

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 88/2010, de 15 de noviembre (BOE de 17 de diciembre). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.13
otros:

Objeto: El art. 15.6 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria

Materias: Libertad de horarios comerciales: régimen de competencias estatales y autonómicas

El precepto objeto del presente recurso de inconstitucionalidad reza así: *Del mismo modo, la libertad de horarios se extenderá a los establecimientos comerciales minoristas, con una superficie útil de venta y exposición no superior a dos mil quinientos metros cuadrados, que se encuentren situados en zonas de gran afluencia turística.* Se considera por el representante del Estado que la exclusión de determinado tipo de establecimientos de la libertad de horarios proclamada por la norma básica estatal para los situados en las zonas de gran afluencia turística en el primer párrafo del art. 43.3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, vulnera las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.13

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

CE, a cuyo amparo se dicta la normativa estatal en materia de horarios comerciales. El representante del Gobierno de Cantabria se opone a las anteriores consideraciones estimando que el precepto impugnado constituye un desarrollo acorde con la finalidad última perseguida por la base estatal en la materia: favorecer que los turistas puedan adquirir bienes en las citadas zonas, por cuanto el reconocimiento de la libertad de horarios a los grandes establecimientos comerciales implicaría que dicha libertad se extendería más allá de las zonas de gran afluencia turística; procederá el TC a encuadrar el precepto cuestionado en la materia que le sea propia, dentro del sistema de distribución de competencias que se contiene en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Considera el TC que es claro que el precepto impugnado afecta a materia que se integra sin dificultad en el ámbito del *comercio interior*, estimando indudable que el régimen de horarios comerciales pertenece a la citada materia (por todas, STC 164/2006 y la doctrina allí citada); sobre esta materia la Comunidad Autónoma de Cantabria ostenta competencia exclusiva, según el artículo 24.1.13 de su Estatuto de Autonomía, sin que quepa ignorar que sobre esa materia es posible que incidan competencias estatales; como ya se indicó en la STC 254/2004, FJ 7: *a partir de este encuadramiento material hemos dicho en la STC 284/1993, de 30 de septiembre, que sobre el comercio interior pueden incidir las competencias básicas del Estado previstas en el art. 149.1.13 CE, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o ejecución, según lo establecido en el respectivo Estatuto en materia de comercio interior [STC 284/1993, de 30 de septiembre, FJ 4 a), con remisión a la STC 225/1993, de 8 de julio]*. Encuadrada del modo expuesto la cuestión controvertida advertirá el TC que durante la pendencia del presente proceso constitucional la numeración del apartado 6 impugnado ha sido modificada por el art. 1.2 de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/2004, de medidas administrativas y fiscales, si bien tal modificación resulte irrelevante a los efectos de la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, pues el precepto impugnado ha mantenido invariable su redacción, consistiendo la única variación en que ha pasado a ser el apartado 5 de ese mismo art. 15 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002; asimismo han sufrido modificaciones las previsiones básicas contenidas en el art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, formalmente sustituidas por las establecidas en la Ley 1/2004, de horarios comerciales, que dedica a esta cuestión su

art. 5, *Establecimientos con régimen especial de horarios*, en especial sus apartados 1 y 5, estableciendo una regulación materialmente coincidente con la que el Abogado del Estado reputó vulnerada en el momento de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, la cual, a su vez, no era sino reproducción de la contenida en el art. 3 de la Ley Orgánica 2/1996, complementaria de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, y en el mismo precepto del anterior Real Decreto-ley 22/1993, por el que se establecen las bases para la regulación de horarios comerciales. Considerará el TC que ha de ser el art. 5.1 de la Ley 1/2004 el precepto que, formalmente y conforme a su doctrina expuesta en la STC 1/2003, FJ 9, deberá tener en cuenta como parámetro de enjuiciamiento de la adecuación del precepto impugnado al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de señalar su total identidad material con la norma en vigor en el momento de iniciarse el presente proceso constitucional; en efecto, el referido art. 5.1 de la Ley 1/2004 dispone que, entre otros establecimientos comerciales, los instalados en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional; por su parte el art. 5.5 prescribe que la determinación de zonas turísticas a las que se refiere el art. 5.1, así como los períodos a que se circunscribe la aplicación de la libertad de apertura en ellas, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial; proclamándose ambos preceptos dictados *en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en el art. 149.1.13 CE y con el respeto a las competencias en materia de comercio interior de las Comunidades Autónomas*, tal como reza su disposición final primera. Considera el TC que el examen del ahora vigente art. 15.5 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002 habrá necesariamente de realizarse teniendo en cuenta que la cuestión que se suscita en el presente proceso es la de si el precepto autonómico cuestionado puede ser entendido como un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o ha de considerarse que no ha respetado tal normativa básica estatal, resultando vulnerador del orden constitucional de distribución de competencias. La eventual vulneración de la normativa básica determinará que nos encontremos ante un supuesto denominado por el TC (STC 166/2002, FJ 3) una inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, puesto que la normativa autonómica será contraria al orden de distribución de competencias por infringir la normativa estatal básica, lo que exigirá, además de apreciar que la contradicción entre

ambas normas, estatal y autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa, comprobar que la norma estatal que se propone como canon de constitucionalidad tiene ese proclamado carácter básico atendiendo a las competencias que corresponden al Estado, puesto que la disposición autonómica únicamente vulnerará el orden constitucional de distribución de competencias cuando el propio precepto estatal es respetuoso con dicho orden. Considera el TC obvio que el apartado 1 del art. 5 de la Ley estatal 1/2004 ha de considerarse formalmente básico, pues como tal es declarado en la disposición final primera de la Ley estatal 1/2004, la cual entiende que la totalidad de las previsiones de la citada norma legal se encuentran amparadas por las competencias reconocidas al Estado por el art. 149.1.13 CE; en relación a su carácter materialmente básico, apreciará el TC que la Ley estatal 1/2004 establece un régimen mínimo de regulación en materia de horarios comerciales dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden optar por grados superiores de liberalización; así tiene en su conjunto por finalidad la fijación de las bases de la regulación de los horarios comerciales, aspecto éste particularmente relevante en la ordenación de la actividad comercial minorista, rama o sector de la economía nacional respecto a la cual el Estado puede establecer medidas básicas en cuanto lo requiera la adecuada ordenación de la actividad económica. Dichas medidas, integradas en una acción legislativa que persigue un objetivo general de política económica por su incidencia en el sector de la distribución, consisten en la combinación de un régimen limitativo de los horarios comerciales con el reconocimiento de la proclamación de la libertad de horarios para determinados tipos de establecimientos comerciales en razón de su actividad o ubicación, entre los que se encuentran los situados en las denominadas zonas de gran afluencia turística; considerará, asimismo el TC que en este caso se trata de una opción que, por su carácter de excepción al régimen general en materia de horarios comerciales, precisa de una decisión unitaria y homogénea para el conjunto del Estado, aun cuando la misma se haya formulado con carácter abierto, de forma que su plasmación concreta precisa de las decisiones que al efecto adopte la Comunidad Autónoma en cuanto titular de las competencias sobre comercio interior. En tal sentido, como medida singular de ordenación económica en un contexto de intervención administrativa en cuanto a la determinación de los días y horas hábiles para el ejercicio del comercio, el Estado ha establecido el principio de libertad de horarios en estas zonas, cohonstando los intereses particulares y sectoriales de los empresarios y comer-

ciantes y de los consumidores, en atención a la trascendencia que para la actividad económica en general y la comercial en particular puede tener, en cuanto estímulo a la demanda privada de bienes de consumo y al empleo en dichas zonas, la afluencia en ellas de turistas; considera el TC que así no se vacía aquí de contenido el título competencial autonómico en materia de comercio interior, por cuanto la base estatal no agota toda la normación ni monopoliza toda actuación pública posible sobre la materia, sino que se limita a establecer que la libertad horaria en esas zonas, con el alcance geográfico y temporal derivado de la previa decisión autonómica (art. 5.5 de la Ley estatal 1/2004), se aplicará a todo tipo de establecimientos; en el presente caso, la norma estatal ha establecido una regla general: la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos si los mismos se hallan en zonas calificadas por la Comunidad Autónoma como de gran afluencia turística; en la medida en que su contenido es un régimen de libertad de actividades, resulta obvio que dicho precepto no requerirá ulteriores desarrollos o matizaciones; sin embargo para el TC lo anterior no significa que se haya producido un desplazamiento absoluto de la competencia autonómica, pues no puede obviarse que, aun cuando la misma se haya reducido en este concreto punto, posee un ámbito mucho más extenso que el estrictamente referido a él. La base estatal requiere de la actuación autonómica, de forma que la uniformidad mínima inherente a toda norma básica no vacía ni predetermina por sí sola la competencia autonómica, por cuanto es a la propia Comunidad Autónoma a la que corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas como de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria, por lo que la existencia de ésta se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas de su territorio que, a efectos comerciales, hayan de ser consideradas como tales zonas de gran afluencia turística y a los períodos de tiempo a que dicha libertad horaria quedará circunscrita. Ambas circunstancias están previstas en la propia legislación cántabra que, conforme a lo expuesto, disfruta de un margen de desarrollo de la normativa básica para el establecimiento de una política propia en la materia en el marco definido por la base estatal, la cual, en todo caso, impide que se discrimine entre tipos de establecimientos en función de su superficie; considerará el TC que todo ello es conforme con su reiterado criterio respecto a la articulación de las bases y su desarrollo como esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de permitir que cada Ente Autonomi-

co introduzca las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia diseñe el bloque de la constitucionalidad; en atención a estas consideraciones estimará el TC que el apartado 1 del art. 5 de la Ley estatal 1/2004, en cuanto establece la libertad de horarios para los establecimientos situados en zonas de gran afluencia turística, ha de considerarse una norma básica legítimamente dictada al amparo del art. 149.1.13 CE. Desde este planteamiento, considerará el TC que basta la simple comparación del contenido de ambos preceptos legales para poner de manifiesto que el actual art. 15.5 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002 ha incurrido en contradicción con lo dispuesto en el art. 5.1 de la Ley estatal 1/2004, pues resulta claro que el primero restringe la libertad de horarios en zonas de gran afluencia turística a los establecimientos comerciales minoristas cuya superficie útil de venta y exposición supere dos mil quinientos metros cuadrados, limitación no contenida en la legislación básica estatal en materia de horarios comerciales; dicha previsión implica establecer restricciones al régimen de libertad de horarios no previstas por la normativa básica estatal, la cual no hace distinciones en función de la mayor o menor superficie del establecimiento comercial; considera el TC que ello supone un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de su competencia estatutaria en materia de comercio interior; lo que conlleva la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida por contravenir el orden constitucional de distribución de competencias.

2. Sentencia 113/2010, de 24 de noviembre (BOE de 24 de diciembre). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: art. 149.1.18
otros:

Objeto: Disposición adicional segunda y la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera

Materias: Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos: mérito y capacidad como criterios imperativos de los criterios de selección.

Se considera que los preceptos impugnados vulneran la normativa

básica del Estado dictada en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos ex art. 149.1.18 CE, normativa en la que se incluye el régimen de acceso a la función pública por entender que los preceptos impugnados permiten el acceso a determinadas escalas de funcionarios a personas que podrían carecer de la titulación exigida legalmente para ello; con las disposiciones impugnadas se permite que determinados funcionarios se incorporen a ciertas escalas del Cuerpo Superior Facultativo de la Administración pública canaria, perteneciente al grupo A, y del Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio, perteneciente al grupo B, sin tener la titulación correspondiente, lo que vulnera frontalmente el principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, tal y como garantiza la normativa básica estatal. A favor de la plena constitucionalidad de la disposición impugnada se afirma que éstos no han de ser interpretados en el sentido dado por el Abogado del Estado, puesto que no prevé una integración de las personas a los que se refieren en las escalas creadas en la Ley 8/1999, ni tampoco habilitan el acceso a grupos de clasificación distintos a los correspondientes a su titulación, sino que se limitan a disponer la integración de dichas personas en los grupos de clasificación, correspondientes a su titulación, a los que pertenecían al tiempo en que se operó su transferencia a la Comunidad Autónoma, sin integrarse en las nuevas escalas creadas por la Ley autonómica; y, en el otro, a proporcionar similar solución al personal interino que prestaba servicios en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera. Considerará el TC que se plantea aquí un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales; traerá en su apoyo la STC 31/2006, FJ 2.: *[será] obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981), toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982 y 16/1998,) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004); considera el Tc que la mencio-*

nada operación se habrá de realizar atendiendo a su consolidada doctrina (por todas, STC 44/2007, FJ 7), en virtud de la cual la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal; estima el TC que debe determinar, en primer lugar, cuál sea esta normativa básica, vigente en el momento de la resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, que ha de operar, llegado el caso, como parámetro de constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados. Las normas básicas citadas y vigentes en el momento del recurso han perdido su vigencia durante la pendencia del presente proceso constitucional, siendo sustituidas por otras, las cuales, en la medida en que constituyen la normativa que ha ocupado el lugar de la invocada, deberá ser tenida en cuenta en el enjuiciamiento del TC. La Ley 30/1984 ha sido, en su mayor parte, derogada, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público (en adelante LEEP), derogación que ha afectado a los arts 19.1 y 3 y 25 de la Ley 30/1984 [disposición derogatoria única b)]; mas advertirá el TC que no obstante esta derogación formal la LEEP contiene normas materialmente similares a los preceptos citados; así, el art. 19 de la Ley 30/1984 hacía referencia a la necesaria garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en los sistemas de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas; dicha garantía es la que aparece ahora consagrada en el art. 55 LEEP, el cual, bajo la rúbrica Principios rectores del acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio, dispone que: *1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico. 2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación: a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases; b) Transparencia; c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección; d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección; e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar; f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección;* en el mismo sentido dispone el 61.6 LEEP que los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición. El segundo precepto de la Ley 30/1984 invocado por el Abogado del Es-

tado, el art. 25, disponía la agrupación de los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios en grupos determinados en función de la titulación exigida para el ingreso; en términos similares la LEEP, después de establecer en su art. 56.1 e), como requisito para la participación en los procesos selectivos, el de la posesión de la titulación exigida, dispone en el art. 75.1 que *[l]os funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo*, y fija, en su art. 76, los grupos de clasificación aplicables a los cuerpos y escalas de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a ellos, previsión que ha de entenderse, en cuanto a su efectiva implantación, en los términos de la disposición transitoria tercera del mismo texto legal: las mencionadas previsiones de la LEEP han de considerarse básicas, no solamente al haber sido formalmente declaradas como tales en la disposición final primera LEEP, sino porque su carácter materialmente básico se deduce sin dificultad de anteriores pronunciamientos del TC [por todos, STC 31/2006, FJ 3 a) y b) y doctrina allí citada], en cuanto se trata de una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo. En efecto, aun cuando las referidas decisiones del TC se hayan adoptado en relación a las disposiciones de la Ley 30/1984 resulta evidente que las razones que condujeron al TC a considerar básicas las citadas disposiciones son también aplicables a los preceptos de la LEEP. Traerá en su apoyo el TC (por todas, STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8): *en materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud del art. 149.1.18 CE, establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, incluyendo materialmente en su ámbito, ‘en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas’ [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c); 56/1990, de 29 de marzo, FJ 19].* Las normas vigentes en el momento de producirse la cuestión que se debate ya no están en vigor; será decisión del TC que la norma que viene ahora a regular esa misma cuestión, la disposición derogatoria única 1, letras b) y d), de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, norma esta última

que, conforme al criterio anteriormente expuesto, será la que, en su caso, deberá ser tenida en cuenta a efectos de resolver la cuestión planteada; recordará el TC que la nueva norma dispone que *Son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas, con tal carácter, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley y la normativa que la desarrolle, para el ingreso, la movilidad entre los cuerpos docentes, la reordenación de los cuerpos y escalas, y la provisión de plazas mediante concursos de traslados de ámbito estatal. El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos básicos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente. Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior*; por su parte la disposición adicional duodécima de la misma Ley regula el ingreso y la promoción interna, estableciendo, al inicio de su apartado primero, que *[e]l sistema de ingreso en la función pública docente será el de concurso-oposición convocado por las respectivas Administraciones educativas*; en relación con ello la disposición adicional novena establece los requisitos de titulación y formación pedagógica y didáctica exigibles para el ingreso en los cuerpos de funcionarios docente; el apartado 5 de la ya citada disposición adicional duodécima permite a los funcionarios docentes acceder a un cuerpo del mismo grupo y nivel de complemento de destino, sin limitación de antigüedad, siempre que posean la titulación exigida y superen el correspondiente proceso selectivo; por último, la disposición transitoria decimoséptima habilita al Ministerio de Educación y Ciencia para proponer a las Administraciones educativas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, la adopción de medidas que permitan la reducción del porcentaje de profesores interinos en los centros educativos, así como dispone que, durante los años de implantación de la Ley Orgánica 2/2006, el acceso a la función pública docente se realizará mediante un procedimiento selectivo de concurso-oposición en cuya fase de concurso se valorarán la formación académica y, de forma preferente, la experiencia docente previa en los centros públicos de la misma etapa educativa hasta los límites legales permitidos. La fase de oposición, que tendrá una sola prueba, versará sobre los contenidos de la especialidad que corresponda, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio de la docencia. Para la regulación de este procedimiento de concurso-oposición se tendrá en cuenta lo previsto en el apartado anterior, a cuyos efectos se requerirán los informes oportunos de las Ad-

ministraciones educativas. De este complejo normativa extrae el TC que la conclusión de que las referencias de la misma a la Ley 30/1984 hay que entenderlas referidas a la LEEP en aquellos aspectos en los que la regulación de éste ha sustituido a la de aquélla; en segundo lugar, se reitera la conclusión ya alcanzada en la STC 31/2006, FJ 3 c), en el sentido de que la normativa educativa asume, por remisión y también de forma explícita, la vigencia de los principios fijados por la normativa general en materia de función pública en lo relativo a los aplicables a la selección y acceso del personal al servicio de las Administraciones públicas; así, a los efectos de los extremos que han de ser dilucidados en el presente recurso de inconstitucionalidad, considerará el TC que no resulta relevante pronunciarse acerca del carácter docente o no docente de los cuerpos de funcionarios en cuestión, en la medida en que la base estatal es coincidente; sin embargo, para un mejor análisis del problema planteado en el presente proceso es conveniente también examinar el régimen normativo regulador de los cuerpos de personal de Institutos Politécnicos Marítimo-Pesqueros; recordará el TC que la Ley estatal 43/1981 sobre creación de cuerpos de personal docente para los Institutos Politécnicos Nacionales Marítimo-Pesqueros, creó, bajo la denominación de Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller de dichos Institutos, dos cuerpos especiales de la Administración civil del Estado, precisando, en su artículo 3, las titulaciones necesarias para el ingreso en ellos; al tiempo que tendrá en cuenta que estas titulaciones resultaban ser para el Cuerpo de profesores numerarios las de licenciado, arquitecto, ingeniero, titulados de la carrera superior de náutica en sus tres ramas e ingeniero técnico o equivalentes; y para el de maestros de taller las correspondientes a enseñanzas medias (bachiller, técnico especialista correspondiente a la formación profesional de segundo grado y equivalentes); también recordará cómo el Real Decreto 2682/1982 determinó las funciones, dictó normas para el ingreso en los citados cuerpos y estableció el régimen de solicitudes de integración, sin que, por último, la regulación establecida al efecto se viera afectada por las medidas de reorganización de la Ley 30/1984, norma que no hace mención expresa a estos cuerpos de funcionarios; así como por Real Decreto 1939/1985 de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Canarias las funciones en la materia, entre las cuales se incluye el nombramiento, traslado, promoción, perfeccionamiento y movilidad del personal adscrito a los centros y servicios

transferidos. Tras esta descripción de la norma vigente, considera el TC encontrarse en condiciones de comenzar a analizar las tachas de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado imputa a los preceptos impugnados, a saber, si existe una esencial contradicción entre las normas recurridas y la normativa básica estatal. Se referirá, a estos efectos, separadamente a lo establecido en la disposición adicional segunda y en la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, ya que en una y otra se abordan cuestiones distintas que han de recibir una respuesta diferenciada por parte de este Tribunal Constitucional. Comienza recordando a estos efectos lo dispuesto en la disposición adicional segunda, a cuyo tenor: *Los funcionarios de carrera a que se refiere la disposición anterior, que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del R. D. 1939/1985, de nueve de octubre, y que hasta la fecha de entrada en vigor de la presente Ley han venido prestando servicios docentes en los dos Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley, se integrarán en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, con la consideración de ‘a extinguir’.* A tenor de la redacción literal del precepto apreciará el TC que, frente a lo afirmado por el Abogado del Estado, el precepto transcrito no regula la selección o el acceso a la función pública canaria de personas que carecerían de la titulación exigida; los destinatarios de esta norma ya ostentan, en virtud de las normas estatales la condición de funcionarios de carrera de los Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller; en esas condiciones fueron traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1939/1985. Por ello considerará el TC que se encuentra ante una norma que tiene como objeto regular determinados aspectos de un personal que fue transferido a la Comunidad Autónoma para realizar una actividad profesional en los servicios de su propia Administración Pública. Por lo que se refiere a la situación del personal funcionario transferido no olvida que la Ley 12/1983, del proceso autonómico, estableció en su artículo 24.1 que *los funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas, pasarán a depender de éstas, en los términos previstos en el art. 25.1 de esta misma Ley, siéndoles respetados los derechos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso, señalando el artículo 25 que [l]as Comunidades Autónomas asumirán todas las obligaciones del Estado en relación con los mismos y [l]os funcionarios a que se refiere el presente artículo no podrán ser adscritos en las Comunidades Autónomas a puestos*

de trabajo que no correspondan a su categoría y Cuerpo o Escala; por su parte el artículo 12 de la Ley 30/1984, al regular la situación de los funcionarios transferidos, señalaba en su apartado 1 que *los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas. Las Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido*; sin olvidar que en esa misma línea el art. 88.2 LEEP establece, con carácter de norma básica ex art. 149.1.18 CE, que *[l]os funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, hallándose en la situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran, así como que [l]as Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido*; tendrá en cuenta el TC que la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal que resulten afectados por los traspasos a la Comunidad Autónoma pasarán a depender de ésta, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondieran en el momento del traspaso; previsión ha sido recogida por la Ley 2/1987 de regulación de la función pública canaria, cuya disposición transitoria primera aborda la integración en la función pública autonómica de los funcionarios transferidos, estableciendo en su apartado Dos.2 que *[l]os funcionarios transferidos, y los que puedan serlo en el futuro que, conforme a las normas anteriores, no puedan ser integrados en los cuerpos o escalas creados en esta Ley se integrarán en el grupo de clasificación correspondiente con el que hayan sido transferidos con la consideración de a extinguir*, previsión no controvertida con la perspectiva competencial y de la cual la impugnada resulta ser un reflejo. De ahí que aprecie el TC que de lo que aquí se trata es de la regulación que una Comunidad Autónoma ha establecido para que un determinado personal quede integrado en la organización de su propia Administración, operación en la que no cabe discutir que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de la potestad de autoorganización de que disponen, puedan configurar su propia función pública con arreglo a los criterios que, dentro del respeto al orden constitucional de distribución de competencias, consideren adecuados; el TC recordará, en este sentido su STC 110/2004, FJ 4 b): *En efecto, admitido que la Administración pública*

(con mayor lógica, el legislador) disfruta de cierta discrecionalidad para configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio, es razonable pensar que dispone de un especial margen de actuación 'en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razones de transitoriedad o especialidad, una adecuación o actualización de regímenes jurídicos y retributivos (AATC 1268/1987 y 1053/1988, entre otros). No cabe duda que dentro de esas situaciones particulares cabe incluir las que nacen de procesos de transferencias, como el presente, en los que, entre otros extremos, hay que acomodar y adecuar a la Administración receptora a personas que, con uno u otro status, prestaban sus servicios en otro Ente' (STC 57/1990, Fj 2; vid. también ATC 54/1992, Fj 3); apreciará el Tc que la Administración receptora y la propia legislación autonómica disponen de amplias facultades para establecer la estructura y organización de sus propios medios y para adecuar y acomodar a los mismos el personal transferido, aunque, evidentemente, todo ello sobre la base del respeto a los derechos del personal transferido, tal como se contempla en la normativa básica estatal; apreciará el TC que la finalidad de la disposición autonómica impugnada no es la integración automática en las Escalas creadas por la Ley autonómica 8/1999 de los funcionarios de los Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller que carecieran de la titulación que resultaría exigible, pues tal integración no resulta de lo dispuesto en el precepto impugnado; al contrario, la finalidad de éste resulta ordenada a responder a la necesidad de hacer frente a una situación excepcional en la que se encontraba determinado personal que ya tenía la condición de funcionario de carrera en el momento en que fue transferido a la Comunidad Autónoma, situación excepcional que vendría dada por la carencia del título académico habilitante correspondiente a cada uno de los grupos de titulación establecidos en la normativa básica estatal; será criterio del TC que la respuesta a dicha situación excepcional requiere cohonestar la capacidad autonómica para configurar su propia función pública con la obligación, derivada tanto de lo dispuesto en el EACan como en la propia normativa básica estatal, de preservar la posición de los funcionarios transferidos en el doble plano económico y administrativo o profesional, todo ello sin violentar la normativa básica estatal de la que se desprende la consideración, con carácter general, de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de los funcionarios; en este sentido recordará el TC la STC 76/1983, la cual al resolver (FJ 40) la constitucionalidad del art. 31.2 del Proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico, dijo *en él se establece la forma de garantizar*

a los funcionarios estatales transferidos que pertenezcan a Cuerpos o Escalas los derechos adquiridos, de cualquier orden y naturaleza, que poseyeran en el momento de la transferencia, exigencia que se halla expresamente establecida en la totalidad de los Estatutos de Autonomía, en relación a lo cual se afirmó que esta garantía implica, en relación con estos funcionarios, el mantenimiento de su situación estatutaria; de aquí que el precepto les reconozca los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios en servicio activo de los Cuerpos o Escalas de que procedan. Atendida la excepcional situación en la que se encuentran unos funcionarios en trance de ser integrados en la función pública canaria, apreciará el TC que, al tratarse de funcionarios transferidos, la Comunidad Autónoma puede disponer su integración en los cuerpos y escalas creados al efecto respetando las exigencias de grupo y titulación que se derivan de la normativa básica, lo que la Ley canaria 8/1999 ha hecho en su DA 1ª, que no ha sido impugnada en el presente proceso; al tiempo, considerará el TC que la Ley autonómica ha de atender asimismo a la obligación de respetar los derechos adquiridos por quienes eran ya funcionarios de carrera, tanto con anterioridad a la introducción por la Ley 30/1984 de la base estatal relativa a la clasificación de los cuerpos y escalas de funcionarios en función de la titulación exigida para el ingreso en ellos como, lógicamente, en el momento de producirse la posterior transferencia; respeto de los derechos adquiridos que ha sido atendido del mismo modo que el establecido en el régimen general de la función pública canaria desde 1987, sin que éste último haya generado controversia competencial alguna; encuentra el Tc que la norma impugnada encuentra su sentido en la necesidad de hacer frente a la excepcional situación en la que se encontraba un determinado grupo de funcionarios de carrera, los cuales, de esta forma, no ven alterada su situación, sin que tampoco, por impedirlo tanto la normativa básica como la propia legislación canaria en materia de función pública, se integren en las Escalas específicamente creadas por la norma autonómica. Considerará el TC que la conclusión alcanzada se corrobora si se interpretan sistemáticamente las disposiciones adicionales de la Ley 8/1999, que a este último extremo una previsión distinta de la aquí impugnada en cuya virtud se establece la regla general de integración en las Escalas creadas por la norma autonómica de aquellos funcionarios que, pertenecientes a alguno de los dos cuerpos, ostenten la titulación exigida por la propia Ley 8/1999; regla general de integración de la que la impugnada disposición adicional segunda se configura como excepción para hacer posible, tanto la integración de los funcionarios de carrera en la fun-

ción pública canaria, como el respeto de las condiciones en que dichos funcionarios de carrera fueron transferidos por el Estado, quedando justificada su excepcionalidad por la necesidad del legislador canario de proporcionar una solución normativa para la integración en la función pública canaria de las personas que se encuentran en la situación descrita, caracterizada por la pertenencia a un cuerpo de funcionarios para cuyo acceso no se exigía, en su momento, la titulación académica que resulta de la aplicación de lo dispuesto en la sobreenvenida normativa estatal y autonómica; concluirá así el TC que no aprecia que la normativa autonómica cuestionada incurra en la contradicción con los mandatos de la normativa básica que resulta imprescindible para apreciar la inconstitucionalidad del precepto autonómico, pues la finalidad de la disposición impugnada es responder a una previa situación derivada de las peculiares circunstancias en las que se produjo el traspaso de este personal de una forma que se inspira directamente en los criterios ordenadores de la función pública canaria. Considera el Tc que ésta constituye la respuesta que viene a suponer el mantenimiento de la situación en la que estos funcionarios de carrera fueron transferidos por el Estado, quedando expresamente excepcionados de la integración en las escalas de funcionarios autonómicos creadas por la Ley 8/1999, integración que se dispone solamente para los funcionarios que ostenten la titulación exigida en la misma; se trata, en definitiva, de la forma en que el legislador canario ha decidido integrar en la función pública autonómica a aquellos funcionarios de carrera que, reuniendo tal condición, carecen del requisito de titulación exigido para pertenecer a las escalas creadas por la Ley 8/1999; sin que aprecie el TC la real y efectiva contradicción entre la norma estatal y la autonómica de la que se derivaría la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias. Procede ahora el Tc a analizar la disposición transitoria segunda, apartados 1 y 3, recordando que los mismos son del siguiente tenor literal: *1. Los funcionarios interinos que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, y que hasta la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley, han venido prestando servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con anterioridad al día 22 de agosto de 1984, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley [el resaltado en cursiva de este extremo es nuestro], podrán asimismo acceder a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el número 1 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presen-*

te Ley con la consideración de ‘a extinguir’. [...] 3. El personal docente interino que viene prestando servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con posterioridad al día 22 de agosto de 1984 y anterior a la entrada en vigor de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, sin reunir los requisitos de titulación y las condiciones establecidos en esta Ley, podrán acceder asimismo a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el número 3 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley, con la consideración de ‘extinguir’. Apreciará el TC que estas normas hacen referencia, por un lado, a los funcionarios interinos que, teniendo tal carácter en la fecha de entrada en vigor de la Ley 30/1984, y habiendo sido transferidos a la Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto 1939/1985, hayan venido prestando servicios en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley 8/1999, así como, por otro, al personal docente interino que viene prestando servicios en dichos Institutos con posterioridad al 22 de agosto de 1984 y con anterioridad a la entrada en vigor de la LOGSE, respectivamente, y que no reúnan, en uno y otro caso, los requisitos de titulación y las condiciones establecidas en la propia Ley 8/1999; las normas citadas permiten acceder a dichas personas a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas específicas que se convoquen, *integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley, con la consideración de ‘a extinguir’*; constituyendo tales pruebas específicas, para el caso de los funcionarios interinos, en un concurso-oposición, en el que se valorarán los servicios efectivos prestados, y, para el caso del personal interino que presta servicios con posterioridad al 22 de agosto de 1984, en un concurso-oposición libre, que constará de pruebas teóricas y prácticas en las que se valorarán los conocimientos sobre los contenidos curriculares y su dominio de los recursos didácticos y pedagógicos así como los méritos académicos; apreciará, en suma, el TC que las normas impugnadas establecen que el personal contemplado en ellas, cuyo vínculo con la Administración pública canaria viene definido por la nota de interinidad, bien por haber sido transferido en tal condición, bien por haber sido posteriormente nombrado con tal carácter, adquiera, mediante la superación de las pruebas previstas en ambos apartados del precepto, la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria en los términos previstos en esos mismos aparta-

dos 1 y 3 de la disposición transitoria segunda; de acuerdo con la citada DT 2ª, la carencia de la titulación necesaria no sería obstáculo para el acceso a dicha condición de funcionario de carrera, sino que solamente impediría su integración en las escalas creadas por la Ley 8/1999; tal sería la consecuencia de la utilización de una fórmula, la de la integración en un grupo de titulación con la consideración “a extinguir”, de la que, con arreglo a la propia normativa canaria en materia de función pública, puede inferirse tanto su carácter excepcional como su aplicación, en principio, únicamente a la situación de quienes, siendo ya funcionarios de carrera, resultan transferidos a la Comunidad Autónoma como consecuencia de los traspasos de funciones y servicios inherentes al desenvolvimiento del Estado autonómico. Considerará el TC que la cuestión que ha de dilucidar aquí es la de si el mecanismo de acceso a la función pública previsto en los apartados impugnados, en particular, en lo relativo a la dispensa de la titulación necesaria en atención a la previa vinculación con los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, resulta o no ajustado al orden constitucional de distribución de competencias; comenzará recordando que la posesión de la titulación académica como requisito para el acceso al empleo público ha sido reiteradamente establecida por el legislador estatal con carácter indudablemente básico [inicialmente en el art. 25 de la Ley 30/1984 y ahora en el art. 56.1 e) LEEP]; esta exigencia, en principio, se refiere a todos aquellos que, tras el establecimiento de la citada base estatal, pretendan acceder a la condición de funcionarios de carrera, aun cuando tal acceso se produzca a partir de una previa situación de interinidad, condición esta última caracterizada por su naturaleza jurídica temporal y precaria, pues los interinos ocupan puestos de trabajo en razón de la urgencia requerida para cubrirlos transitoriamente hasta tanto se provean por funcionarios de carrera, si bien, en el caso que ahora se nos plantea, dicha naturaleza y condición pueda legítimamente ser puesta en duda; recordará el TC que el requisito de la posesión de la titulación adecuada para la ocupación de un puesto de trabajo por personal interino viene también exigido por la propia normativa canaria (art. 65 de la ya citada Ley canaria 2/1987). Considera, por ello, el TC que la situación resulta así ser distinta de la anteriormente examinada respecto a la DA 2ª de la Ley 8/1999, ya que el ámbito de aplicación de ésta última se circunscribe a personas que accedieron a la condición de funcionarios de carrera con arreglo a la normativa vigente en ese momento, esto es, anterior a la promulgación de la Ley 30/1984; sin embargo, considera-

rá el TC claro que el requisito de la posesión de la titulación bastante para el acceso y promoción en el ámbito de la función pública se encuentra taxativamente establecido por las normativas estatal básica y autonómica de desarrollo en materia de función pública, las cuales han recogido lo que ya disponía al respecto el art. 30 de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, sin que considere encontrarse aquí en uno de los supuestos excepcionales previstos por el legislador básico estatal para el acceso a la función pública [tanto en las normas vigentes en el momento de aprobarse la Ley 8/1999 (disposiciones transitorias sexta y decimoquinta de la Ley 30/1984 y disposición transitoria quinta LOGSE) ni, como se apreciará, en la normativa estatal que, con el mismo carácter básico, ha sustituido a las dos leyes citadas]; por esa razón considerará indiscutible que el requisito de la exigencia de la correspondiente titulación no se cumple en los supuestos a que se refieren los apartados 1 y 3 DT 2^a ya que las normas controvertidas reconocen la posibilidad de acceder, previo el correspondiente proceso, a una plaza en propiedad en el ámbito de la función pública canaria sin tener la titulación requerida por la propia Ley 8/1999. Traerá ahora el TC su reiterada doctrina (por todas, STC 107/2003, FJ 4) que la toma en consideración de la previa prestación de servicios a la Administración puede ser tomada en consideración para evaluar la aptitud o capacidad del aspirante, y de hecho así lo reconoce el propio legislador básico estatal en la disposición transitoria cuarta LEEP, que habilita a las Administraciones públicas para efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal a puestos o plazas de carácter estructural de sus cuerpos, escalas y categorías siempre que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005; también considerará el TC que aun siendo cierto que ya declaró (STC 83/2000, FJ 4), que *la consideración de los servicios prestados no es ajena a los conceptos de 'mérito y capacidad' del art. 103.3 CE, ya que 'el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad del aspirante para desarrollar una función o empleo público y suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados' por la Administración convocante (SSTC 67/1989, Fj 3, y, en igual sentido STC 60/1994, Fj 6; 185/1994, Fj 6)*” también ha advertido que dicha posibilidad no es ilimitada. El legislador autonómico goza de un amplio margen de libertad en la regulación de las pruebas de selección y en la determinación de los méritos y capacidades, tal libertad no es absoluta, uno de los límites es el respeto a la normativa básica estatal en materia de función pública, que desde 1984 fija el taxativo

criterio de establecer, con carácter general y salvo las excepciones previstas en ella, como requisito para el acceso a dicha función pública el de la posesión de unas determinadas titulaciones; en aplicación de dicho criterio el TC ya en su STC 31/2006, declaró en relación a la función pública docente [FJ 4 b)], que no es posible que *las Administraciones autonómicas adopten medidas unilaterales en la materia, ya que nuestra jurisprudencia ha declarado expresamente que las excepciones al sistema de acceso a la función pública (docente) merecen la calificación de legislación básica, por lo que su regulación corresponde, obviamente, al Estado central*. La excepcionalidad de la cuestión que se debate no justifica por sí sola la constitucionalidad de la previsión impugnada, pues se trata de una previsión extraña a todos los procedimientos de acceso a la función pública que, de hecho, conculca los principios de igualdad, mérito y capacidad que disciplinan la adquisición del estatuto funcionarial, sin que el hecho de que tal acceso se produzca en un grupo de clasificación con la consideración “a extinguir” pueda enervar dicha conclusión.; recordando doctrina anterior el TC precisa que *las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse –aun cuando quizá menos enérgicamente– en las fases posteriores de la relación funcionarial como es la promoción interna a un nivel superior (STC 27/1991) (STC 388/1993, FJ 2), para concluir: Con más contundencia debe tomarse en consideración esta reflexión cuando no se trata de una medida de promoción interna a un nivel superior, sino de una que pretende facilitar el ingreso en la función pública; al tiempo que recuerda la ya citada STC 31/2006, resolutoria de un caso relativo al acceso a la función pública docente de personas que carecían de la titulación exigida para ello, para extraer el criterio de que la posibilidad de integración en la función pública de quienes carecen de la titulación exigida para el acceso mismo está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1); lo mismo puede concluirse ahora, en cuanto que las previsiones anteriores de la Ley 30/1984 han sido recogidas por el LEEP con el mismo carácter básico [en especial arts. 14 c), 16 y 18 y los ya citados 56.1 e), 75.1 y 76]; en conclusión, de todo lo expuesto el TC cree que son argumentos que conducen a la declaración de inconstitucionalidad de los apartados impugnados de la disposición transitoria segunda de la Ley 8/1999: la pretendida dispensa de titulación implica un desco-*

nocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que *menos-caba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento* (STC 388/1993, FJ 2) en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico; la norma autonómica impugnada vulnera la distribución competencial resultante del art. 149.1.18 CE, por cuanto, al contradecir a la legislación básica estatal, invade el ámbito material de lo básico así delimitado, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del orden constitucional.

3. Sentencia 129/2010, de 29 de noviembre (BOE de 5 de enero). Ponente: Conde Martín de Hijas (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.13
otros:

Objeto: Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

Materias: Competencias exclusivas *versus* compartidas en la gestión de las subvenciones.

El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente al Real Decreto 1472/2007, según la recurrente la disposición impugnada vulnera su autonomía financiera así como sus competencias en materia de vivienda, organización propia y juventud, dado que se establece un régimen de consignación y gestión centralizada de las ayudas que hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma, ignorando así la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992); la representación del Estado, por el contrario, sostiene que la ayuda establecida en el Real Decreto 1472/2007 encontraría amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, de manera que las funciones que el Estado se reserva se justificarían en atención a la necesidad de garantizar la eficacia de

las ayudas así como la igualdad de los solicitantes. Resolverá en primer lugar, el TC la cuestión de que algunos de los preceptos impugnados han sido posteriormente modificados, así como que algunas de las modificaciones introducidas en la regulación de la denominada renta básica de emancipación se han producido en preceptos que han sido objeto de impugnación subsidiaria por la representación procesal de la Comunidad de Madrid (caso de los arts. 4, 5 y 6); entenderá el TC que tales modificaciones no afectan a los aspectos que se controvierten en el presente proceso, de carácter netamente competencial y centrado en la extralimitación de las competencias estatales a la hora de regular la meritada renta básica de emancipación y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas relacionadas con la gestión y pago de la misma; recordará el TC su doctrina (STC 33/2005, FJ 2) acerca de la necesidad de *huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes*” para concluir que la modificación de la norma no ha afectado a los términos en los que la Comunidad de Madrid planteó la controversia competencial sobre la que se requiere el pronunciamiento del TC; excepcionará de esta conclusión el TC el art. 4.3, cuestionado subsidiariamente por la Comunidad de Madrid por hacer referencia a un modelo de solicitud que se establecería por Orden del Ministerio de la Vivienda, pues el artículo único.uno.3 del Real Decreto 366/2009 ha modificado este precepto de forma que el mismo ya no hace referencia a la exigencia de un modelo concreto de solicitud, sino solamente a que la solicitud a presentar ha de contener, al menos, los datos incluidos en el que se adjunta como anexo: en coherencia con esta apreciación la disposición derogatoria de este Real Decreto 366/2009 ha dejado sin efecto la Orden VIV/3568/2007, de 29 de noviembre, por la que se determina el modelo de solicitud de la renta básica de emancipación establecida en el Real Decreto 1472/2007. Por esta razón, en la medida en que la norma estatal ya no hace referencia a la imposición de un modelo predeterminado, sino que se limita a establecer los datos mínimos que han de constar en el modelo que se vaya a utilizar es posible apreciar que ha desaparecido la controversia trabada en relación al art. 4.3. Pasará a continuación el TC a delimitar de forma precisa el objeto de este conflicto positivo de competencia; se señalará, en primer lugar, el objeto preciso del conflicto que no es la totalidad de la norma, pues implícitamente se admite la competencia es-

tatal para destinar recursos presupuestarios a esta cuestión, centran-
do sus quejas en los aspectos relacionados con la consignación y ges-
tión centralizada de esta ayuda; entenderá el TC que el reproche for-
mulado es predicable únicamente de aquellos preceptos respecto de
los cuales la demanda, centrada en discutir el alcance de la potestad
subvencional en relación con las competencias en materia de vivien-
da en lo relativo a la gestión procedimental y pago de las ayudas,
contiene la argumentación imprescindible para hacer posible el pro-
nunciamiento de este Tribunal, esto es, respecto de los arts. 3.3 a);
3.4, párrafo segundo; 4, salvo su apartado 3; 5 c); 6; 7.2 a); 8; 9.1, pá-
rrafo segundo; disposición adicional segunda y disposición final se-
gunda del Real Decreto 1472/2007. Comenzará el TC recordando
su doctrina en materia de subvenciones acudiendo a la STC
65/2010, FJ 5 acerca de la necesidad de incardinar las ayudas o sub-
venciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos
de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de
que se trate según la distribución constitucional de competencias
existente en la materia; en el presente caso es posible apreciar que
ambas partes están de acuerdo en el encuadramiento competencial
de la cuestión controvertida en la materia vivienda; esta apreciación
lleva al TC a aplicar su doctrina acerca de que la inclusión de una
competencia genérica debe ceder ante la competencia específica
(SSTC 71/1982, FJ 2, y 87/1989, FJ 3, entre otras), por lo que no
cabe sino confirmarla por tratarse, efectivamente, de la materia com-
petencial más directamente afectada de todas las que se han traído al
proceso. De hecho la discusión trabada entre las partes versa sobre la
incidencia que en la materia vivienda, de competencia exclusiva de
la Comunidad de Madrid en los términos del art. 26.1.1.4 de su Es-
taduto de Autonomía, puedan tener las competencias estatales rela-
cionadas con la misma, singularmente la prevista en el art. 149.1.13
CE. Concluirá el TC que la cuestión planteada en el presente con-
flicto ha de centrarse en determinar si la actuación estatal se halla
justificada por la competencia que el art. 149.1.13 CE le atribuye so-
bre las bases y coordinación de la planificación general de la activi-
dad económica; para dilucidar esta cuestión central el TC acudirá a
su doctrina (SSTC 152/1988 y 59/1995) en la que ha admitido la fa-
cultad estatal de intervenir en materia de vivienda, y en concreto en
la actividad promocional en la materia, amparándose en lo previsto
en las competencias básicas del Estado derivadas del art. 149.1.13
CE, posibilidad de intervención estatal en materia de ayudas en el
ámbito de la vivienda que es expresamente admitida en la demanda.

Será criterio del TC que se encuentra en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos; para conseguir tal finalidad pasará el TC a comprobar acto seguido si el Estado se ha excedido en el ejercicio de las competencias que le reconoce dicho precepto constitucional, invadiendo, por tanto, las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda. La finalidad de la norma es establecer un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente de personas de edades comprendidas entre los 22 y 30 años; con ese propósito se establecen los requisitos que habrán de reunir los beneficiarios y su forma de acreditación, así como el modo de verificación de los datos aportados (arts. 2, 5 y 6), la cuantía y condiciones de disfrute de las ayudas que integran esta renta básica (art. 3), su procedimiento de concesión (art. 4), la celebración por el Ministerio de la Vivienda con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, así como con entidades de crédito, de convenios relativos a la gestión y al pago de las ayudas, respectivamente (arts. 7 y 8) y el régimen de compatibilidad de las ayudas (art. 9); su DT única regula la aplicación de las ayudas a jóvenes ya emancipados, las DDAA hacen referencia al seguimiento y evaluación de las medidas contenidas en la norma, a las actuaciones de las Comunidades Autónomas y al régimen de titularidad de las viviendas, y las DDFR regulan los títulos competenciales que ampararían el dictado de la norma, las facultades de desarrollo y ejecución y su entrada en vigor. Tendrá en cuenta el TC que la parte recurrente no cuestiona que las competencias estatales ex art. 149.1.13 CE en relación con la vivienda proporcionan una adecuada cobertura competencial para que el Estado adopte una iniciativa como la creación de las ayudas englobadas bajo la denominación renta básica de emancipación y que puedan determinar los posibles beneficiarios, la cuantía que va a ser sufragada con cargo a los fondos estatales; es decir, la aportación misma de recursos estatales que permitan el establecimiento del montante económico de la renta básica así como los requisitos para acceder a las ayudas; todas ellas son cuestiones directamente ordenadas a la regulación del fin propuesto formando parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las ayudas aquí previstas; considerará el TC que se trata así de aspectos que son elementos centrales de las condicio-

nes de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando un trato igualitario a sus beneficiarios. Se parte de la imposibilidad de negar la competencia estatal para adoptar medidas tendentes al fomento del mercado del alquiler para los jóvenes, mas considerando al tiempo que, al no tratarse de una competencia exclusiva, el alcance de esta actividad de fomento ha de cohonestarse con las competencias autonómicas en las cuestiones relacionadas con la gestión de las ayudas; desde esta perspectiva considera el TC inevitable tener en cuenta su reiterada doctrina en materia de subvenciones y ayudas públicas, sin perder de vista que la controversia en realidad se ha trabado en torno a la concurrencia de los supuestos en los que se permitiría la centralización de actuaciones de este tipo en un órgano de la Administración General del Estado. Traerá en su apoyo el TC su doctrina recogida en la STC 136/2009, FJ 3, remitiéndose expresamente a la STC 13/1992; cuando las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención el TC ha distinguido entre: a) supuestos en los que el Estado no invoca título competencial alguno, mientras que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia; b) aquéllos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; c) casos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y d) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado. Esta será la base sobre la que los recurrentes denuncian una extralimitación competencial derivada de que, en atención a los títulos competenciales estatales y autonómicos que resultan de aplicación en esta materia de las ayudas al alquiler, nos encontraríamos en lo que el TC ha denominado segundo supuesto de los cuatro que contemplamos en su doctrina, supuesto que, recogida en el FJ 8 b) de la meritada STC 13/1992, concurre cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien 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, inclu-

yendo en las mismas las relacionadas con la gestión de los fondos; será, sin embargo criterio de la representación del Estado considerar que la peculiaridad de estas ayudas conlleva que resulte procedente la aplicación a todas ellas de la doctrina recaída en el FJ 8 d) de la misma STC 13/1992, en el que el TC sostuvo que la gestión centralizada estatal es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia siempre que esa gestión estatal, cuya procedencia habrá de aparecer razonablemente justificada, resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Comenzará el TC analizando las razones aducidas para justificar la concurrencia de la excepción que determina la posibilidad de asunción de competencias de gestión por el Estado, entendiendo que nos encontramos en un caso en el que la potestad de fomento del Estado se hace patente en un ámbito material en el que ostenta competencias básicas; teniendo presente, a su vez, que la centralización en el Estado de funciones relacionadas con la gestión de las ayudas sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, sin que resulten, a estos efectos, convincentes las razones de la representación del Estado; considerando, al tiempo que no concurren en el caso las circunstancias exigidas por la reiterada doctrina del TC; por lo que respecta a la necesidad de no superar la cuantía de los fondos estatales destinados a esta finalidad es de señalar que, conforme declara el preámbulo del Real Decreto 1472/2007 y se infiere de su art. 2 al señalar que podrán percibirla todas aquellas personas que reúnan los requisitos, esta renta básica de emancipación se ha configurado de tal forma que su percepción se garantiza a todos aquellos que cumplan las condiciones que la norma establece; considerará el TC que no nos encontramos aquí ante ayudas cuya cuantía se encuentre limitada de antemano, al tiempo que de la regulación reglamentaria se deduzca la existencia de una cuantía global máxima destinada a este fin, puesto que la cuantía de las ayudas es fija con independencia del número de posibles beneficiarios; así, conforme a la propia configuración de la renta básica de emancipación como un conjunto de ayudas directas del Estado, han de concederse las referidas ayudas en las cuantías al efecto establecidas a todos aquellos solicitantes que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser considerado

beneficiario de las ayudas previstas; por otra parte, abordando lo que toca a la necesaria distribución homogénea y no discriminatoria de las ayudas previstas, tampoco esta necesidad puede ser admitida como argumento justificativo para que el Estado retenga funciones ejecutivas en esta materia, pues su aplicación homogénea en todo el territorio nacional queda también garantizada por la regulación unitaria del Real Decreto; en conclusión, es patente que nos encontramos en el denominado segundo supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 b) de la STC 13/1992; conforme a las consideraciones generales expuestas, examinará el TC sistemáticamente la constitucionalidad de los preceptos impugnados, desde el punto de vista de su adecuación o no al orden de competencias, siguiendo el orden en el que han sido impugnados en el escrito de interposición del conflicto; el art. 3.3 a), prevé como requisito para la percepción de la renta básica de emancipación la domiciliación bancaria de la ayuda en alguna de las entidades de crédito colaboradoras del Ministerio de Vivienda, mientras que el art. 8 regula los convenios que para el pago de la ayuda se suscribirán entre el citado Ministerio y las entidades de crédito; descartará el TC la aplicación al presente caso de la doctrina de las SSTC 95/1986, de FJ 5 y 152/1988, FJ 5, pues en ambos casos admite el Alto Tribunal la reserva al Estado de la facultad de suscribir convenios con las entidades financieras en atención a que dicha reserva se vinculaba a la necesidad de garantizar que los topes máximos que pudieran fijarse por el Gobierno para determinadas líneas de créditos fueran efectivamente respetados, así como para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional; es criterio del TC que ambas circunstancias no concurren en el presente caso, lo que determina que los arts. 3.3 a) y 8, en la medida en que hacen referencia a la reserva un órgano estatal de facultades relacionadas con la gestión de las ayudas, vulneren las competencias autonómicas en materia de vivienda; por el contrario no incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias el último inciso del segundo párrafo del art. 3.4, por cuanto, en la medida en que se refiere a una mera comunicación al Ministerio de la Vivienda de la modificación de las condiciones que motivaron el reconocimiento de la ayuda, en nada afecta a la competencia autonómica sino que no es más que una manifestación de las relaciones de cooperación que han de existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que se refiere al art. 4 es de apreciar que tampoco resulta conforme con el orden constitucional de competencias su apartado 1, según el cual la

gestión de las ayudas se realizará conforme a lo que establezcan los convenios de colaboración que el Ministerio de Vivienda suscriba con las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla; es doctrina del TC que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio [por todas STC 175/2003, FJ 10 c) y doctrina allí citada], pues con ello se vulneran las competencias autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales respecto a las ayudas de que se trata; no sucede lo mismo con la referencia a los plazos y contenido de la resolución de su apartado 2 pues no se trata de normas ordinarias de tramitación, ya que el establecimiento de un plazo máximo común en todo el territorio nacional puede ser concebido como criterio coordinador que no menoscaba competencia autonómica alguna, en tanto que puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen una cierta homogeneidad de la gestión [SSTC 190/2000, FJ 11 b) y 77/2004, FJ 6 c)]; considera el Tc que ha de rechazarse también la impugnación del art. 4.4, pues, en la medida en que se refiere al reconocimiento provisional del derecho a la renta básica y al momento a partir del cual la misma se devenga, en la medida en que se vincula directamente a las competencias estatales relativas la concreción de los requisitos para tener derecho a la ayuda; ninguna tacha cabe reprochar el primer inciso del art. 4.5, relativo a la comunicación al Ministerio de Vivienda de las resoluciones autonómicas de concesión de las ayudas; es claro que el precepto no entraña vulneración alguna del acervo competencial de la Comunidad de Madrid, ya que se limita a prever una modalidad de cooperación interadministrativa que constituye el soporte mismo del Estado autonómico; finalmente la ya apreciada disconformidad con el orden constitucional de competencias de los arts. 3.3 a) y 8 afecta también al segundo inciso del art. 4.5, en cuanto el mismo hace referencia a la orden de pago por parte del Ministerio de Vivienda, y al art. 4.6, en tanto se refiere a actuaciones a desarrollar por dicho órgano estatal con las entidades de crédito con las que hubiera suscrito un convenio, base de referencia que el TC ya ha considerado que vulnera la competencia de la Comunidad de Madrid. El impugnado art. 5 c) se relaciona directamente con uno de los requisitos para ser beneficiario de la ayuda, el del art. 2.1 c), relativo a la existencia de una fuente regular de ingresos que sean inferiores a una determinada cuantía: el TC ya ha apreciado que los requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subven-

cional que se orientan a garantizar igual trato a todos los solicitantes en el territorio nacional. Por lo que se refiere a la denominada fuente regular de ingresos, es claro que los criterios para su determinación se relacionan directamente con la finalidad perseguida por las ayudas establecidas en el Real Decreto en el sentido de facilitar el acceso a una vivienda en alquiler a un sector de población de una determinada edad y que cumpla determinadas condiciones de renta; con ello no se vulneran las competencias autonómicas lo que determina que la impugnación haya de ser desestimada en este punto; Igual suerte ha de correr la impugnación del art. 6. la mera interpretación sistemática del precepto permite considerar que con la mención a la Administración competente, contenida en su primer párrafo, se está haciendo referencia al órgano competente de las Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla, como señala expresamente el párrafo segundo de este mismo precepto, habiéndose observado ya, al enjuiciar el art. 4.1, que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas de gestión de las ayudas a la firma de un convenio; por lo que se refiere art. art. 7.2.a) se le reprocha que, mediante la referencia a las ventanillas únicas como uno de los contenidos necesarios del convenio de colaboración a suscribir con la Comunidad de Madrid, estaría imponiendo el órgano en el que habrán de presentarse las solicitudes; concluirá el TC que este art. 7.2 a) es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, en tanto que, bajo la veste de un instrumento de colaboración, se están invadiendo las competencias autonómicas relativas a la gestión de las ayudas puesto que el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas de gestión de las ayudas, a la firma de un convenio ni, por tanto, determinar unilateralmente sus eventuales contenidos; en lo que respecta al régimen de compatibilidad de la ayuda estatal establecido en el segundo párrafo del art. 9.1 con las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezcan las Comunidades Autónomas ha de estimarse que el mismo resulta conforme con el orden constitucional de competencias, pues no es sino una consecuencia del origen estatal de los fondos y de la regulación de los requisitos para acceder a las ayudas financiadas con dichos fondos sin que, por otra parte, con ello se impida, dada la remisión a la normativa autonómica que contiene el precepto, que la respectiva Comunidad Autónoma pueda libremente decidir, al disciplinar sus ayudas propias, lo que estime conveniente respecto a su compatibilidad o incompatibilidad con las estatales; asimismo contraria a las competencias autonómicas resulta la dispo-

sición adicional segunda, pues es de todo punto evidente que éstas no pueden ni verse calificadas como excepcionales ni moduladas o condicionadas por el informe favorable de la Comisión prevista en esta disposición; de esta forma las Comunidades Autónomas, dentro del respeto debido a los elementos indispensables que la norma estatal arbitra para alcanzar los fines en ella perseguidos entre los que se encuentra el reconocimiento del derecho a la ayuda a todas aquellas personas que cumplan con la condición de beneficiarios en los términos del art. 2 del Real Decreto 1472/2007, cuentan con un margen de libertad de decisión en esta materia que no puede verse condicionado por la norma estatal que resulta, por ello, contraria al orden constitucional de distribución de competencias; por último el TC desestima la impugnación de la disposición final segunda, pues, admitido que el Estado ostenta títulos competenciales que le habilitan para adoptar decisiones relativas a esta materia, ningún inconveniente plantea una norma que restringe sus efectos al ámbito de competencias estatales, sin perjuicio, en todo caso, de que, como es evidente, las disposiciones en las que dicha habilitación se plasme puedan ser objeto del correspondiente control por la jurisdicción ordinaria o, llegado el caso, por este Tribunal Constitucional quien en el presente supuesto estima parcialmente el presente conflicto positivo de competencia promovido por la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, declarando que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid los arts. 3.3 a); 4.1; 4.5, segundo inciso; 4.6; 7.2 a) y 8; así como la disposición adicional segunda del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

4. Sentencia 130/2010, de 29 de noviembre (BOE de 5 de enero. Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestiones de constitucionalidad acumuladas)).

Preceptos constitucionales: 149.1.13.

otros:

Objeto: Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santander en relación con el art. 31 b) de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero

Materias: Defensa de la competencia: competencia estatal.

El art. 31 b) a que da lugar el presente conflicto constitucional dispone *Art. 31. Requisitos.- La actividad promocional de venta con descuento se sujetará a las siguientes condiciones: [...] b) Salvo en el supuesto de un comercio remodelado, no podrá ser objeto de este tipo de promoción más del cuarenta por ciento de los artículos, entendidos como bienes individualmente considerados, existentes en el establecimiento.* La duda de constitucionalidad suscitada en este proceso es de naturaleza puramente competencial, pues lo que se plantea es la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria para aprobar el precepto cuestionado, dado que la regulación establecida en él habría de encuadrarse en las competencias del Estado en materia de *legislación de defensa de la competencia*, competencias reflejadas en el propio Estatuto de Autonomía de Cantabria en el art. 24.13 y que, conforme a la doctrina del TC (por todas, STC 208/1999, FJ 6), derivan del art. 149.1.13 CE, recordará el TC su doctrina consolidada respecto a las normas autonómicas en materia de comercio que introducían limitaciones temporales para determinadas modalidades de venta. Sobre tales normas ya se ha concluido que aquellas que limitan el libre ejercicio de la actividad mercantil a través del establecimiento de un marco temporal imperativo para el desarrollo de específicas modalidades de ventas deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia; esta doctrina, contenida ya en las SSTC 88/1986, FJ 8 e) y 148/1992, FJ 2, ha sido desarrollada en las SSTC 228/1993, FJ 6, y 157/2004, FJ 9 para fundamentar la inconstitucionalidad de diversas normas de las Leyes reguladoras del comercio en Galicia y Navarra que contenían límites temporales a determinadas modalidades de ventas; más recientemente, en aplicación de esa misma doctrina, en la STC 106/2009, el TC ha declarado inconstitucional y nulo el segundo párrafo de la letra c) del art. 31 de esta misma Ley de Cantabria 1/2002, estimando que dicha norma *limita temporalmente las ventas con descuento dirigidas a la promoción de determinados productos. La duración de tales ventas, dispone la norma cuestionada, no podrá ser inferior a un día ni superior a treinta. Como se desprende del propio encabezamiento del precepto, se trata de una condición a la que deben sujetarse tales ventas preceptivamente. Aunque dicha limitación temporal también afecta a los consumidores, que pueden verse perjudicados o, como señala el representante del Gobierno autonómico, beneficiados por la misma, por cuanto impide que los precios habituales se presenten permanentemente como de rebajas, su finalidad principal es evitar que la concurrencia entre los empresarios en el mercado quede rota por el abuso de unas ofertas que aspiran a atraer a los consumidores. En la medida, por tanto, en que se trata de una regulación que afecta sobre todo a la relación horizontal entre las em-*

presas en una economía de libre mercado, y no a la situación del consumidor como destinatario de los productos producidos por las mismas, su aprobación corresponde al ente territorial competente para legislar en el ámbito de la defensa de la competencia, esto es, el Estado en virtud del art. 149.1.13 CE (FJ 3). Es criterio del TC que la aplicación de esta doctrina conduce derechamente a estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, sin que esa conclusión pueda ser alterada mediante lo aducido de contrario por la representación procesal del Gobierno de Cantabria; no ignorará el TC que la nota que diferencia la presente cuestión de otras que ya han sido resueltas por este Tribunal Constitucional es que la limitación que el precepto autonómico introduce en las ventas promocionales no es una limitación temporal sino cuantitativa, esto es, relacionada, no con el momento en el que tiene lugar la promoción sino con el porcentaje de artículos que, respecto del total de los puestos a la venta, son objeto de promoción en un determinado establecimiento comercial; sin embargo tal distinción no resulta ser relevante a los efectos de enervar la aplicación de la doctrina mencionada; es evidente que, del mismo modo que las que establecen una limitación temporal, la norma tiene como objetivo afectar al régimen de competencia entre los ofertantes, aspirando a prevenir o evitar el excesivo recurso a este tipo de ventas protegiendo así a los posibles competidores o concurrentes; en cuanto que pretende evitar que la concurrencia de los empresarios en el mercado quede rota por el abuso de un determinado tipo de ofertas que aspiran a atraer a los consumidores, está imponiendo un marco homogéneo de este tipo de ofertas entre los vendedores, limitando la cantidad de artículos ofrecida en descuento, resultando ser similar a otras que ya han sido declaradas contrarias al orden constitucional de competencias por el TC; la prohibición que introduce el art. 31 b) no consiste en una medida de carácter administrativo tendente a la protección del consumidor, sino que lo que se pretende garantizar por ella es la competencia entre comerciantes, por lo que, al perseguir la ordenación de la concurrencia de las empresas en un entorno de libre mercado, está incidiendo en el plano de la actuación de los comerciantes en su relación con otros; ello determina que la norma no tenga otro encaje competencial que el de la defensa de la competencia, con la consecuencia de que su adopción corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE; en definitiva, de modo similar al supuesto enjuiciado en la STC 106/2009, esta restricción cuantitativa es inconstitucional por invadir las competencias que en materia de defensa de la competencia corresponden al Estado.

5. Sentencia 137/2010, de 16 de diciembre (BOE de 19 de enero). Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1.2; 2; 3.1; 29; 54; 162.1.a); 66; 122.1 y 2; 137; 149.1.1; 1491.5; 152.1; 159

otros:

Objeto: Determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Materias: Soberanía: alcance del término *nación*. Defensor del Pueblo: competencias. Estatutos: continente inadecuado para el desarrollo normativo de los derechos fundamentales. Régimen lingüístico: cooficialidad. *Síndic de Greuges*: competencias. Consejo de Justicia de Cataluña. LOPJ: competencia exclusiva en materia de Administración de la Justicia. Comisión Mixta: competencias. Relaciones de la CA de Cataluña con la UE: principio de bilateralidad.

Comenzará el TC delimitando el alcance de este proceso y realizando unas consideraciones previas que permitan una adecuada comprensión de la Sentencia; iniciará sus consideraciones refiriéndose a la relevante STC 31/2010, advirtiendo cómo en ella el TC enjuició el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, en el que se impugnaba también un número elevado de disposiciones del EAC; recordará cómo se apreció la nulidad de algunos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que procede ahora declarar la extinción del presente recurso de inconstitucionalidad, por pérdida sobrevenida de su objeto, respecto de todas las impugnaciones coincidentes en el presente en las que ha recaído ya esa declaración de inconstitucionalidad (por todas, STC 259/2007, FJ 2). El TC apreciará dicha coincidencia y, por ello, declarará que han perdido su objeto: la expresión “y preferente” del apartado 1 de su art. 6; el inciso “con carácter exclusivo” del apartado 1 del art. 78; los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” de los apartados 5 y 6 del art. 95; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso “o al Consejo de Justicia de Cataluña” del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el in-

ciso “como principios 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; así mismo declarará considerarse sujeto, en el ámbito de coincidencias, a todos y cada uno de los pronunciamientos e interpretaciones conformes a la Constitución recogidas en la parte dispositiva o fallo de la citada STC 31/2010, que son las siguientes: la referencia del preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”; el art. 5; el art. 6.2; el art. 33.5; art. 34; el art. 95.2; el art. 110; el art. 112; el art. 127.3; el art. 129; el art. 138; el art. 180; el apartado 1 del artículo 183; los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210; las disposiciones adicionales octava, novena y décima; quedará, también, extendida al presente proceso, en todos y cada uno de los ámbitos de coincidencia de la impugnación, la doctrina sentada en la repetida STC 31/2010 sin necesidad de transcripción, en lo que no sea necesario para una mejor comprensión de la Sentencia que ahora se pronuncia; será por tanto su objeto el enjuiciamiento de los preceptos estatutarios impugnados por el Defensor del Pueblo que no lo fueron en el recurso que resolvió la STC 31/2010. Se ha objetado la falta de legitimación activa del Defensor del Pueblo para impugnar aquellos preceptos del Estatuto catalán que no tengan directa relación con la defensa de alguno de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución [antecedente 20 apartado A)]; la cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal en la STC 150/1990 (FJ 1), ya se afirmó que tal propósito de restringir la legitimación del Defensor del Pueblo debía ser rechazado *por la sola y simple razón de que los arts. 162.1 a) de la Constitución y 32.1 de la LOTC reconocen la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad sin sujetarla a límites o condiciones objetivas de ningún tipo*”; al tiempo en la STC 274/2000 (FJ 2), se añadió que, *con independencia de la cualidad del Defensor del Pueblo como alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el título I, su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los arts. 162.1 a) CE y 32.1 LOTC, pues, como afirmamos en la temprana STC 5/1981, de 13 de febrero, dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos ‘no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional’*; el TC se ratificará en este criterio de legitimación; ésta en relación con la interposición de recursos de inconstitucionalidad le es atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 162.1 a) CE, reiterándose en el art. 32.1

LOTC y en el art. 29 de su propia Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. Puesto que ni la norma constitucional ni los preceptos orgánicos establecen límite alguno al contenido de esa legitimación no cabe su aplicación restrictiva, máxime teniendo en cuenta que el TC ha vinculado el principio *pro actione* a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad de los recursos de inconstitucionalidad (por todas, STC 247/2007, FJ 2; y las allí citadas). El TC ha afirmado en diversas ocasiones que los arts. 162.1 CE y 32 LOTC han concedido *legitimatío ad causam* para promover un proceso de inconstitucionalidad por vía directa ante el TC exclusivamente al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados o cincuenta Senadores, a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Asambleas de las mismas; adoptándose, por tanto, un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso, que elimina la acción popular directa (AATC 320/1995, FJ 2; 201/2000, FJ 2; y 202/2000, FJ 2); considera el TC que a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que en otros Ordenamientos comparados se confiere a los ciudadanos, y del precedente que en nuestro Derecho supuso el art. 123.5 de la Constitución de nuestra Segunda República de 1931, en nuestro actual Ordenamiento los particulares sólo de modo indirecto pueden provocar un pronunciamiento del TC acerca de la constitucionalidad de una norma con rango de ley, ya sea mediante la presentación de un recurso de amparo que dé lugar al planteamiento de una cuestión interna de constitucionalidad ex art. 55.2 LOTC, ya sea pidiendo en el curso de un proceso que el órgano judicial plantee una cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.1 LOTC); pueden también los ciudadanos dirigir iniciativas o sugerencias a las instituciones legitimadas, al amparo del derecho de petición reconocido en el art. 29 CE, a fin de que las mismas puedan tomar en consideración la procedencia de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra normas de rango legal; recordará el TC que precisamente en la STC 242/1993, FJ 1, ya identificó como una de las finalidades del ejercicio del derecho de petición la de poner en marcha ciertas actuaciones institucionales como la del Defensor del Pueblo en relación con el recurso de inconstitucionalidad de las leyes; recordando, al tiempo, cómo antes de que la institución del Defensor del Pueblo iniciara el ejercicio de sus funciones, el TC ya contempló la posibilidad de que en el futuro se le dirigieran peticiones de interposición de recursos de inconstitucionalidad (ATC 77/1980, FJ 5). Los propios trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, ponen de manifiesto que la legitima-

ción del Defensor del Pueblo fue valorada como paliativa de la ausencia de una acción popular en esta materia; en definitiva, concluirá el TC la legitimación constitucional atribuida al Defensor del Pueblo por el art. 162.1 a) CE no debe ser interpretada exclusivamente a partir del art. 54 CE, pues, a diferencia de lo que acontece con la legitimación para interponer el recurso de amparo, la legitimación para presentar el recurso de inconstitucionalidad coloca en nuestro Ordenamiento al Defensor del Pueblo en el papel de defensor de la propia Constitución; y añadirá que la legitimación para promover los procesos de control de constitucionalidad de las leyes nace *ex Constitutione*, no siendo susceptible de disposición o renuncia, sin que, en ningún caso, resulte afectada por la intensidad de su ejercicio; en consecuencia, rechaza la excepción de falta de legitimación opuesta por el Parlamento catalán y la Generalitat de Cataluña. El Defensor del Pueblo impugna los arts. 2.4 y 5 EAC, en relación con las referencias que se contienen en el Preámbulo EAC a Cataluña *como nación y realidad nacional* y a los *derechos históricos del pueblo catalán*; al tiempo que entiende que los incisos *[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña* y *[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán*, contenidos en los citados artículos, exceden del ámbito que la Constitución reserva a los Estatutos de Autonomía y vulneran los arts. 1.2 y 2 CE; considerará el TC, en lo que se refiere al empleo de los términos *nación y realidad nacional* referidos a Cataluña utilizados en el Preámbulo del EAC este Tribunal ha declarado que dichos términos carecen de eficacia jurídica interpretativa (STC 31/2010, FJ 12, y fallo). Por lo que se refiere al art. 2.4 EAC, una impugnación similar ha sido desestimada en la STC 31/2010; en ella se declaró que *el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, que el precepto sujeta expresamente a la Constitución -sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)- y al Estatuto. No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destina-*

rios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión ‘pueblo de Cataluña’ en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión ‘pueblo español’, único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez (STC 31/2010, FJ 9); por lo que se refiere a la impugnación del inciso el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán del art. 5 EAC y de la afirmación del preámbulo EAC de que [e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat, hemos apreciado que no son contrarios a la Constitución siempre y cuando se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico 10 de la STC 31/2010. Acerca de la impugnación en relación con los arts. 15 a 54 EAC, el TC se remite sobre el contenido posible de los Estatutos de Autonomía a lo que ya ha declarado en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6 de la STC 31/2010, con cita de la STC 247/2007 (FFJJ 6 y 12); en relación con la alegación sobre la limitación que se produciría en la libertad del legislador estatal por la inclusión de una tabla de derechos en los Estatutos de Autonomía, con vulneración del art. 66.2 CE, asimismo se remite a la STC 31/2010, FJ 16, que a su vez se remite a los fundamentos jurídicos 13 a 15 de la STC 247/2007, y FJ 17; reiterando que los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes públicos de Cataluña, ninguna limitación, impedimento o menoscabo provocan en el ejercicio de las competencias estatales, ya fueran éstas exclusivas o compartidas; en lo que se refiere a la limitación que supone la inclusión y desarrollo de derechos en un Estatuto de Autonomía respecto del legislador autonómico el TC ya ha advertido que, como norma primera de un sistema normativo autónomo, [el Estatuto] tiene su ámbito más propio en el terreno de la generalidad, la abstracción y los principios, lo que no se compadece con la disciplina de desarrollo de un derecho fundamental cuya proclamación y definición sustancial (contenido mínimo) ya se habrá verificado en la Constitución (STC 31/2010, FJ 17), y que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, no puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de

*acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia (STC 31/2010, FJ 17). Afrontará ahora el TC la impugnación, en materia de cooficialidad y régimen lingüístico, los arts. 6.1 y 2, 33.5 y 34 EAC; respecto del reproche constitucional que hace el recurrente sobre el *desapoderamiento* que produce en el legislador estatal la regulación estatutaria en materia lingüística, el TC recordará que las competencias lingüísticas tienen carácter concurrente, pues tanto *Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias* (STC 56/1990, FJ 40) no viéndose el Estado limitado, impedido o menoscabado en uso de su competencia, *ex art. 3.1 en relación con el 149.1.1 CE, para regular 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 entre los cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado* (STC 6/1982, FJ 3; en el mismo sentido, STC 82/1986, FJ 4); así lo ha reiterado el TC en su STC 31/2010, FJ 14; por consiguiente, debe ser desestimado este motivo de inconstitucionalidad por las razones expuestas; también debe ser desestimado el alegato sobre la limitación que produciría en el legislador autonómico lo que el recurrente denomina *elevación de rango* de la regulación, en virtud de lo expuesto en la STC 31/2010, FJ 6; al declarar la inconstitucionalidad del término y *preferente* contenida en el art. 6.1 EAC, dicha impugnación ha perdido objeto; en el resto el TC se remitirá a lo expuesto en la STC 31/2010, FJ 14 a): *En lo que hace a la segunda de las consecuencias anudadas por el art. 6.1 EAC al carácter propio de la lengua catalana, es decir, a su definición como 'la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza', hemos de recordar que 'no puede ponerse en duda la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1), dado que esta consecuencia se deriva del art. 3 C.E. y de lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía' (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 9), si bien '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 derechos 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, FJ 10). El catalán debe ser, por tanto, lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña. En la medida en que el concreto régimen jurídico de los derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza se regula en el art. 35 EAC remitimos al enjuiciamiento de ese precepto la exposición de las razones que abonen nuestro pronunciamiento sobre la constitucionalidad del modelo lingüístico de la enseñanza establecido en el Estatuto. Pero desde ahora hemos de dejar sentado en nuestra argumentación que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza.” [STC 31/2010, FJ 14 a)]; recordará el TC que la imposición estatutaria del deber de conocimiento del catalán previsto en el art. 6.2 EAC no es inconstitucional interpretado en los términos del FJ 14 b) de la STC 31/2010; en referencia a la declaración estatutaria del derecho atribuido a los catalanes de relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales de ámbito estatal reconocido en el art. 33.5 EAC ya se afirmó por el TC que, interpretado en los términos del fundamento jurídico 21 de la STC 31/2010 no es inconstitucional; en relación con el art. 34 EAC, ya se resolvió que, interpretado en los términos del fundamento jurídico 22 de la STC 31/2010 no es contrario a la Constitución. En relación con el Síndic de Greuges, el Defensor del Pueblo impugna el inciso *con carácter exclusivo* del art. 78.1 EAC; dicho inciso fue declarado inconstitucional, y por lo tanto nulo, en la STC 31/2010, FJ 33 y fallo; por lo que se refiere a la impugnación del último párrafo del citado art 78.1 EAC, a cuyo tenor el Síndic de Greuges [t]ambién supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma, y el apartado 2 del citado artículo, que dispone que [e]l Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones; el párrafo del art. 78.1 EAC que se ha transcrito no fue enjuiciado de manera autónoma en la STC 31/2010 y el apartado 2 del art. 78 no fue impugnada en aquella ocasión; considera el TC que no puede prosperar el alegato del Defensor del Pueblo, cuando considera incompatible con el art. 54 CE y con la autonomía local garantizada en el art. 137 CE, la atribución al Síndic de Greuges de facultades de supervisión de la actividad de la Administración local; una vez declarada la inconstitucionalidad de la exclusividad del Síndic de Greuges en el ejercicio de la función de protección y defensa de los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el EAC por la STC 31/2010, FJ 33, el hecho de que también se encargue de*

la supervisión de la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados que dependen de la misma (art. 78.1 EAC) no es inconstitucional; en efecto, dicha supervisión, tras el pronunciamiento estimatorio del recurso interpuesto contra el inciso *con carácter exclusivo* del apartado 1 del artículo 78, no podrá considerarse exclusiva ni excluyente de la supervisión del Defensor del Pueblo en cuanto que ésta lo es de todas las Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas o locales; se desestima, por tanto, la impugnación del último párrafo del art. 78.1 EAC asimismo se desestima la impugnación de la imposición al Defensor del Pueblo -en la norma estatutaria- del deber de colaborar en el ejercicio de sus funciones con el Síndic de Greuges (art. 78.2 EAC) por supuesta infracción, a juicio del recurrente, de la reserva establecida en favor de la ley orgánica de desarrollo del art. 54 CE; recordará el TC que ya ha dicho que en relación con el establecimiento del principio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos no puede entenderse *que delimitar supuestos de cooperación entre [ellos] pueda afectar negativamente, sino más bien al contrario, al deber de los poderes públicos de Cataluña de promover las condiciones y remover los obstáculos a la libertad e igualdad de ciudadanos y grupos sociales que contempla el art. 8 del EAC* (STC 157/1988, FJ 5); por tanto, que la previsión de dicho deber se incluya en un Estatuto de Autonomía no cambia el sentido de tal afirmación, por cuanto ya se ha dicho por el TC que el principio de cooperación queda conectado con el principio de voluntariedad (STC 13/2007, FJ 9), de forma tal que la inclusión o no en el Estatuto no vincula en ningún caso al Estado, por lo que no puede considerarse como una imposición, sino únicamente como una manifestación de respeto hacia dicho principio, pudiendo actuar el Estado con plena libertad; procede, por tanto declarar que art. 78.2 EAC no es inconstitucional. Sobre la denuncia de inconstitucionalidad de determinados preceptos relativos al Poder Judicial, la Administración de Justicia y otros órganos estatales en un motivo único de impugnación en el que se enumeran los preceptos impugnados y al que se remite una vez más para la exposición de las posiciones de las partes; apreciará el TC que han perdido objeto en forma sobrevenida los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” de los apartados 5 y 6 del art. 95; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso “o al Consejo de Justicia de Cataluña” del

apartado 2 del art. 101. Por ello, se enjuiciarán ahora los apartados 2, 5 y 6 del art. 95 EAC; los apartados 1, 2, letras f), g), h) e i), y 4 del art. 98 EAC; los apartados 1 y 2 del art. 99 EAC; el art. 100.2 EAC; el art. 102 EAC; el apartado 3 del art. 103 EAC; el apartado 1 del art. 108 EAC; el art. 180; los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC; y las disposiciones adicionales séptima, octava, novena y décima; advierte el TC que la diversidad de materias que regulan los preceptos impugnados no es obstáculo para su integración en un solo motivo de inconstitucionalidad, como ha hecho el Defensor del Pueblo; con excepción de la impugnación del Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97 EAC, que ha perdido objeto tras la STC 31/2010), todas ellas cobran unidad a efectos de su impugnación porque la tacha de inconstitucionalidad que se formula es única: la de que con su inclusión en una fuente no idónea, como lo es un Estatuto de Autonomía, con un procedimiento reforzado de reforma, se prefiguran o predeeterminan decisiones normativas propias de las leyes orgánicas u ordinarias del Estado, que sólo éstas pueden regular; por ello denuncia también la inconstitucionalidad en la que incurren otros preceptos como los arts. 180, 182, apartados 1, 2 y 3, y disposiciones séptima, octava, novena y décima, en la medida en que conllevan a juicio del recurrente un mandato al Estado que vulnera los arts. 66.1, 122.1 y 2, 152.1 y 159, todos CE, incluso cuando se remiten a las leyes competentes; considerará el TC que el alegato no puede prosperar porque de lo expuesto en los fundamentos jurídicos 42 a 55 de la STC 31/2010, se deduce que con independencia de la inclusión de cualquier contenido relacionado con la materia de Administración de Justicia recogida en el art. 149.1.5 CE, el Estado conserva el ejercicio de sus competencias, sin que lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía pueda condicionar en absoluto al legislador orgánico, erigiéndose la Ley Orgánica del Poder Judicial en la única norma constitucionalmente habilitada para regular cuestiones en materia de Administración de Justicia en sentido propio; en concreto se remitirá el TC, respecto del art. 95.2 EAC, a lo dispuesto en el fundamento jurídico 44 de la STC 31/2010; idéntica solución le merece la impugnación de los apartados 5 y 6 del art. 95, los apartados 1 y apartado 2, letras f), g), h) e i) del art. 98, y art. 99 EAC, referentes al Consejo de Justicia de Cataluña, en la medida en que el Defensor del Pueblo los ha recurrido en su totalidad y, por tanto, pervive la impugnación tras la pérdida de objeto de parte de ellos por lo dispuesto en el fallo de la STC 31/2010; no obstante, en cuanto que la razón de decidir debe ser la misma, se remitirá el TC, en lo que afecte a la impugna-

ción de dichos artículos, a lo expuesto en los fundamentos jurídicos 48 y 49 de la STC 31/2010; igual respuesta debe darse respecto del art. 100.2 EAC, precepto no sometido a control en la STC 31/2010, que recoge la posibilidad de impugnación jurisdiccional de los actos del Consejo de Justicia de Cataluña que no puedan serlo en alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, debiendo entender que las leyes a las que se remite no son sino las leyes estatales; recordará el TC que la inconstitucionalidad del art. 102 EAC fue rechazada en la STC 31/2010 por los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos 21 y 51; por lo que se refiere a la impugnación del art. 108.1 EAC, precepto no sometido a control en la STC 31/2010, por cuanto entiende que la predeterminación que conlleva la inclusión de un Estatuto de la competencia sobre la justicia de paz constituye una previsión que *o no significa[n] nada o condiciona[n] al legislador orgánico del Poder Judicial y ambas cosas son inaceptables*; considerará el TC que de conformidad con los fundamentos jurídicos 42 a 55 de la STC 31/2010, debe confirmar que, con independencia de la inclusión de cualquier contenido relacionado con la materia de Administración de Justicia recogida en el art. 149.1.5 CE, el Estado, que tiene reconocida la competencia exclusiva, decide con perfecta libertad, sin que lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía pueda condicionar en absoluto al legislador orgánico, erigiéndose la Ley Orgánica del Poder Judicial en la única norma constitucionalmente habilitada para regular cuestiones en materia de Administración de Justicia en sentido propio, como lo es la Justicia de paz en la que se ejerce función jurisdiccional en sentido estricto; respecto del art. 180 EAC, que prevé estatutariamente la participación de la Generalitat en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, se ha declarado que no es inconstitucional siempre que se interprete que *la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro del margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes* (STC 31/2010, FJ 113); sobre la previsión de designación por la Generalitat de representantes en los organismos económicos y sociales contemplada en los apartados 1, 2 y 3 del art. 182 EAC, ya apreció el TC que no puede prosperar la impugnación en virtud de los argumentos expuestos en el fundamento jurídico 114, de la STC 31/2010; en relación con la impugnación de la disposición adicional séptima, con una argumentación que se ciñe a los incisos que establecen *que será tramitado como Proyecto de Ley por el primero y [e]l Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley*, se afirma en la re-

petida STC 31/2010, con motivo de la impugnación de su último párrafo, que *su tramitación como proyecto de ley, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (STC 181/1988, FJ 4)*” (STC 31/2010, FJ 136); esta decisión debe determinar la desestimación de la impugnación respecto del primer párrafo, en los mismos términos del fundamento jurídico 136 de la repetida STC 31/2010, en que así se hizo; por su parte las DDAA octava, novena y décima impugnadas son constitucionales interpretadas según lo dispuesto en el fundamento jurídico 137 de la STC 31/2010. Se aborda ahora por el TC el examen de las impugnaciones en el que el Defensor del Pueblo recurre con carácter general el sistema de asunción de competencias diseñado en el EAC; en concreto impugna los arts. 110, 111 y 112 incluidos en el capítulo I (lo que denomina *blindaje por definición*) y la práctica totalidad de los artículos del capítulo II, del título IV, lo que denomina *blindaje por descripción*. Considera el TC que ha perdido objeto en forma sobrevenida el inciso *como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto* del art. 111 EAC, en cuanto que en la STC 31/2010, FJ 60 y fallo, se declaró su inconstitucionalidad al estimar que *“no se ajusta ... al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que, según tenemos repetido, puede desempeñar, sino que, elevando a regla esencial una sola de las variables admitidas por este Tribunal en la definición del concepto de las bases estatales, termina por definir el ámbito competencial del Estado”*; sobre la aprobación de normas meramente interpretativas de la Constitución y la limitación que el EAC provocaría en el ejercicio de la función jurisdiccional reservada a este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales es obligado remitirse a lo dicho en los fundamentos jurídicos 57 y 58 de la repetida STC 31/2010 y a la STC 247/2007, FJ 8; en concreto se afirmó que *[e]n su condición de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica -e indiscutible- de las categorías y principios constitucionales; ninguna norma infraconstitucional puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional: Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional; siéndolo en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico* (STC 31/2010, FJ 57); fundándose en dicho argumento desestimaré el TC también el argu-

mento sobre la predeterminación que la nueva distribución competencial generaría sobre el resto de las Comunidades Autónomas al quedar vinculadas por la interpretación supuestamente auténtica de la Constitución llevada a cabo por el EAC, pues éstas, al igual que todos los operadores jurídicos, y, en general, todos los poderes públicos (art. 37.1 LOTC), están vinculadas en forma inmediata por las interpretaciones de la Constitución y del EAC llevadas a cabo en la STC 31/2010; en referencia a la predeterminación que supone, a juicio del recurrente, el nuevo blindaje competencial respecto del legislador estatal y del autonómico ya se ha dicho que tanto la definición de las potestades, facultades y funciones que integran el contenido funcional de las competencias, que el recurrente llama blindaje por definición, como la técnica de la descripción de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias, que denomina blindaje por descripción, tienen un sentido meramente descriptivo y no impiden, limitan o menoscaban el ejercicio de las competencias estatales (STC 31/2010, FJ 58 y 64); como tampoco limitan de manera inconstitucional las facultades del legislador autonómico según ya razonó el TC en la STC 31/2010 y en la STC 247/2007, ambas FJ 6; en relación con la impugnación del art. 110 EAC ya se ha que el citado precepto *no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos ‘competencia exclusiva’ o ‘competencias exclusivas’ en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión ‘en todo caso’, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales* (STC 31/2010, FJ 59); al tiempo que se concluyó que, interpretado en esos términos, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución (STC 31/2010, FJ 59 y fallo). Sobre el art. 111 EAC se afirmó que, una vez declarada la inconstitucionalidad del inciso anteriormente reproducido, el precepto se atiene escrupulosamente al modelo constitucional, describiendo *“el supuesto del concurso de competencias arbitrado con arreglo al criterio bases/desarrollo* (STC 31/2010, FJ 60); finalmente respecto del art. 112 EAC ya se declaró que *[e]l precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto ‘legislación’, cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva* (STC 196/1997, de 13 de noviembre),

pues en la referencia a ‘la normativa del Estado’ se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de ‘la normativa (legal y reglamentaria) del Estado’, no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC” (STC 31/2010, FJ 61); interpretado en esos términos, el art. 112 EAC no es contrario a la Constitución (STC 31/2010, FJ 61 y fallo). El Defensor del Pueblo impugna el art. 210 EAC en su conjunto, sosteniendo la inconstitucionalidad del significado y funciones que a la Comisión Mixta atribuye el Estatuto, el TC considera que debe analizar la proyección de su citada STC 31/2010 sobre la presente impugnación; considerará que allí ya se estableció que el apartado 1 y el apartado 2, epígrafes a), b) y d) del art. 210 no eran inconstitucionales interpretados según se determinaba en el fundamento jurídico 135, por lo que respecto de ellos repite idéntica conclusión con remisión a dicho fundamento jurídico, debiendo desestimar la impugnación de los epígrafes c), e), f), g) y h) del apartado 2, así como los apartados 3 y 4 del art. 210 EAC, por falta de argumentación suficiente. Se impugna asimismo el principio de bilateralidad en materia de relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y las alegaciones de las partes; el Defensor del Pueblo sostiene la inconstitucionalidad de los arts. 186.2 y 3 EAC; dichas impugnaciones deben ser desestimadas por las razones expuestas en el fundamento jurídico 120 de la STC 31/2010. En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional decide estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en consecuencia, declara que: 1º Queda extinguido el recurso, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la impugnación de la expresión “y preferente” del apartado 1 de su art. 6; el inciso “con carácter exclusivo” del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apar-

tados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso “o al Consejo de Justicia de Cataluña” del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso “como principios 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.

2º En cuanto a las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña impugnadas, ha de estarse a lo señalado en los fundamentos jurídicos 1 y 4.

3º No son inconstitucionales, en los términos expresados en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican: el art. 5 (FJ 4); el apartado 2 del art. 6 (FJ 6); el apartado 5 del art. 33 (FJ 6); el art. 34 (FJ 6); el apartado 2 del art. 95 (FJ 8); el art. 110 (FJ 9); el art. 112 (FJ 9); el apartado 3 del art. 127 (FJ 9); el art. 129 (FJ 9); el art. 138 (FJ 9); el art. 180 (FJ 8); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 10); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 10); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 8).

4º Se desestima el recurso en todo lo demás.

6. Sentencia 138/2010, de 16 de diciembre (BOE de 19 de enero). Ponente: Gay Montalvo (Recurso de inconstitucionalidad)

Preceptos constitucionales: 138.2; 149.1.13 y 23, 157.1.a); 158.1. otros:

Objeto: Diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Materias: Principio de bilateralidad; gestión del agua; denominaciones e indicaciones geográficas de calidad y régimen de financiación autonómica.

El presente recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuestiona la constitucionalidad de los artículos 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1. g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; y 210; y las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava, novena, décima y undécima, así como la disposición final segunda, todos ellos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). El recurso ordena estos artículos en cuatro bloques temáticos (principio de bilateralidad, gestión del agua, denominaciones

e indicaciones geográficas de calidad, y régimen de financiación autonómica). Para concretar el objeto de análisis de este recurso es preciso, en primer lugar, dar respuesta a la objeción de admisibilidad expuesta por el Parlamento de Cataluña en relación con la impugnación de diversos preceptos. Se ha objetado que la inconstitucionalidad aducida en diversos preceptos ninguno de los cuales aparece mencionado expresamente en el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de la Rioja, de 5 de octubre de 2006 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. Considerará el TC que habida cuenta de que existe una plena concordancia entre los preceptos recogidos en el acuerdo del Consejo de Gobierno del que trae causa el recurso y los mencionados en el suplico debe concluirse que la acción procesal en el presente recurso de inconstitucionalidad está claramente determinada y delimitada, y se concreta en los preceptos enunciados previamente que constan en el suplico; a los efectos de concretar el objeto de este recurso también debe tomarse en consideración que la STC 31/2010, ha declarado inconstitucional y nulo el inciso *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar* del apartado 3 del artículo 206. Se han impugnados los artículos 3.1, 174.3, 183 y 210 y la disposición adicional segunda EAC al entender que consagran el principio de bilateralidad en las relaciones de la Generalitat con el Estado. El TC considera que ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en la reciente STC 31/2010 sobre la constitucionalidad, desestimando el recurso entonces presentado, de los siguientes preceptos: el art. 3.1 EAC en el FJ 13 y la DA 2ª en el FJ 117º, y los epígrafes a), b) y f) del art. 183.2, en el FJ 116º, por lo que procede con remisión a dichos FFJJ y dado que los motivos aducidos por el demandante son los mismos, desestimar igualmente la impugnación; en relación con los arts. 174.3, 183.1, 210.1 y 210.2, epígrafes a), b) y d) EAC la STC 31/2010 declaró que no eran inconstitucionales siempre que se interpretaran en los términos establecidos en los FFJJ 111º, 115º y 135º, respectivamente; aunque se impugnan formalmente los arts. 183 y 210 EAC en su conjunto, el Gobierno recurrente no ofrece una argumentación concreta referida a cada uno de los apartados y epígrafes, por lo que no procede su consideración individualizada más allá de lo que acaba de exponer el TC. Continuará analizando el TC el recurso de inconstitucionalidad apreciando que se impugnan los preceptos 117.1, 2, 3 y 4, 144.1 g) y 169.6 EAC, que agrupa en torno al tema *gestión del agua*; optará el TC por dar un trato diferenciado a los referidos preceptos estatutarios según el encuadramiento que les corresponda;

considera el TC que se ha pronunciado en la reciente STC 31/2010, sobre la constitucionalidad del art. 117.1, 2 y 4 EAC, en su FJ 65º, al que procede remitirse íntegramente para desestimar la presente impugnación, ya que los argumentos utilizados en ella son idénticos a los que allí fueron analizados; en relación con el art. 117.3 EAC, es de destacar que en el FJ 65º STC 31/2010, ya se excluyó que fuera inconstitucional la previsión de que la Generalitat participe en la *planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias*; en ese sentido habrá también que remitirse a dicho pronunciamiento para descartar su inconstitucionalidad; no obstante, el recurso impugna dos epígrafes concretos del art. 117.3 EAC; en primer lugar, el señalado con la letra a), que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, *adoptar medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos*; señalando el recurso que estas medidas pueden menoscabar e interferir las competencias o medidas que, para el ámbito de la cuenca o demarcación hidrográfica, haya adoptado el plan hidrológico o el organismo de cuenca; considerará el TC que el precepto no es inconstitucional, en cuanto la Generalitat puede adoptar medidas adicionales de protección medioambiental; en caso de que mediante su ejercicio se invadiera ilegítimamente otro ámbito competencial sería inconstitucional la concreta actuación, pero no el precepto estatutario impugnado; por lo que se refiere a la impugnación del epígrafe señalado con la letra c) del citado artículo 117.3, mediante el que se atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, ejercer las *facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal* apreciará el TC que de la dicción del precepto resulta que no hay mandato alguno, sino plena remisión a la legislación estatal, ya que las competencias autonómicas de policía serán únicamente las que determine esa legislación, por lo que ha de ser desestimada la impugnación de los apartados a) y c) del art. 117.3 EAC. En relación con la impugnación de la letra g) del art. 144.1 EAC, que se refiere a la regulación y gestión de los vertidos efectuados en aguas interiores de Cataluña así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad, señalará el TC, de acuerdo con lo declarado en la STC 110/1998 (FJ 6), los vertidos deben encuadrarse en el título competencial *medio ambiente*, lo que, por otra parte, verifica el precepto, cuyo título es *Medio ambiente, espacios naturales y meteorología*, y al medio ambiente se refiere el apartado 1, incardinación re-

conocida por el propio Gobierno recurrente; el TC considera que la impugnación del precepto recurrido ha de ser desestimada; se alegará, además, que la atribución a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, de la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas - que incluyen los realizados en la cuenca del Ebro- es inconstitucional; será criterio del TC que si el encuadramiento adecuado de la materia “vertidos” es el título de medio ambiente, nada impide que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpore tal atribución, pues el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la *legislación básica*, pudiendo las Comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace [STC 149/1991, FFJJ 1 y 4 A)], en consecuencia este motivo de impugnación debe rechazarse; asimismo se ha sostenido por los recurrentes que el art. 169.6 EAC no salva las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), a diferencia de lo que ocurre con “marina mercante y puertos”, lo que presupone que Cataluña ejerce la totalidad de las competencias en esta submateria, obviando las que corresponden al Estado; considera el TC que el transporte ha sido considerado por este Tribunal como una materia con entidad propia (STC 40/1998, FJ 45°); ciertamente la actividad de transporte supone la prestación de un servicio que ha de realizarse sobre una infraestructura (carreteras, ferrocarriles) o sobre una vía natural (aguas fluviales, aguas marítimas), considerará el TC que si el hecho de que la regulación por el Estatuto de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable que transcurran íntegramente dentro del territorio de Cataluña se haya realizado con independencia de la titularidad de la infraestructura (art. 169.1 EAC) no ha merecido ningún reproche de constitucionalidad, tampoco ha de merecerlo que la regulación de la competencia exclusiva en materia de transportes marítimo y fluvial no haga referencia a la competencia sobre las aguas; en consecuencia en ninguno de ambos casos se produce la negación de las competencias del Estado; por tanto no merece reproche de constitucionalidad que el EAC asuma la competencia sobre transporte marítimo y fluvial que no desborde los límites territoriales de Cataluña siempre que dicha competencia respete las estatales con las que concurra; como ya se expuso por el TC en relación con el art. 117.1 EAC en el FJ 65° de la STC 31/2010, el hecho de que se asuma una competencia como exclusiva no supone que esta competencia sea ilimitada, apreciará el TC que la competencia autonómica en materia de transporte marítimo y fluvial que trans-

curra íntegramente por Cataluña resulta limitada, además de por las competencias del Estado en marina mercante y puertos, citadas en el texto, por la competencia estatal sobre aguas (art. 149.1.22 CE); la impugnación del art. 169.6 EAC debe desestimarse. El art. 128.3 EAC (denominaciones e indicaciones geográficas y de calidad) ha sido impugnado alegando que predetermina la acción del legislador estatal, en primer lugar, porque afirma que la Generalitat *ejerce las facultades de gestión y control ... en los términos que determinen las leyes*; al tiempo que, en segundo lugar, con la previsión de que la Generalitat *“participa en los órganos de la denominación y en el ejercicio de sus facultades de gestión”*, que predetermina el contenido de una decisión que corresponde en exclusiva al legislador estatal; aprecia el Tc que el primero de estos dos motivos de impugnación fue considerado por la STC 31/2010, en cuyo FJ 75º se sostuvo que el precepto impugnado es acorde con el orden constitucional de distribución de competencias, pues reconoce que la Generalitat ejercita la señalada competencia en los *términos que determinen las leyes*, debiendo entenderse que éstas son ciertamente leyes estatales, pues, en efecto, corresponde al Estado atribuir el ejercicio de tales facultades de gestión y control y especificar la forma que han de llevarse a cabo. Por lo que se refiere a la participación de la Generalitat en los consejos reguladores de denominaciones específicas y denominaciones de origen cuyo ámbito comprenda también parte del territorio ajeno a la jurisdicción de la Generalitat de Cataluña indicará el TC que, según se estableció en la STC 31//2010, FJ 75, que recoge en este punto su doctrina anterior (STC 112/1995, FJ 4), tal participación se realizará *de acuerdo con la normativa que se establezca*, y que *por razones territoriales sólo puede en esos casos dictar el Estado* (FJ 4); al tiempo recordará el TC lo ya declarado en relación con el art. 174.3 EAC (FJ 111º STC 31/2010: esta participación no puede condicionar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales rechazándose, en consecuencia la doble impugnación del art. 128.3 EAC. Por lo que se refiere a la impugnación de diversos preceptos en materia de régimen de financiación autonómica, en primer lugar mencionará el TC la que afecta al art. 201 EAC, sin concretar ninguno de sus apartados; sin embargo, teniendo en cuenta los argumentos para sustentar su inconstitucionalidad sólo pueden considerarse impugnados los apartados 3 y 4, ambos relacionados con la creación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, único aspecto que se discute; el art. 201.3 EAC, en relación con el art. 210 EAC, ha sido impugnado señalando que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-

Generalitat vulnera el principio constitucional de coordinación entre las Haciendas autonómicas y estatal; esta alegación, por haber sido sustentada en idénticos argumentos, debe desestimarse con remisión a lo sostenido en el FJ 131º STC 31/2010; se aprecia asimismo la denuncia de la inconstitucionalidad del art. 201.4, en relación con la DA 4ª EAC, por atentar contra el art. 138.2 CE y contra el art. 2.1 c) de la LOFCA, ya que al amparo de dicha DA la determinación de los supuestos en que se produzca una discriminación respecto de Cataluña y el reconocimiento de las balanzas fiscales queda en manos de la Comisión Mixta Estado-Generalitat sin que las restantes Comunidades se pronuncien al respecto; recuerda el TC que en los FFJJ 131 y 134 de la STC 31/2010 se analizó el alcance del art. 201.4 EAC, considerando que no vulnera la Constitución; la conclusión ahí alcanzada no resulta alterada por la conexión del art. 201.4 con la DA 4ª pues esta última sólo prevé una actuación instrumental de la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Asuntos Económicos y Fiscales, cuyas funciones fueron consideradas acomodadas a la CE interpretadas según lo señalado en el FJ 135º de la STC 31/2010; en consecuencia, sostiene el TC que la impugnación del art. 201, apartado 4, en relación con la DA 4ª debe rechazarse. El Gobierno de La Rioja aduce que el art. 202.3 b) EAC (en relación con las DDAA séptima, octava, novena, décima y undécima) es inconstitucional por cuanto obvia la relación de multilateralidad con las demás Haciendas autonómicas prevista por el bloque de la constitucionalidad, obligando al Estado a modificar la normativa sobre cesión de tributos; previamente al examen de las concretas alegaciones de inconstitucionalidad que se realizan procede indicar por el TC que, pese a dirigirse formalmente contra el artículo 202.3 b), el recurso no contiene ningún razonamiento justificativo de la inconstitucionalidad del artículo que, por otra parte, prácticamente reproduce los artículos 157.1 a) CE y 4.1 c) LOFCA, y tampoco argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional undécima; en consecuencia se procede de la desestimación de la impugnación de ambos preceptos. Con relación a la DA 7ª, el recurso señala que esta disposición, no sólo establece para el legislador estatal la obligación de remitir un proyecto de ley a las Cortes, sino que también predetermina el contenido de dicho proyecto de ley, que debe coincidir con el acuerdo de la Comisión Mixta, determinando con ello un condicionamiento del ejercicio de la competencia estatal sobre la cesión de tributos; el TC considera que sin perjuicio de señalar que una disposición similar estaba presente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, así

como en la práctica totalidad de los restantes Estatutos, incluido el de La Rioja, en cuanto a la previsión de la adopción de un acuerdo por la Comisión Mixta, que obliga al Gobierno a tramitarlo como proyecto de ley o como Decreto-ley, considera el TC que esta garantía procedimental no vulnera la Constitución (STC 31/2010, FJ 136°), lo que debemos reiterar; en consecuencia esta impugnación no puede prosperar. Como tampoco la denuncia de la inconstitucionalidad del art. 202.3 b) en relación con las DDAA octava, novena y décima, que exigen que el primer proyecto de ley de cesión de impuestos recoja unos porcentajes de cesión de tributos estatales en las cantidades queridas en el Estatuto. Estas DDAA no son contrarias a la Constitución siempre y cuando se interpreten en el sentido establecido en el FJ 137° de la STC 31/2010. Los demandantes consideran que los apartados 1 y 4 del art. 204 EAC, en relación con la DF 2ª EAC, resultan inconstitucionales por reconocer al Parlamento de Cataluña la capacidad de regular las atribuciones de la Agencia Tributaria de Cataluña en los procedimientos que afecten a tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, lo cual contradeciría lo dispuesto en los arts. 10 y 19 LOFCA; según el Tc esta impugnación no puede prosperar en cuanto que en nuestra STC 31/2010, FJ 132° se ha desestimado idéntica impugnación y por los mismos motivos. En relación con la previsión de la DF 2ª EAC, según la cual la Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento catalán no resulta contraria a la Constitución, toda vez que esta norma no tiene como objetivo la regulación de los aspectos sustantivos del sistema tributario, limitándose a prever que la Agencia será creada por una ley del Parlamento catalán, a aprobar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Estatuto; considerará el Tc que nos encontramos ante una habilitación para la creación de un organismo autonómico, sin que del tenor del precepto pueda deducirse habilitación para regular aspectos de los tributos cedidos que sean de competencia estatal, en consecuencia debe rechazarse también la impugnación de la disposición final segunda EAC. El Gobierno recurrente sostiene que el art. 205 EAC, que prevé que la revisión por la vía administrativa de los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña derivados de la gestión de los tributos cedidos totalmente a la Generalitat corresponda a los órganos económico-administrativos de la Generalitat, es contrario a la CE y al art. 20 LOFCA; en opinión de los recurrentes este artículo estatutario supone un desapoderamiento de los tribunales económico-administrativos del Estado de una competencia no susceptible de delegación; es-

timará el TC, de acuerdo con lo establecido por la STC 31/2010, FJ 133, la referencia del art. 205 a *sus propios órganos económico-administrativos* tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho *nomen* atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en definitiva, puesto que el art. 205 EAC no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, su impugnación debe rechazarse. La impugnación del art. 206 EAC se circunscribe a los apartados 3 y 5, que se consideran contrarios a los arts. 158.1 CE y 15 LOFCA, es decir, al modelo y al régimen de asignaciones de nivelación que concretan el principio de solidaridad; el art. 206, apartados 3 y 5 EAC, ha sido impugnado con el argumento de que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias y los principios de solidaridad y redistribución de la riqueza, consagrados en los arts. 2, 138, 139 y 158.1 CE, al incluir el condicionamiento de la aportación de la Generalitat a la nivelación y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas a que éstas *lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar* al que ella misma realice (art. 206.3 EAC) y a que no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas *per cápita* entre las CCAA antes de la nivelación (art. 206.5). Recuerda el TC que la STC 31/2010, declaró que el art. 206.3 no vulnera la Constitución, salvo su inciso *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar*; en la medida en que la impugnación de este precepto recae sobre un inciso que ya ha sido declarado nulo, ha perdido objeto respecto del mismo, desestimándose la impugnación del resto del precepto; como recuerda también el TC el art. 206.5 EAC no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido expuesto en su FJ 134. La representación procesal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja también aduce que algunos de los preceptos impugnados por vulnerar la Constitución infringen *las competencias e intereses que tienen una expresa consideración en el Estatuto de Autonomía de La Rioja*; de este modo, la demanda establece una estrecha relación entre la vulneración de la Constitución que realizarían algunos de los artículos impugnados del EAC y la infracción por parte de los mismos del Estatuto de Autonomía de La Rioja, precisando que esa doble infracción constitucional y estatutaria la producirían los preceptos antes examinados que la demanda encuadra en las materias de gestión del agua, denominaciones de origen intercomunitarias y sistema de financiación. Recordará el TC, como ya dijo en un proceso en el que se examinaba

la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, *que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental* (SSTC 99/1986, FJ 4, y 247/2007, FJ 6); dado el planteamiento de la demanda, en cuanto a las infracciones del Estatuto de Autonomía de La Rioja que se denuncian y que están estrechamente conectadas con las impugnaciones de la Constitución, y por consecuencia de lo argumentado concluirá reiterando la fundamentación y pronunciamientos que realizados respecto de estas últimas.

En atención a todo lo expuesto, el TC ha decidido

1º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” del art. 206.3 EAC.

2º Declarar que no son inconstitucionales, en los términos de lo expresado en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican, el apartado 3 del art. 174 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 210 (FJ 2); los epígrafes a), b) y d) del apartado 2 del art. 210 (FJ 2); las disposiciones adicionales 8, 9 y 10 (FJ 8); y el apartado 5 del art. 206 (FJ 11).

3º Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.