8 b)]. La gestión de estos fondos compete a *“las Comunidades Autónomas, de manera que, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distri-*

bución de competencias” [FJ 8 b)]. En los casos en que el Estado tiene atribuida la competencia normativa sobre una materia y la de ejecución la tienen las Comunidades Autónomas, “*la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.*” [FJ 8 c)]. En atención a estos antecedentes, se concluye que la gestión de las subvenciones relativas a la formación de los empleados públicos de las entidades locales no puede quedar adscrita, como defiende la representación de la Generalitat de Cataluña, en un único supuesto de los mencionados en la STC 13/1992, citada; en atención a la diversidad de títulos competenciales, mientras la gestión de las subvenciones de los funcionarios públicos ha de enmarcarse en el supuesto b), la del personal laboral ha de encuadrarse en el supuesto c) en suma, los títulos competenciales aquí concurrentes habilitan al Estado a canalizar una parte de los fondos públicos destinados a la formación continua de los empleados públicos, siempre que tal destino no ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que al respecto ostenta la Comunidad Autónoma, “*la cual deberá disponer de los fondos territorializados según criterios objetivos que le corresponden con el fin de aplicarlos a la expresada finalidad*”; en atención a consolidada doctrina del TC aquellas actividades de régimen local en las que sea posible aprecia un cierto carácter bifronte, éste no es sino el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas, de modo que, junto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación entre éstas y las propias Comunidades Autónomas. La citada naturaleza bifronte del régimen local permite a las entidades locales abrir y mantener una relación directa tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas; pero dicha naturaleza no autoriza al Estado a prescindir o marginar, en el ejercicio de sus competencias, de las que pudieran corresponder constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas; en este caso concreto, tratándose de la formación continua del personal al servicio de las entidades locales ya se descartó (STC 225/2012) la necesidad de una gestión centralizada, es decir, se afirma la conformidad constitucional de la gestión descentralizada. La ordenación competencial que lleva a cabo el IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas en relación con las funciones de gestión más relevantes de los tres tipos de planes de formación para el empleo promovidos por diferentes entidades o instituciones locales de ámbito estrictamente autonómico y destinados a empleados, funcionarios o personal laboral, que prestan su servicio en ellas no respeta el régimen competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, tal y como el mismo ha sido interpretado por el TC; en el caso a examen, la atribución a la tan mencionada Comisión de Formación Continua de la Administración Local de las indicadas competencias en relación con la gestión de planes de formación promovidos de manera exclusiva por entidades locales o por federaciones o asociaciones de entes locales de ámbito estrictamente catalán no es constitucionalmente conforme a la

distribución de competencias prevista en el art. 149.1, reglas 7 y 18, en relación con los arts. 136 a) y b), 160.1 a) y 2 y 170 1 b) EAC. El IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas no permite a la Comunidad Autónoma de Cataluña disponer de una capacidad real y efectiva para la aprobación de los planes de formación continua del personal al servicio de las entidades locales de su territorio y, en correspondencia con ello, para la gestión de los fondos destinados a su financiación. En consecuencia, este IV Plan invade la competencia que el bloque de constitucionalidad confiere a la Generalitat de Cataluña en materia de formación continua de empleados públicos de las entidades locales de su territorio, a la que, por tanto, corresponde ejercer dichas funciones a través del órgano al que se encomiende su ejercicio. La atribución de las competencias para aprobar unos planes de formación gestados por entidades locales o por federaciones o asociaciones de entidades locales con ámbito autonómico, para realizar su seguimiento y control, función típicamente ejecutiva conectada con la anterior o para resolver las discrepancias que surjan en su negociación a un órgano como la comisión general de formación continua, en el que se sientan representantes del Estado, de todas y cada una de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas así como de la Administración local, designados éstos por la Federación Española de Municipios y Provincias, que es una entidad de ámbito típicamente estatal, instala la gestión de los planes a examen en un escenario por completo alejado de su ámbito competencial natural: el autonómico. El TC declara que las funciones conferidas a la comisión general para la formación continua en relación con la aprobación de la solicitud y modificación de los planes interadministrativos, con su seguimiento y control, y con la resolución de las discrepancias que surjan en su negociación, no son constitucionalmente conformes a la distribución de competencias prevista en el art. 149.1, reglas 7 y 18 CE, en relación con los arts. 136 a) y b), 160.1 a) y 2 y 170 1 b) EAC. Bajo la vigencia del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas se han podido producir situaciones jurídicas consolidadas, que podrían verse menoscabadas por el juicio de constitucionalidad contenido en el presente conflicto positivo de competencias. Siguiendo una muy consolidada doctrina, el TC, considera que la afectación de situaciones ya consolidadas se evita mediante la mera declaración de la titularidad de la competencia en disputa; por tanto, la pretensión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha de estimarse satisfecha mediante el reconocimiento de su titularidad en la materia objeto de este conflicto.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** SSTC 84/1982; 190/1992; 331/1993; 190/2002; 228/2003; 159/ 2011; 204/2011; 36/2012; 111/2012; 184/2012; 225/2012; 244/2012.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:  
1º Declarar que corresponde a la Generalitat de Cataluña, a través del órga-

no competente y respecto de los planes de formación continua a los que se refiere el presente proceso constitucional, ejercer las funciones que, de un lado, los arts. 14.1 [apartados a), párrafos segundo y tercero, y b)], 14.3, 14.4 y 18 b), c), d) y e) del IV Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas atribuyen a la comisión de formación continua de la Administración local, constituida en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias, y, de otro, los arts. 16 b) 6, 16 b) 9 y 16 b) 17 de este mismo acuerdo confieren a la comisión general para la formación continua, en los términos de los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos 4 y 5.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

**5. Sentencia 15/2013, de 31 de enero (BOE de 26 de febrero). Ponente: Hernando Santiago (Conflicto de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** Arts. 149.1.30; 149.1.1; 18 y 30  
**otros:**

**Objeto:** Conflicto positivo de competencia núm. 6326-2003 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 5, 6, 11, disposición final primera y anexos I y II del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

**Materias:** Se constata que la norma impugnada ha sido derogada y el TC se plantea los efectos que dicha circunstancia tiene en relación con lo señalado por su doctrina sobre la pérdida de objeto en los procesos constitucionales, en particular, en aquellos en los que se ventilan discrepancias puramente competenciales. Se recuerda la STC 194/2012 con cita de la STC 99/2012: “*Hay que tener en cuenta que en las controversias de alcance competencial como la que nos ocupa, es necesario apreciar los efectos que tiene sobre el conflicto la entrada en vigor de nueva normativa reguladora de algunos de los aspectos en discusión, aunque no se haya impugnado. Esta operación valorativa deberemos hacerla de acuerdo con lo que nuestra doctrina reitera, esto es, ‘hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes’ (STC 147/1998, Fj 3, y jurisprudencia allí citada).*”; al tiempo recordará asimismo el TC que, en este tipo de procesos promovidos por causa de vulneración del orden constitucional de competencias, tiene establecido que si “*la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto*” [STC 194/2012, con cita de la STC 134/2011]. Estimará el TC que los cambios normativos han supuesto la desaparición sobreve-

nida de parte del objeto del proceso; advertirá el TC que el nuevo Real Decreto 1513/2006, no hace referencia, en su art. 5, a las denominadas “enseñanzas comunes” y a la necesidad de que consten en el currículo en sus propios términos; y tampoco se encuentra en el contenido de la indicada norma mención alguna a la determinación del calendario escolar. Procede entonces considerar que la controversia trabada en torno a esos dos aspectos ha desaparecido en la medida en que el Estado ya no mantiene su voluntad de determinar tales cuestiones. Apreciará el TC que no sucede lo mismo con la tercera de las quejas formuladas, relativa a lo que se estima como una indebida determinación de los contenidos y horarios de las áreas lingüísticas, en cuanto que la demandante entiende que con ellos se impide o dificulta el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma pues, tales reglas subsisten en el vigente Real Decreto 1513/2006, con lo que forzoso es concluir que el objeto del conflicto no ha desaparecido en este último punto. Por tanto, ha de alcanzarse la conclusión de que, pese a su derogación, el conflicto de competencias promovido frente al Real Decreto 803/2003 mantiene vivo su objeto respecto de la última de las quejas, la cual, formulada a sus anexos I y II, descansa en la consideración de que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios que de los mismos deriva impide o dificulta el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma; asimismo tendrá en cuenta el TC que la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) ha entrado en vigor con posterioridad a la admisión a trámite de este conflicto de competencia, por lo que, nuevamente de acuerdo con anterior doctrina [por todas, STC 134/2011], el TC considera que las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que puedan ser de aplicación. La cuestión controvertida se encuadra, en la materia educación, en concreto en su vertiente no universitaria. Se remitirá el TC a su doctrina respecto a las competencias estatales en materia de educación, en su doble contenido relativo a la competencia exclusiva para la “[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, y a la competencia sobre las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Traerá a colación el TC la STC 212/2012 en los términos siguientes: “En esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica “Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de ‘las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil’. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, de 24 de mayo, ya señalamos

en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 77, que '[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la 'educación' y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas'. Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida '[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan', y 'respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución'. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60)'. En relación con la doctrina del TC sobre la utilización de las lenguas oficiales en la enseñanza, invocará el TC su doctrina manifestada en la STC 31/2010 que descarta desde un principio toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza, pues tal enseñanza de las lenguas oficiales es una de las consecuencias inherentes a la cooficialidad (STC 87/1983) "corresponde a los poderes públicos competentes, en atención a los objetivos de la normalización lingüística en Cataluña y a los propios objetivos de la educación, organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades; y ello al objeto de garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir, durante los estudios básicos en los Centros docentes de Cataluña, enseñanza en catalán y en castellano. Derecho que se deriva no sólo de los arts. 3 y 27 CE sino del art. 3 del EAC" (STC 337/1994); al tiempo asimismo recordará que "también desde la perspectiva del art. 27 CE ha de llegarse a la conclusión de que ni del contenido del derecho constitucional a la educación reconocido en dicho precepto ni tampoco, en particular, de sus apartados 2, 5 y 7, se desprende el derecho a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados. El derecho de todos a la educación, no cabe olvidarlo, se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos —esto es, el Estado a través de la legislación básica y las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias en esta materia— determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje, organizando asimismo su desarrollo en los distintos Centros docentes; por lo que la educación constituye, en términos generales, una actividad reglada. De este modo, el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos —el Estado y la Comunidad Autónoma— están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación"; por lo que se refiere a la enseñanza del castellano "ha de tenerse presente que en la STC 6/1982, fundamento jurídico 10, hemos dicho tempranamente que corresponde al Estado velar por el respeto de los de-

rechos lingüísticos en el sistema educativo y, en particular, ‘el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado’; pues no cabe olvidar que el deber constitucional de conocer el castellano (art. 3.1 CE) presupone la satisfacción del derecho de los ciudadanos a conocerlo a través de las enseñanzas recibidas en los estudios básicos” (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 10). Finalmente, en las SSTC 87/1983 y 88/1983, ambas de 27 de octubre, ya sentamos el criterio de que “los horarios mínimos tienen como finalidad, según se ha dicho, asegurar el cumplimiento de las enseñanzas mínimas, y ello ha de hacerse en forma que no vacíen de contenido práctico las competencias de las Comunidades Autónomas”, lo que, en el caso de Comunidades Autónomas con lengua cooficial, supone naturalmente que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar el objetivo, exigido por el art. 3 CE, de garantizar el derecho de conocer y usar ambas lenguas, de suerte que “el Estado en su conjunto (incluidas las Comunidades Autónomas) tiene el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial. Una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas en esas comunidades incumpliría el art. 3 de la Constitución” (SSTC 87/1983; 88/1983). Considerará el TC que la posible variabilidad de las bases estatales en el ámbito educativo ya se ha reconocido por la doctrina constitucional, de manera que “no resulta ocioso recordar al respecto que, sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad” (STC 184/2012). En relación con las quejas manifestadas en el recurso, considera el TC que la primera se relaciona con la posibilidad de disponer del 10 por 100 del horario escolar total que deriva del anexo II para la organización de las enseñanzas de la lengua oficial distinta del castellano; y la segunda es la relativa al establecimiento del horario escolar correspondiente a las enseñanzas comunes de lengua castellana. Ninguna de las dos quejas puede prosperar, pues no es posible apreciar la situación de desigualdad denunciada respecto de la enseñanza de la lengua cooficial. Por todo ello, como ya con anterioridad se concluyó en la STC 337/1994, y se reiteró en la STC 31/2010, “resulta perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo”, aunque siempre con el límite de que ‘ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma”. Por tanto, en la medida en que las previsiones cuestionadas se dirigen a garantizar el conocimiento del castellano sin detrimento de la lengua cooficial, forzoso es concluir que, al igual que en los casos resueltos en las SSTC 87/1983

y 88/1983 “*el Gobierno ha fijado unos horarios mínimos para todo el territorio nacional, y en materia lingüística los ha fijado sólo con relación al castellano, ya que al referirse a enseñanzas mínimas en todo el Estado se ha limitado correctamente a regular la enseñanza de la única lengua que es oficial en todo su territorio y que, por tanto, debe enseñarse en todo él con arreglo de unos mismos criterios concernientes tanto al contenido como a los horarios mínimos; mientras que la regulación de la enseñanza de otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas*”. La desestimación de la anterior impugnación lleva consigo necesariamente la de la disposición final primera, en la medida en que se aprecia que la misma no era autónoma, sino que la demanda funda ese reproche simplemente en la conexión que ésta tiene con el resto de los contenidos del Real Decreto 830/2003 que han sido examinados.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** STC 87/1983; 88/1983; 337/1994; 147/1998; 31/2010; 134/2011; 99/2012; 184/2012; 194/2012.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

1º Declarar extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el presente conflicto positivo de competencias en lo que respecta a los arts. 5, 6 y 11 del Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

**6. Sentencia 16/2013, de 31 de enero (BOE de 26 de febrero). Ponente: Asua Batarrita (Conflicto de positivo competencia).**

**Preceptos constitucionales:** Arts. 149.1.7; 13 y 17  
**otros:**

**Objeto:** Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua.

**Materias:** Se considera que la formación continua de los trabajadores ocupados se encuadra en el ámbito laboral, por lo que la regulación efectuada encuentra amparo en lo dispuesto por el art. 149.1.7 CE, debiendo descartarse la aplicación de los títulos competenciales previstos en los apartados 13 y 17 del art. 149.1 CE, que se alegan también como fundamento de la competencia estatal en la disposición final primera del Real Decreto. La impugnación se fundamenta en que la regulación contenida en el Real Decreto excede de las competencias que, en materia de legislación laboral, atribuye al Estado el art. 149.1.7 CE, vulnerando las competencias de ejecución que en dicha materia corresponden a la Co-

munidad Autónoma de Galicia, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y de conformidad con la SSTC 95/2002 y 190/2002. Analizará el TC el efecto que pueda tener sobre la subsistencia de la controversia, la expresa derogación de la disposición que es objeto del presente conflicto, efectuada por la disposición derogatoria única 2 a) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; como se recoge en la reciente STC 244/2012, la derogación de la disposición impugnada no ha originado la desaparición del objeto del presente conflicto; en segundo lugar se aprecia coincidencia con el conflicto que ha dado lugar a la reciente STC 244/2012 cuya doctrina resulta de directa aplicación a la presente controversia; considera el TC que la norma se inserta en el ámbito de las competencias exclusivas que, en materia de *legislación laboral*, atribuye al Estado el art. 149.1.7 de la Constitución; considera el TC que las acciones formativas de los trabajadores ocupados y la financiación correspondiente, tienen una incardinación genérica en la materia *legislación laboral*, en la medida en que conciernen a la regulación de un concreto derecho de los trabajadores en el seno de la relación laboral con la consiguiente atribución de correlativos deberes al empresario; siguiendo doctrina propia, el TC considerará que al adjetivo laboral se le asigna *“un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido solo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndose por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir...la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios”*. Invocará, además, el TC que es doctrina aquilata que *“sin perjuicio de que haya aspectos de la formación profesional vinculados al fomento del empleo, que podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 95/2002, Fj 11), hemos descartado, en términos generales, la inclusión de esta materia en el citado título estatal, pues sólo tangencialmente puede verificarse su repercusión económica”* (SSTC 111/2012 y 244/2012), al tiempo en que se recuerda que se ha insistido asimismo que no procede entender la formación profesional continua como *“un aspecto de la política de empleo orientada a incidir en el mercado de trabajo desde criterios de política económica incentivadores del acceso al empleo, en los términos del art. 40.1 de la Constitución”* (STC 244/2012). De otra parte, la finalidad de la norma, es proporcionar a algunos colectivos de trabajadores una formación que facilite su mejor capacitación profesional para la permanencia en el empleo o la mejor inserción en el mercado de trabajo proyectándose la norma sobre la formación profesional continua de los trabajadores ocupados y asalariados, materia propia de la *“legislación laboral”* al amparo del art. 149.1.7 CE, cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas; si bien en alguna ocasión no puede excluirse que *“el Estado pueda apelar al título del art. 149.1.13 para la decisión de expandir el círculo de los beneficiarios de la actividad prevista como formación continua, hasta alcanzar a colectivos de trabajadores que no son propiamente trabajadores ocupados ni asalariados”* (STC 244/2012); la inserción de la materia regulada en el ámbito del art. 149.1.17 CE, no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal

concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única (STC 124/1989); el deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981 al señalar que “*la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral*”, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal (SSTC 195/1996; 51/ 2006 y 111/2012) que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988 y 158/2004) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006) y, en general, “*el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales*” (STC 194/1994), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985; 195/1996 y 81/2005). El Estado está facultado para abordar la regulación que aquí se impugna, aunque sin ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, siendo ésta la perspectiva desde la que debe procederse al examen de la presente impugnación, siguiendo las premisas establecidas en las mencionada STC 244/2012. Considera el TC que la norma adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad que determinaron los pronunciamientos contenidos en las SSTC 95/2002 y 190/2002 que fundamentaron la declaración de vulneración de las competencias autonómicas “*sobre la ejecución de la legislación laboral, en la medida en que se atribuyen a las organizaciones sociales firmantes ‘todos los aspectos’ de organización y gestión de las medidas de formación continua, con exclusión de las ya transferidas que corresponden a la Comunidad Autónoma promotora del conflicto*” (STC 95/2002). Considera el TC que debe rechazarse la impugnación dirigida contra la totalidad del Real Decreto 1046/2003, pues es al Estado, en virtud de sus competencias en materia de legislación laboral, ex art. 149.1.7 CE, a quien corresponde en exclusiva la regulación completa del subsistema de formación profesional continua y el establecimiento de un régimen jurídico unitario y, en consecuencia, quien ostenta con carácter excluyente la competencia para abordar la presente regulación. La competencia ejercida es pues la de “*legislación*” que corresponde al Estado en su totalidad, si bien no puede ignorar que la competencia para su ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, procede rechazar la impugnación global que se formula, debiendo procederse al examen de los distintos preceptos que son objeto de la presente impugnación, con el fin de comprobar el adecuado respeto a las mencionadas competencias ejecutivas. Observará el TC que en el art. 2.2 del Real Decreto se enuncian los principios generales del subsistema de formación profesional continua, entre los cuales se incluyen: la unidad de caja de la cuota de formación profesional, sin perjuicio de que puedan existir otras fuentes de financiación de la formación profesional de los trabajadores ocupados [apartado a)]; el protagonismo de los agentes sociales en el desarrollo del subsistema de formación continua [apartado b)], y la importancia de los acuerdos que se alcancen en

la negociación colectiva para el desarrollo de la iniciativas de formación continua [apartado c)]. La Comunidad Autónoma considera que debe excluirse la mención al principio de unidad de caja, pues al no tener las cuotas relativas a la formación profesional la consideración de recursos de la Seguridad Social, no deben vincularse o estar afectadas por el mencionado principio de caja única. El principio recogido en el art. 2.2 a) del Real Decreto es un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social. En el contexto en el que ahora se suscita, el precepto no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico, mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento, sin que ello se oponga a la existencia de mecanismos descentralizados de gestión; la impugnación debe ser rechazada. En los artículos 8 y 9 del Real Decreto se articula un nuevo sistema de financiación de las acciones de fomento de la formación continua en empresas. Considera la Comunidad Autónoma que lo que vienen a establecer estos preceptos es un “*crédito para formación continua*”, que se determina exclusivamente por la Administración estatal, sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas, eludiéndose así las competencias ejecutivas que a éstas corresponden. La competencia del Estado para la regulación de este nuevo modelo fue examinada en la STC 244/2012, en su virtud, el establecimiento de un determinado modelo de financiación de las acciones de formación continua en las empresas, es una facultad que se inscribe en el ámbito propio de la normación en materia laboral. Será el Estado quien asume toda la regulación concerniente al régimen jurídico de la formación continua, lo que incluye la determinación normativa del modelo de acción formativa aplicable a las empresas y, consecuentemente, del procedimiento para su financiación; circunscribiéndose la competencia autonómica a los exclusivos aspectos de ejecución o gestión del sistema arbitrado para regular esa formación continua, quedando fuera toda pretensión relativa a la ordenación o regulación del sistema, es decir, a la fijación de los criterios sustantivos bajo los cuales haya de articularse. El Real Decreto mantiene el sistema de financiación a través de subvenciones o ayudas públicas, en el caso de los contratos programas para la formación de trabajadores (art. 14) y de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación (arts. 16 y 17), a juicio de la Junta de Galicia los mecanismos de financiación previstos en los arts. 14, 16 y 17, están articulados en un ámbito supraautonómico, lo que determina que gran parte de los fondos presupuestarios previstos para estas finalidades se gestionen por el Estado, eludiéndose las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas; el régimen de las ayudas contempladas en estos preceptos ya fue analizado en el FJ 7 de la STC 244/2012 donde se vino a afirmar la concurrencia del supuesto excepcional previsto en el FJ 8 d) de la STC 13/1992, de 6 de febrero para excluir la posibilidad de una gestión descentralizada de las mismas; la existencia de un título competencial estatal de carácter es-

pecífico, el ámbito estatal de los destinatarios de las ayudas, y, muy especialmente, el contenido y la naturaleza de las acciones formativas financiadas son todas ellas circunstancias que ponen de relieve el ámbito supraterritorial de desenvolvimiento de las acciones formativas y, con ello, la exigencia ineludible de una coordinación homogénea, desarrollada por un único titular y determinan que haya de ser el Estado el que asuma las funciones de gestión y tramitación, en los términos contemplados en el precepto que se analiza; las subvenciones contempladas en los arts. 16 y 17 no vulneran competencias autonómicas, dado que solo incluye una definición de lo que son acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, sin atribución de competencias específicas a ninguna administración; por el contrario, en relación al art. 17 ya se vino a estimar que la atribución expresa a un órgano estatal, el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, consistentes en la concesión y pago de las ayudas, determina, en este supuesto, la vulneración de las competencias autonómicas de ejecución. La impugnación formulada por la Comunidad Autónoma de Galicia se dirige asimismo contra la estructura organizativa y de participación en materia de formación continua, integrada por la Comisión Estatal de Formación Continua (art. 18); las comisiones paritarias sectoriales (art. 19), las comisiones paritarias territoriales (art. 20) y la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (art. 21). La representación autonómica no discute la existencia de los citados organismos, limitando su impugnación al hecho de que atribuyan a los mismos funciones ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas, mencionándose en concreto las contempladas en los arts. 11; 12.2; 18.1, apartados a), f), g), h) e i); 19; 20; 21; 22.4 y 23, salvo el último párrafo del número 2. Las funciones atribuidas en el art. 11 a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, en cuanto son funciones de mero asesoramiento y apoyo a las empresas, carecen de virtualidad para interferir o menoscabar el ejercicio de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas, y no tienen un carácter excluyente de las competencias de análoga naturaleza y alcance que puedan ostentar las Comunidades Autónomas en esta materia, por lo que no vulneran las competencias autonómicas. Y en lo que respecta a las funciones de “*seguimiento y control de las acciones formativas*”, que se contemplan en el art. 12.2, resultan trasladables los argumentos recogidos en anterior doctrina, en relación con lo dispuesto en los apartados f) y g) del art. 21.1, en el sentido de que las funciones de naturaleza ejecutiva a las que se hace referencia en estos apartados, han de ponerse necesariamente en conexión con las ya previstas en el mencionado art. 14, en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supra-autonómico; circunscritas en los términos señalados, y habida cuenta de la expresa salvaguarda que se efectúa en cuanto a la preservación de las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas, estos apartados no vulneran las competencias autonómicas de ejecución (STC 244/2012). Finalmente, la objeción que se formula en relación con la disposición final primera del Real Decre-

to, sustentada en considerar que la regulación efectuada no puede encontrar amparo en los títulos competenciales recogidos en los apartados 13 y 17 del art. 149 de la Constitución, debe ser admitida por las razones que se explicitan en el fundamento jurídico cuatro, en relación con la mención que se efectúa a la materia 17 del art. 149.1 CE, por lo que procede declarar que la referencia a dicha materia no es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. En relación con el alcance del Fallo, en atención a que la disposición impugnada ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, la pretensión de la Junta de Galicia ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad autonómica de las competencias controvertidas.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 35/1982; 87/1985; 248/1988; 75/1989; 13/1992; 79/1992; 194/1994; 195/1996; 61/1997; 40/1998; 186/1999; 95/2002; 190/2002; 204/2002; 158/2004; 81/2005; 51/2006; 111/2012; 38/2012/ 244/2012;

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Junta de Galicia, y en su virtud

1º Declarar que el apartado 1 del artículo 17 del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto y la disposición final primera del mismo, en la mención que realizan al artículo 149.1.17 de la Constitución, vulneran las competencias de la Junta de Galicia.

2º Declarar que los arts. 12.2 y 21 apartados f) y g) no vulneran las competencias de la Junta de Galicia, interpretados en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 9.

3º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

#### VOTOS PARTICULARES

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 122-2004.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, debo manifestar mi discrepancia parcial con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia dictada, si bien como Ponente de la presente Sentencia y, en dicha condición, recojo en ella la opinión mayoritaria del Pleno.

En cuanto a mi discrepancia me remito a los argumentos expuestos en el Voto particular que formulé a la STC 244/2012.

**7. Sentencia 18/2013, de 31 de enero (BOE de 26 de febrero). Ponente: Asúa Batarrita (Conflicto positivo de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** Arts. 149.1.5.

**otros:** Art. 464 LOPJ.

**Objeto:** Orden JUS/1133/2004, de 5 de abril, por la que se convocan, para la provisión por el sistema de libre designación, y para el cuerpo de secretarios judiciales los puestos de trabajo de secretarios de gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y ciudades de Ceuta y Melilla.

**Materias:** Se ponen en cuestiones funciones ejecutivas que deberían corresponder a las Comunidades Autónomas en aplicación de la cláusula subrogatoria y que supone una vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la Administración de Justicia (art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC); en su defensa se aduce que su contenido se encuentra amparado en la competencia estatal sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE); apreciará el TC modificaciones normativas producidas durante la pendencia del presente conflicto recordará la STC 33/2012 recordará su doctrina sobre el *ius superveniens* que resulta aplicable al control de los posibles excesos competenciales, pues es doctrina uniforme de este Tribunal que “*en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones*” (STC 179/1998, y en el mismo sentido SSTC 135/2006; 1/2011, y 120/2011); en consecuencia, la tacha de inconstitucionalidad que se imputa a la orden sobre la que versa el proceso constitucional debe ser valorada con arreglo a las normas vigentes en el momento en que se resuelve este proceso; esto es incluyendo lo establecido en el capítulo III (“Competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia”) del título III EAC; la materia general sobre la gira la cuestión es la Administración de Justicia; al Estado le corresponde en virtud del art. 149.1.5 CE la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia; por su parte a la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 103 EAC le atribuye las competencias autonómicas sobre los “medios personales” de la Administración de Justicia; el TC se remite a la STC 31/2010 en relación con los términos en los que esa atribución competencial estatutaria ha de ser entendida en el fundamento jurídico 52: «[E]l art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat ‘la competencia normativa’ sobre el mismo, ‘dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial’. En lo que hace a lo primero, no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues ‘la

*competencia normativa* en cuestión también puede ser la reglamentaria. Por lo que se refiere a la previsión de que dicha competencia ha de ejercerse dentro del respeto al estatuto de aquel personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es evidente que por sí sola excluye toda posible infracción de dicho estatuto jurídico y de la única Ley competente para su regulación. Por ello, la concreta relación de materias cuya regulación se incluye en esa competencia según el propio art. 103.1 EAC sólo puede entenderse por estricta referencia a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con arreglo a ellas deben ser interpretadas y entendidas, en su contenido y en su alcance. Lo mismo ha de decirse respecto de las funciones que el apartado 2 del art. 103 EAC incluye en 'la competencia ejecutiva y de gestión' atribuida a la Generalitat en materia de personal no judicial, pues también se trata de una competencia conferida '[e]n los mismos términos del apartado 1', esto es, por tanto, 'dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial'.»; se remitirá el TC asimismo a su STC 163/2012 y, especialmente, a la 224/2012. Apreciará el TC un doble motivo en la impugnación que se debate: por un lado, se aduce que el procedimiento en sí de nombramiento de los Secretarios de Gobierno por el Ministerio de Justicia vulnera las competencias ejecutivas autonómicas; por otro lado, se considera que la orden de 5 de abril de 2004 va más allá de lo previsto en el art. 464 Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en la versión introducida por la Ley Orgánica 19/2003, en cuanto que determina el procedimiento y los méritos y elementos de juicio que se han de tener en cuenta para formular la propuesta de nombramiento que corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia. La lesión de las competencias ejecutivas autonómicas que se reprocha al procedimiento de nombramiento del Secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el Ministerio de Justicia, debemos constatar que, como señala la propia Comunidad Autónoma recurrente, la orden objeto del presente conflicto de competencia no hace a este respecto más que aplicar el art. 464.3 LOPJ, que establece que el Secretario de Gobierno de cada Tribunal Superior de Justicia «será nombrado y removido libremente por el Ministerio de Justicia ... a propuesta del órgano competente de las comunidades autónomas cuando éstas tuvieren competencias asumidas en materia de Administración de Justicia, que también podrán proponer su cese». En la reciente STC 224/2012 se resolvió sobre la impugnación de diversos preceptos de la LOPJ relacionados con el nombramiento de Secretarios Judiciales por el procedimiento de libre designación (en concreto los arts. 450.1, párrafo tercero, 464.3, párrafo primero, y 465.3 LOPJ); entonces se declaró que «[l]a dependencia de los Secretarios Judiciales del Ministerio de Justicia forzosamente conlleva que corresponda a éste la controvertida facultad de nombramiento. Ahora bien, al introducir en el procedimiento un trámite de informe autonómico, se posibilita que el órgano estatal competente conozca y pondere la opinión de la Comunidad Autónoma antes de resolver, lo que resulta razonable al tratarse de nombramientos para puestos de carácter directivo o de especial responsabilidad, definidos por ello por un característico margen de discrecionalidad. Se logra así un adecuado equilibrio en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, razón por la cual se desestima la impugnación de los men-

*cionados preceptos» (STC 224/2012, FJ 4); asimismo allí se sostuvo que «[l]a competencia estatal que se cuestiona, la del libre nombramiento y remoción por el Ministerio de Justicia del Secretario de Gobierno, deriva de la tantas veces confirmada dependencia estatal de los Secretarios Judiciales, competencia cualificada en este supuesto dado que al Secretario de Gobierno corresponde, como superior jerárquico, la dirección de los Secretarios Judiciales que prestan sus servicios en las oficinas judiciales, respetando y tutelando su independencia en el ejercicio de la fe pública (arts. 464.2 y 465.5). El equilibrio al que nos hemos referido anteriormente se materializa en esta ocasión a través de la facultad de propuesta de las Comunidades Autónomas, matizando significativamente la competencia estatal, al deferir la iniciativa a éstas. El precepto resulta así ser acorde con las competencias de ambos, por lo que debemos concluir desestimando la impugnación del artículo 464.3, párrafo primero» (STC 224/2012, FJ 4); en la medida en que la Comunidad Autónoma promotora del presente conflicto de competencia no esgrime contra dicha orden ministerial argumentos diferentes de los que sustentaron el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el art. 464.3 LOPJ y que ya fueron desestimados en la citada STC 224/2012, permite al TC reiterar su conclusión de que el nombramiento del Secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por el sistema de libre designación que establece la orden de 5 de abril de 2004 es conforme con el orden constitucional de competencias. Se ha sostenido en el recurso que la orden de 5 de abril de 2004 va más allá de lo previsto en el art. 464 LOPJ, en cuanto que determina el procedimiento y los méritos y elementos de juicio que se han de tener en cuenta para formular la propuesta de nombramiento que corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia. Se ha sostenido asimismo que el art. 464 LOPJ se limita a indicar que el nombramiento se realiza a propuesta de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia y, por ello, debe entenderse que la convocatoria y la determinación de sus elementos se efectuará por éstas. Motivo que es igualmente rechazado. Ni el procedimiento ni los diversos requisitos establecidos en la orden de 5 de abril de 2004 suponen limitación o condicionamiento formal o material alguno con respecto al derecho a formular propuesta que el art. 464.3 LOPJ reconoce a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia; recordará el TC que la participación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el procedimiento de nombramiento del Secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que garantiza el art. 464.3 LOPJ se circunscribe a un derecho a formular propuesta de candidato a ocupar dicho puesto de trabajo; no incluye un derecho a convocar unilateral o separadamente dicho puesto de trabajo ni tampoco una potestad para establecer requisitos de acceso ni métodos de valoración de la idoneidad de los candidatos distintos o adicionales a los establecidos por el órgano estatal competente. Si la competencia de nombramiento de los Secretarios de Gobierno corresponde al Ministerio de Justicia mediante el sistema de libre designación (art. 464.3 LOPJ), a falta de norma legal que expresamente prevea lo contrario la interpretación en*

la que se basa la orden objeto del presente conflicto de que la convocatoria de los puestos de trabajo corresponde también a dicho Ministerio resulta plenamente ajustada a la Ley. Por lo demás, el hecho de que el Ministerio de Justicia haya establecido una convocatoria conjunta de todos los puestos de trabajo de Secretarios de Gobierno de los órganos jurisdiccionales y una presentación centralizada de las solicitudes de los aspirantes representa una opción legítima, y no constituye restricción o menoscabo de la competencia autonómica en la materia; por lo que respecta al derecho a formular propuesta de candidato, la orden objeto del presente conflicto se limita a prever que la alegación y acreditación de méritos por los aspirantes, la elaboración de una memoria sobre el puesto al que aspiren y, en su caso, las entrevistas personales son los instrumentos de que disponen las autoridades competentes para evaluar la idoneidad de los candidatos y para que, en consecuencia, las autoridades autonómicas competentes formulen su propuesta de candidato. Por todo ello, ha de concluirse que la orden de 5 de abril de 2004 no afecta a las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 179/1998; 135/2006; 31/2010; 1/2011; 120/2011; 33/2012; 163/2012; 224/2012.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia.

**8. Sentencia 21/2013, de 31 de enero (BOE de 26 de febrero). Ponente: Sala Sánchez (Conflicto positivo de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** Arts. 148.1.20; 149.1.6; 7 y 17.  
**otros: 166 EAC.**

**Objeto:** Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

**Materias:** Se considera que la Orden objeto de conflicto no respeta la distribución de competencias en materia de asistencia social derivada del bloque de constitucionalidad en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas referidas, ignorando la doctrina constitucional recaída en relación con subvenciones. Como paso previo a la Resolución del Conflicto, considera el TC que ha de hacer una consideración previa; se apreciará en la disposición controvertida, por un lado, establecer las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización

de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, por otro, proceder a su convocatoria para el año 2006. En lo que se refiere a la convocatoria para 2006, ésta ha agotado ya sus efectos y, en lo que se refiere a las bases reguladoras, fueron modificadas en el año 2007 por la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, bases reguladoras que, a su vez, han sido modificadas en los años sucesivos. El TC se autoplantea las consecuencias de las modificaciones sufridas por la normativa que se cuestiona. Para apreciar en qué modo afectan estas modificaciones a la pervivencia del presente proceso se atiende el TC a su propia doctrina: que señala que *«la apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma o el agotamiento de los efectos del acto y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos (por todas, SSTC 233/1999; 33/2005)»*; teniendo en cuenta además, la *“doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales (STC 128/1999).»* (STC 99/2012); en conclusión, considerará el TC que aun con diversas modificaciones formales, el conflicto mantiene vivo su objeto. Arranca el TC recordando su doctrina (STC 138/2009): la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debe examinar, en primer lugar, el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto. La Orden que se quiere analizar, recoge su artículo 1, la convocatoria de la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad o marginación de personas mayores de sesenta y cinco años, personas que sufran alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, mujeres, familia, infancia y juventud, personas afectadas por problemas de drogodependencia, pueblo gitano, población reclusa y ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social para cubrir necesidades de interés general. El artículo 2 determina los programas para la atención de necesidades sociales de interés general que se consideran de carácter prioritario. El artículo 3 establece los requisitos que deberán cumplir las entidades y organizaciones solicitantes. El artículo 4 dispone la distribución de créditos por programas de acuerdo con lo que dispone el anexo B. La orden, tras establecer los órganos competentes para la ordenación,

instrucción y resolución del procedimiento (art. 5), se completa con la regulación de los siguientes aspectos: la forma de presentación de solicitudes (solicitud, memorias, presupuesto de los programas, documentación y subsanación de errores) (art. 6), la financiación de los programas presentados (art. 7), los criterios de valoración de la subvención (art. 8), los informes (art. 9), la resolución (art. 10), las denominadas situaciones de emergencia social (art. 11), los convenios-programa (art. 12), el pago de la subvención (art. 9), la modificación de los programas (art. 10); las subcontrataciones (art. 11) la modificación de la resolución de la concesión de la subvención (art. 12), las obligaciones de los beneficiarios (art. 13), el control, seguimiento y evaluación (art. 14), la justificación de la subvención a través de las memorias justificativas y explicativas de la realización del programa subvencionado (arts. 15, 16 y 17), la responsabilidad y el régimen sancionador (art. 18), los reintegros (art. 19), más tres disposiciones finales referidas al régimen jurídico de aplicación supletoria, a las facultades de desarrollo y a la entrada en vigor. La orden igualmente recoge una serie de anexos con los programas prioritarios, la distribución del crédito, el logotipo, la solicitud, la memoria explicativa de la entidad, la memoria explicativa del programa y la memoria explicativa del proyecto. En suma, nos encontramos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social, la cual ha sido definida por el TC cuando ha afirmado que *«atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces»* (STC 36/2012). Se trata ahora de determinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La CE se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. (así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 EAC) que caracteriza esta asunción de competencias, como exclusiva; sin embargo la competencia de la Comunidad Autónoma, según el TC *«no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico»* (STC 31/2010); se recordará una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como “competencias exclusivas”, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional: co-

mo ya se ha dicho por el TC «*el enunciado de la competencia autonómica como exclusiva no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (art. 149.1.6, 7 y 17 CE, entre otras), debiendo insistir, no obstante, en que de ningún modo se precisa una expresa salvaguarda de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios*» (STC 31/2010). En relación con el porcentaje de la cuota íntegra del IRPF el TC ya ha tenido la ocasión de señalar que «*es evidente que el Estado puede intervenir en este campo cuando le habiliten para ello otros títulos competenciales específicos. Por ejemplo, el que atañe a las relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), cuando se trata de programas internacionales de ayuda*» [STC 13/1992, FJ 13 K a)]; no obstante el propio TC se refiere asimismo a una serie de Sentencias recientes que rechazan que el art. 149.1.1 CE sea un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social (SSTC 173/2012, y 177/2012), recordando que «*en la temprana STC 61/1997, de 20 de marzo, señalamos (FJ 7) que el art. 149.1.1 CE, ‘no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate*», en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho..., no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art 149.1.1 C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.» [SSTC 173/2012 y 177/2012]; al tiempo el TC continúa afirmando: «*con carácter general, tenemos declarado que este título competencial ‘no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento’ (entre otras, SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10; 228/2003, de 18 de diciembre, FJ 10; y 150/2012, de 5 de julio, FJ 4). Es decir, con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, el Estado no puede pretender alterar el sistema de reparto competencial. Así lo entendimos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, cuando afirmamos que, amparado sólo en este título competencial (art. 149.1.1 CE), ‘el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)]’. Por tanto, debemos excluir la suficiencia del título competencial invocado por la orden controvertida» (SSTC 173/2012 y 177/2012). Aplicando esa doctrina, rechazará el TC que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por*

su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas con la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; el hecho de que no se puedan fundamentar las subvenciones objeto de conflicto en ese título competencial no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; en este sentido se ha afirmado ya que *«el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica»* (STC 13/1992); en definitiva, el Estado tiene, por tanto, la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social. Se traerá, como siempre que se trata del sistema de subvenciones en relación con competencias exclusivas de las CCAA las consideraciones de la fundamental STC 13/1992, sobre la que no entraremos, por repetidamente reproducida. Concluirá el TC que opuesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente —genérico o específico— sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el supuesto [STC 13/1992, FJ 8 a)], que excluye la posibilidad de gestión centralizada, la intervención estatal debe limitarse a *«decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores ... de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad»*, y que *esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado»* [STC 13/1992, FJ 8 a)]; trayendo en su apoyo numerosas Sentencias en idéntico sentido (SSTC 178/2011 y 36/2012; doctrina aplicada posteriormente en las SSTC 72/2012; 73/2012; 77/2012; 173/2012; 177/2012; 226/2012 y 227/2012. Recordará el TC lo que ya se dijo en la STC 208/1999, sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como entonces se afirmó, “la lealtad constitucional obliga a todos” (STC 209/1990) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

### VOTOS PARTICULARES

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, presento Voto particular remitiéndome a los argumentos expuestos en el que formulé a la STC 226/2012, de 29 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** SSTC: 13/1992; 208/1999; 233/1999; 33/2005; 138/2009; 31/2010; 1/2011; 178/2011; 36/2012; 72/2012; 73/2012; 77/2012; 99/2012; 173/2012; 177/2012; 226/2012 y 227/2012

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, en consecuencia, declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 7 de la presente Sentencia, que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña los arts. 1, salvo en lo que se refiere al objeto de la convocatoria; 5, 6, 7, 8, en cuanto al establecimiento del baremo aplicable, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, y los anexos C, I, II, III y IV de la orden referida.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

#### VOTOS PARTICULARES

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7625-2006.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de la mayoría, presento Voto particular remitiéndome a los argumentos expuestos en el que formulé a la STC 226/2012, de 29 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7046-2005.

**9. Sentencia 23/2013, de 31 de enero (BOE de 26 de febrero). Ponente: Roca Trías (Conflicto positivo de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** Arts. 9.2; 40; 41; 50; 137; 138; 149.1.18; 149.1.1

**otros:** 32.1.19 EACL

**Objeto:** Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de las personas mayores en situación de dependencia.

**Materias:** Se aduce la vulneración de la competencia exclusiva que contempla el art. 32.1.19 del EACL en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, en virtud de la cual corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones previstas en la norma impugnada. No niega la competencia del Estado para otorgar subvenciones, sino el hecho de que se haya excluido la participación de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento, distribución y gestión de las ayudas, ignorando lo señalado por la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 13/1992, conforme a la cual las partidas presupuestarias que se contemplan deberían haber sido objeto de territorialización en los propios presupuestos generales del Estado o en un momento inmediatamente posterior, respetando los principios constitucionales. Se sostiene por la representación del Estado que el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de asistencia social no excluye el ejercicio por el Estado de un poder subvencional directo, que resultaría de las competencias que en materia de régimen local le atribuye el art. 149.1.18 CE, en los supuestos en que la acción de fomento vaya dirigida a la financiación de servicios municipales configurados en la legislación básica estatal como de prestación obligatoria por los municipios; subsidiariamente, se alegan como títulos aplicables los que derivan de lo señalado en el art. 9.2 en conexión con los arts. 40, 41 y 50 CE y en el art. 149.1.1 CE, que configuran un mandato a los poderes públicos en orden a la consecución de fines sociales de alcance general, que no altera el reparto de competencias, y que, en el supuesto de necesidades urgentes, como sería la atención a los mayores dependientes, se convierte en una obligación jurídica que se concreta en la aportación de fondos estatales a la Administración competente para la gestión de los servicios sociales. Se sostendrá que las subvenciones previstas, en cuanto son manifestación del deber de colaboración del Estado con las entidades locales, vienen a su vez a dar efectividad a los principios de suficiencia financiera de éstas (art. 137 CE), de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) y encuentran amparo en lo dispuesto en el art. 149.1.14 CE de acuerdo con el suplico de la demanda (STC 195/1998). La pretensión ejercida tiene por objeto que se declare *«que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad de Castilla y León, anulando la disposición impugnada únicamente en lo que concierne al extremo del abono directo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a los ayuntamientos de El Sahúgo, La Robla, Quilós y Trespaderne, ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León»*.

La reivindicación competencial se limita adecuadamente a la ejercida en relación con los municipios situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que resulta acorde con el principio general de “territorialidad”

de las competencias autonómicas (por todas, STC 194/2011). Desde una perspectiva material, el reproche competencial se ciñe exclusivamente a la centralización de la gestión de las ayudas, esto es, al hecho de que la resolución y pago de las mismas se atribuya a un órgano estatal. No se pone en cuestión la competencia del Estado para el ejercicio de la actividad subvencional en sí misma considerada, sino los términos concretos de ejercicio de esa competencia en el supuesto que se examina, lo que está de acuerdo con la JTJC, según la cual, «*existirá el vicio de incompetencia que constituye el objeto propio del conflicto positivo de competencia, bien si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro o bien si, en su caso, discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercitarla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto*» (STC 44/2007); sustentándose la reivindicación competencial de la Junta de Castilla y León en la vulneración de sus competencias en materia de asistencia social, habrá de estarse a lo dispuesto en el vigente EACL que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de la acendrada doctrina del TC sobre el *ius superveniens*, (STC 1/2011). El art. 70.1.10 EACL atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León competencia exclusiva en materia de «*asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario*», con especificación de que dicha materia incluye, entre otros aspectos, la «*promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores*» y la «*prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social*», en su apartado 3 señala que la atribución en exclusividad de estas competencias «*se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos en la Constitución*». Como es habitual en este tipo de conflictos se acude a la legendaria STC 13/1992 en la que se recoge el principio de que «*la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate*», ya que «*la subvención no es un concepto que delimite competencias*». La competencia material objeto del conflicto es la *asistencia social*; esta noción no está precisada en el texto constitucional; atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, hemos considerado que la asistencia social «*abarca una técnica de protección situada extramuros del Sistema de Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta*» (SSTC 79/1986; 146/1986; 239/2002; 178/2011 y 36/2012). El examen del Real Decreto permite confirmar que las ayudas objeto de la controversia se integran sin dificultad en el ámbito de la *asistencia social*; ésta figura en el art. 148.1.20 CE y es por tanto competencia posible de las Comunidades Autónomas, que en nuestro caso ha sido efectivamente asumida por la CACL con carácter exclusivo, en los términos previstos en el citado art. 70.1.10 del vigente EACL. El resto del argumentario del TC sigue la tesis de la STC 13/1992 y

de las más recientes decisiones sobre caso similares, entre las que se encuentran varias de las que venimos comentando. En lo que se refiere al alcance del fallo, no se hace comentario alguno acerca de la vulneración del principio de *lealtad constitucional* atendiendo a lo solicitado en el texto de la demanda, que se concreta en la anulación de la disposición y a la declaración de la competencia autonómica para el *abono directo* de la subvención, y teniendo en cuenta que, como ya se ha declarado en otros casos (SSTC 75/1989; 13/1992; 79/1992; 186/1999 y 38/2012, entre otras) la disposición impugnada ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas, la pretensión de la Junta de Castilla y León ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin necesidad de que haya de procederse a la anulación de los preceptos correspondientes.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 76/1986; 146/1986; 75/1989; 13/1992; 79/1992; 195/1998; 186/1999; 239/2002; 44/2007; 1/2011; 178/2011; 194/2011; 36/2012; 38/2012.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

Estimar el conflicto positivo de competencia formulado y declarar que corresponde a la Junta de Castilla y León la titularidad de la competencia controvertida.

**9. Sentencia 24/2013, de 31 de enero de 2013 (BOE de 26 de febrero). Ponente: Pérez de los Cobos Orihuel (Conflicto positivo de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** Arts. . 9.2; 27; 149.1.30  
**otros:** 131.3.c) EAC

**Objeto:** Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria.

**Materias:** El Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que determinados preceptos de esta norma reglamentaria resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias pues estima que, conforme al art. 149.1.30 CE y a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la regulación estatal contenida en los apartados 7 y 8 del art. 14, la disposición adicional primera y el anexo III exceden de lo que puede considerarse básico en esta materia invadiendo la competencia de la Generalitat para organizar esta ense-

ñanza, por el contrario la representación del Estado considera que la norma controvertida se limita a establecer las enseñanzas mínimas que conducen a la obtención de un título oficial y dejando cumplido espacio a la Comunidad Autónoma recurrente para el ejercicio de sus competencias. Se reitera por el TC su doctrina acerca de las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, en el sentido de que la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos; lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (STC 148/2012); por ello si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia necesaria será la no desaparición del conflicto (STC 133/2012). El TC concluye que la disputa competencial permanece viva en relación con la disposición adicional primera, el anexo III, y el art. 14.7 del Real Decreto 1631/2006, ya que o no han resultado modificados, o la modificación no ha afectado a la cuestión controvertida o se mantiene una redacción muy similar a la impugnada, En cuanto al art. 14.8, también impugnado, cabe señalar que, aunque la nueva regulación ha eliminado la referencia a las materias mínimas que éste contenía, se impone como límite a la competencia autonómica para establecer el currículo de los módulos voluntarios la exigencia de que en el mismo se incluyan los aspectos que resulten imprescindibles para alcanzar las competencias básicas recogidas en el anexo I de este mismo reglamento, motivo por el cual, al imponerse por vía reglamentaria limitaciones, aunque de menor intensidad, a la competencia organizativa de la Comunidad Autónoma en los programas de cualificación profesional inicial, no cabe concluir la pérdida de objeto. Tanto la Generalitat de Cataluña como el Estado coinciden en que la materia afectada por la disposición impugnada es educación; en que el título competencial que asiste al Estado, por ser el más específico, es el contemplado en el art. 149.1.30 CE y, finalmente, en que el art. 131.3 c) EAC atribuye a Cataluña la competencia compartida para establecer los planes de estudio incluida la ordenación curricular, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza; en relación a las competencias del Estado en materia educativa, afirmamos ya en la STC 55/1985 «[l]a regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30 de la C.E. supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con ‘las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución’ a que se refiere el mismo art. 149.1.30 de la C.E. debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado -en la acepción del mismo que venimos utilizando- la función

de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE.», dos competencias diferenciadas a las retorna a hacer referencia, entre otras, en la STC 111/2012 en los términos siguientes: «el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar le reconoce competencia exclusiva para la '[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales', mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las 'normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de los poderes públicos en esta materia'». La primera de esas competencias comprende la de «establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como la de expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (STC 42/1981; 122/1989). LJTC ha establecido que la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, comprende «[l]a función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la C.E.» (STC 77/1985) o, como señala la STC 111/2012, «la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado 'la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE' (STC 77/1985)», considera pertinente el TC recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva ex art. 9.2 CE (SSTC 86/1985 y 337/1994), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994 y 134/1997); en todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias; en definitiva, en materia de enseñanza correspond al Estado la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (STC 330/1993); por su parte, el art. 131.3.c) EAC atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para establecer los planes de estudio, incluida la ordenación curricular; recordará el TC que la STC 31/2010 declaró inconstitucional el inciso «como prin-

*cípios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*” del art. 111 EAC, intitulado *competencias compartidas*, toda vez que las bases estatales quedaban reducidas «[a] los ‘principios o mínimo común normativo’ fijados por el Estado ‘en normas con rango de ley’, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.» (STC 31/2010, FJ 60). Esta interpretación conforme a la cual el contenido y alcance de las bases estatales serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal, es la que ha de tenerse en cuenta para la resolución de este conflicto competencial. Según la doctrina constitucional los requisitos que debe reunir la legislación para ser considerada básica afectan a los dos aspectos material y formal de la regulación estatal; en tal sentido, entre otras, la STC 14/2004 estableció que «el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, de 28 de enero, 48/1988, de 2 de marzo, 147/1991, de 4 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre).» pero lo básico puede tener mayor o menor intensidad dependiendo del ámbito material sobre el que recaiga y así se afirmó en la STC 222/2006 a cuyo tenor “[e]ste Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.).» Por lo que se refiere a la perspectiva formal de la normativa básica, “debemos recordar nuestra doctrina, según la cual se deben satisfacer determinados requisitos con el fin de que ‘el cierre del sistema, no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como

*norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura. De manera que a esta perspectiva ‘atiende el principio de ley formal ... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará ... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que, como excepción a dicho principio de ley formal, el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases’ (STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).» (STC 14/2004, FJ 11).*

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 42/1981; 77/1985; 86/1985; 77/1985; 122/1989; 55/1985; 330/1993; 337/1994; 134/1997; 14/2004; 31/2010; 111/2012; 133/2012; 148/2012;

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido:

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado.

*Entre las primeras 100 Sentencias del TC se encuentran 20 conflictos positivos de competencia; 23 recursos de inconstitucionalidad y 7 cuestiones de inconstitucionalidad. Es evidente que era imposible dar noticia pormenorizada de todas ellas.*

*Para que al menos el lector de esta sesión pueda tener noticias de cada una de las Sentencias referidas, citamos al menos aquellas a las que acabamos de hacer referencia:*

*SSTC de 2013: 4; 5; 6; 8; 9; 14; 17; 19; 20; 34; 36; 38; 39; 46; 49; 50; 51; 63; 64; 66; 67; 69 (Recursos de inconstitucionalidad).*

*Cuestiones de inconstitucionalidad: SSTC de 2013: 13; 33; 41; 42; 58; 60; 61.*

*Conflictos de competencia: amén de los que hemos resumido infra, 25; 26; 35; 37; 40; 47; 48; 52; 59; 62; 65; 70; 80.*