

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 50/2010, de 4 de octubre (BOE de 29 de octubre). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 18 y 20
otros:

Objeto: Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2004 que desestimó el recurso de casación formulado contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 17 de enero de 2000, que a su vez había desestimado el recurso de apelación planteado frente a la Sentencia del titular del Juzgado de Primera Instancia núm. 47 de los de Madrid de fecha 22 de abril de 1996

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

Materias: Libertad de información; derecho al honor; ejercicio del derecho a la información

Para la resolución del presente recurso de amparo considerará el TC que ha de determinar si las decisiones judiciales impugnadas, en la medida en que condenaron al Sr. Llamas Gavilanes y a la “Cadena Ser” por intromisión ilegítima en el honor del Sr. Herrero Losada, han vulnerado los derechos a la libertad de expresión e información [art. 20.1 a) y d) CE]. Durante la tramitación del presente recurso se produjo el fallecimiento del Sr. Llamas Gavilanes, y sus herederos, aunque fueron emplazados, no se personaron en el procedimiento, por lo que la “Cadena Ser” ha quedado como única parte recurrente. Según consta en los antecedentes, el TC estima que el problema se centra en las palabras que el Sr. Llamas Gavilanes difundió dentro del programa *Hora 25* de la *Cadena Ser* el 14 de junio de 1995: *Ha habido un lumbreras de radio, de esos que en los Estados Unidos seguramente lideraría una secta, que ha dicho que el asunto del espionaje del CESID es más grave que el intento de golpe de Estado del 23 de febrero. Ese lumbreras se llama Antonio Herrero. Creo que ese señor que dice que lo de las escuchas es más grave que lo de Tejero desde luego sabe de lo que está hablando. Su padre era el responsable de la agencia Europa Press que difundió íntegro El manifiesto de los cien apoyando aquel golpe y mantuvo conversaciones con uno de los responsables de la trama civil. ¿Se acuerdan ustedes de aquel ciudadano voluminoso, García Carrés? Aparece en el sumario por aquella intentona golpista, así que tal vez esté intentando exorcizar ese pasado de su apellido y restar gravedad a aquellos hechos. Señor Herrero, yo no sé con quién habla usted para conspirar.* Como consecuencia de dichas palabras el Sr. Llamas Gavilanes y la “Cadena Ser” fueron condenados en primera instancia, en apelación y en casación por haber lesionado el honor del Sr. Herrero Losada, padre del periodista de la “Cadena Cope” don Antonio Herrero Lima; a juicio de la parte demandante, dicha condena ha vulnerado su derecho a la libertad de expresión y de información, reconocidos en el art. 20 CE; opinión compartida por el Ministerio Fiscal, que al formular las correspondientes alegaciones ha solicitado la estimación de la demanda de amparo; por su parte los causahabientes del Sr. Herrero Losada han defendido el acierto de las resoluciones judiciales impugnadas, argumentando que, efectivamente, las palabras del Sr. Llamas Gavilanes lesionaron el honor de don Antonio Herrero Losada. Es criterio del TC que nos encontramos ante un conflicto entre los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información y el derecho fundamental al honor. Para afrontar la cuestión litigiosa, recordará el TC que ya en la STC 139/2007, FJ 5, mantuvo que la función de este Tribunal en los casos de colisión de derechos fundamentales sustantivos no se limita a examinar la suficiente motivación de las resoluciones judiciales frente a los que se demanda

su amparo desde el prisma del art. 24 CE; en el ejercicio de su competencia como garante máximo de los derechos fundamentales, el TC debe resolver el eventual conflicto entre el derecho a comunicar información veraz o el de expresarse libremente y el derecho al honor; desde esta perspectiva, el primer problema que tiene el TC es el de analizar si se encuentra en el ámbito del derecho a la libertad de expresión o en el del derecho a la libertad de información, ya que los parámetros que han de presidir su análisis serán diferentes según considere que se halle ante uno u otro. Recordará el TC que ya había afirmado desde la STC 104/1986, hasta la reciente STC 29/2009, la necesidad de distinguir conceptualmente entre los derechos que garantizan la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones, incluyendo las apreciaciones y los juicios de valor, y el derecho a comunicar información, que se refiere a la difusión de hechos que merecen ser considerados noticiables; el TC considera que esta distinción tiene importancia a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades: mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que en el texto del art. 20.1 d) CE ha añadido al término *información* el adjetivo *veraz*. Al tiempo el TC ha reconocido que, en la casuística que propone la realidad del ejercicio práctico de estas libertades, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la simple narración de unos hechos; como ya se dijo en la STC 29/2009, FJ 2, *la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de opinión (STC 6/1988, Fj 5)*. Estimaré el TC que debe diferenciar dos partes en el juicio de la intervención del demandado: en una primera se relatan hechos en relación con el Sr. Herrero Losada, padre del Sr. Herrero Lima, aportándose determinada información, mientras que en otra segunda, final del discurso, que en realidad ha sido el objeto principal de la discusión procesal, se expresan opiniones que pudieran afectar al honor del Sr. Herrero Losada; desde esta perspectiva se plantea el TC el deber de analizar si la primera parte del relato estuvo amparada por el derecho a la libertad de información y la segunda por el derecho a la libertad de expresión. Respecto de la libertad de información, el TC recordará que ya ha establecido en la STC 29/2009, FJ 4 *que forma parte ya del acervo doctrinal de este Tribunal el criterio de que la comunicación que la Constitución protege es la que transmite información veraz relativa a asuntos de interés general o relevancia pública (por todas, STC 28/1996, Fj 2)*.

Han de concurrir, pues, en principio los dos mencionados requisitos: que se trate de difundir información sobre hechos noticiosos o noticiables por su interés público y que la información sobre estos hechos sea veraz”. Y con relación al requisito de la veracidad de la información este Tribunal ha señalado que la libertad reconocida en el art. 20.1 d) CE no se erige únicamente en derecho propio de su titular, sino en una pieza esencial en la configuración del Estado democrático, garantizando la formación de una opinión pública libre y la realización del pluralismo como principio básico de convivencia; será ésta la garantía que justifica la exigencia constitucional de la veracidad en el legítimo ejercicio de la libertad de información atendiendo al recíproco derecho de los ciudadanos de recibir aquélla, rechazando como tal derecho constitucional la trasmisión de rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, así como la de noticias gratuitas o infundadas (STC 199/1999, FJ 2). Asimismo recordará el TC cómo ha insistido reiteradamente en que el concepto de veracidad no coincide con el de la verdad de lo publicado o difundido, ya que, cuando la Constitución requiere que la información sea *veraz*, no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas como estableciendo un deber de diligencia sobre el informador, a quien se puede y debe exigir que los que transmite como *hechos* hayan sido objeto de previo contraste con datos objetivos. De este modo el requisito de la veracidad deberá entenderse cumplido en aquellos casos en los que el informador haya realizado, con carácter previo a la difusión de la noticia, una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y haya efectuado la referida indagación con la diligencia exigible a un profesional de la información (SSTC 21/2000, FJ 5; STC 29/2009, FJ 4); por lo que se refiere al segundo de los aspectos señalados, el TC nos dirá en relación a la relevancia (STC 29/2009, FJ 4) que *la Constitución sólo protege la transmisión de hechos ‘noticiables’, en el sentido de que se hace necesario verificar, con carácter previo, el interés social de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada. Sólo tras haber constatado la concurrencia de estas circunstancias resulta posible afirmar que la información de que se trate está especialmente protegida por ser susceptible de encuadrarse dentro del espacio que a una prensa libre debe ser asegurado en un sistema democrático*; precisando, además, que la protección constitucional de los derechos de que se trata *alcanza un máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa, entendida en su más amplia acepción* (STC 105/1990, FJ 4). Establecida esta doctrina y aplicada al supuesto del presente litigio, el TC precisará que ha de concluirse que del relato antes señalado se deduce que la primera parte pone de relieve una serie de datos sobre la trayectoria profesional del Sr. Herrero Losada: que fue director de la agencia Europa Press en la fecha del golpe de Estado del 23-F; que durante ese tiempo se difundió por la citada Agencia

el llamado *manifiesto de los cien*”; y que el Sr. Herrero Losada entrevistó a un personaje que aparecía en el sumario abierto como consecuencia de la trama civil del citado golpe de Estado. El relato de estos hechos, desde el punto de vista constitucional, supera el canon de veracidad tal y como lo hemos definido antes, ya que se refiere a datos que no fueron discutidos por las partes en los procesos de los que trae causa el presente recurso de amparo. Los herederos del Sr. Herrero Losada han centrado sus quejas en que se pretendía atribuir al Sr. Herrero Losada una cierta connivencia con el golpe de Estado a través de un relato de su trayectoria profesional, sin que discutieran la veracidad de los propios datos señalados. Una vez constatado que los hechos sobre la carrera periodística del Sr. Herrero Losada no han sido cuestionados, corresponde realizar la ponderación sobre el interés público de la noticia en el contexto en el cual se produjo su emisión, dentro de una polémica entre dos importantes medios de comunicación radiofónicos. Debe recordarse que, como se pone de manifiesto en los antecedentes, el Sr. Llamas Gavilanes, periodista de la *Cadena Ser*, en su discurso trataba de contestar unas determinadas opiniones del Sr. Herrero Lima, periodista de la *Cadena Cope*, sobre el golpe de Estado del 23-F, así que se trataba de un *diálogo* (conflictivo) entre locutores de radio acerca de la gravedad del citado golpe de Estado, por lo que la alusión al pasado profesional del padre de don Antonio Herrero Lima en relación con la actividad periodística sobre el golpe de Estado no puede calificarse de absolutamente ajena al *debate* que mantenían ambos profesionales en el análisis de un hecho sin duda relevante para la opinión pública, como fue el intento de golpe de Estado; considerará el TC que se trataba, en definitiva, de una réplica efectuada por el Sr. Llamas Gavilanes a las manifestaciones vertidas en su programa radiofónico por el Sr. Herrero Lima, quien fue el que inició el polémico debate al comparar la gravedad de asunto del espionaje del CESID con el golpe de Estado del 23-F. Concluirá por ello el TC: por tanto debe concluirse que la información emitida, a la luz de lo expuesto, está amparada en el ámbito de la libertad de información reconocida en el art. 20.1 d) CE, ya que su contenido reúne los dos requisitos analizados en el presente fundamento, tanto la veracidad como el interés público de la noticia. En relación con el eje fundamental de la queja inicialmente planteada por los herederos del Sr. Herrero Losada, y que ha sido reconocida por los órganos judiciales como lesiva del honor de su causante, se refiere a la siguiente frase pronunciada por el Sr. Llamas Gavilanes: *así que tal vez esté intentando exorcizar ese pasado de su apellidado y restar gravedad a aquellos hechos*. No estamos ante información alguna, sino que esta parte final de las palabras emitidas en su programa por el Sr. Llamas Gavilanes expresan una opinión personal sobre el Sr. Herrero Losada. Aunque podría entenderse que las palabras aluden solamente al Sr.

Herrero Lima, el honor supuestamente lesionado por las mismas ha sido el de su padre, el Sr. Herrero Losada, y así fue denunciado por sus herederos y considerado por los órganos judiciales. Según el TC su doctrina en relación con una eventual lesión del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], ha sido sistematizada recientemente en la STC 9/2007, FJ 4, en la cual, a propósito de un conflicto entre el derecho al honor y la libertad de expresión, el TC ha afirmado que la colisión entre estos derechos debe resolverse a través de una adecuada ponderación, teniendo en cuenta la peculiar dimensión institucional de la libertad de expresión y la necesidad de que ésta goce de un amplio cauce para el intercambio de ideas y opiniones. Se recuerda en esta Sentencia que la libertad de expresión es uno de los fundamentos indiscutibles del orden constitucional, colocada en una posición preferente, objeto de especial protección y necesitada de un amplio espacio exento de coacción, lo suficientemente generoso como para que pueda desenvolverse sin angostura; esto es, sin timidez y sin temor; recordará el TC su doctrina en la citada STC 9/2007, FJ 4, a tenor de la cual *el derecho a la libertad de expresión, al referirse a la formulación de pensamientos, ideas y opiniones, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, dispone de un campo de acción que viene sólo delimitado por la ausencia de expresiones indudablemente injuriosas o sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas*; además de la valoración objetiva de las palabras pronunciadas, recordará también la STC 160/2003, en donde podía leerse que en la ponderación del derecho a la libertad de expresión y el derecho al honor deben tenerse en cuenta las circunstancias, el contexto, la relevancia pública del asunto y el carácter de personaje público del sujeto sobre el que se emite la crítica u opinión, sobre estos parámetros se enjuiciará la cuestión: a tenor de los mismos considerará el TC que la intervención del periodista intentaba replicar a unas previas declaraciones del Sr. Herrero Lima realizadas en un programa radiofónico de la *Cadena Cope*, en el curso del cual comparó el golpe de Estado del 23-F con el caso de las escuchas del CESID, que, a su juicio, era un acontecimiento más grave que el citado intento de golpe de Estado; en este contexto de libre competencia de los citados medios de comunicación, el Sr. Llamas Gavilanes contestó a unas previas declaraciones del Sr. Herrero Lima, lo que pone de manifiesto que, en principio, el contexto y las circunstancias son las naturales para el intercambio de opiniones, ya que el cruce de expresiones vertidas por ambos profesionales del periodismo se llevó a cabo en el marco de la disputa por la audiencia entre emisoras radiofónicas, utilizando cada uno su programa de radio para expresar las opiniones ahora analizadas, aspecto que no fue ponderado adecuadamente en las Sentencias recurridas, que se centraron, únicamente, en el sentido peyorativo de las afirmaciones vertidas; es criterio del TC que la

opinión emitida tiene relevancia pública, de acuerdo con los criterios establecidos en la STC 134/1999, FJ 8, donde se afirmaba que una información posee relevancia pública cuando sirve al interés general en la información y lo hace por referirse a un asunto público; es decir, a unos hechos o a un acontecimiento que afecta al conjunto de los ciudadanos. La aplicación de esta doctrina conlleva apreciar la relevancia pública de la opinión discutida, que se contextualizaba dentro de una controversia radiofónica, con evidentes conexiones políticas de fondo, en relación con hechos históricos polémicos, lo que evidencia el interés público del tema; no olvidará resaltar el TC que el Sr. Herrero Losada era un personaje público, siendo doctrina de este Tribunal que los denominados *personajes públicos* deben soportar, en su condición de tales, el que sus palabras y hechos se vean sometidos al escrutinio de la opinión pública (STC 192/1999, FJ 7); acerca de si es posible calificar las palabras utilizadas en el debate, si bien pudieran ser inconvenientes o desafortunadas, es criterio del TC que no pueden ser tachadas de *formalmente vejatorias o humillantes* a la vista del fragor del debate y del contexto antes señalado; como es doctrina del TC en su STC 232/2002, FJ 4, si bien el derecho a expresar libremente opiniones no otorga un derecho al insulto, *la Constitución no veda, en cualesquiera circunstancias, el uso de expresiones hirientes, molestas o desabridas, aun cuando, desde luego, de la protección constitucional que otorga el art. 20.1 a) CE están excluidas las expresiones absolutamente vejatorias; es decir, aquellas que, dadas las concretas circunstancias del caso, y al margen de su veracidad o inveracidad, sean ofensivas u oprobiosas y resulten impertinentes para expresar las opiniones o informaciones de que se trate*; en este contexto apreciará el TC que resulta evidente que, con la expresión analizada, al hilo de la información transmitida se pretendía dejar entrever una presunta cercanía ideológica del Sr. Herrero Losada con los participantes en el golpe de Estado, pero ello no puede considerarse que exceda de los límites constitucionales tolerables en un debate público de las características del planteado, dadas las circunstancias de la emisión y los demás factores anteriormente analizados; en definitiva, las palabras emitidas por el Sr. Llamas Gavilanes sobre el Sr. Herrero Losada no pueden calificarse de *indudablemente injuriosas*, ya que no pueden considerarse como objetivamente lesivas de su honor a la luz de la doctrina sentada por el TC, más aún cuando las expresiones fueron vertidas por un profesional del periodismo dentro de un programa radiofónico y estaban encaminadas a contestar unas previas declaraciones en las que el Sr. Herrero Lima, también profesional de los medios de comunicación, había comparado, por su gravedad, el asunto del espionaje del CESID con el golpe de Estado del 23-F. Considerará el TC que las resoluciones judiciales impugnadas no han realizado, desde el punto de vista constitucional, una correcta ponderación de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y al honor, lo que

determina que la demanda de amparo haya de ser estimada, considerándose que una opinión de un profesional de la comunicación debe considerarse amparada por el derecho a la libertad de expresión, ámbito en el cual este derecho debe tener una peculiar protección, como ya se afirmó en la STC 105/1990, FJ 4, al señalar que la defensa constitucional de los derechos de que se trata *alcanza un máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa, entendida en su más amplia acepción*. Se otorga el amparo solicitado declarando que han sido vulnerados los derechos fundamentales de la demandante a comunicar libremente información veraz y a la libertad de expresión [art. 20.1 a) y d) CE], al tiempo que se decide restablecerla en la integridad de sus derechos y, a tal fin, declarar la nulidad de la Sentencia del titular del Juzgado de Primera Instancia núm. 47 de los de Madrid de fecha 22 de abril de 1996, de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 17 de enero de 2000 y de la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2004.

2. Sentencia 59/2010, de 4 de octubre (BOE de 29 de octubre). Ponente: Gay Montalvo (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 17, 24, y 25
otros:

Objeto: Sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Alicante de fecha 14 de noviembre de 2007, que desestimó el recurso de apelación formulado contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 5 de Alicante, de 18 de enero de 2007, dictada en el juicio oral núm. 82-2006, en la que se condenaba al recurrente como autor de un delito de alzamiento de bienes

Materias: Derecho a la libertad y a la seguridad; derecho a la tutela judicial efectiva; régimen jurídico del cómputo del plazo de prescripción de los delitos.

La cuestión central se articula, sustancialmente, en torno a la no apreciación por parte de los órganos judiciales de la prescripción del delito, en aplicación de una interpretación del Tribunal Supremo (conforme a la cual la mera presentación de una denuncia o querrela interrumpe el plazo de prescripción), que resulta frontalmente contraria a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional (que exige, en estos casos, un acto de interposición judicial para entender dirigido el procedimiento contra una determinada persona e interrumpido el plazo de prescripción). En consecuencia, el demandante afir-

ma que se ha producido la violación de sus derechos a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE) porque los órganos judiciales no han atendido su alegación de que el delito estaba prescrito en base a la doctrina del Tribunal Constitucional, y por no concurrir en ese caso los elementos constitutivos del tipo penal por el que ha sido condenado. Del mismo modo, alega la lesión de su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) por cuanto los órganos judiciales no han ponderado su versión exculpatoria. Expondrá el TC su doctrina en relación con la prescripción concretada en la STC 63/2005, en la que se abordaba con exhaustividad su relación con derechos fundamentales como el de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la legalidad (art. 25 CE) y la libertad (art. 17), este último cuando su no apreciación puede conducir al cumplimiento de una pena privativa de libertad; en esta Sentencia se razona *ex abundantia* sobre la razonabilidad de la fijación del momento de la interrupción sobre la base de un acto de la autoridad judicial; doctrina seguida por sucesivas Sentencias (SSTC 29/2008; 147/2009 y 195/2009), que en síntesis afirma: (a) la interpretación del art. 132.2 CP —y del anterior art. 114 CP de 1973—, conforme a la cual la simple presentación de una denuncia o querrela, sin que medie ningún acto de interposición judicial, interrumpe el plazo de prescripción, no respeta *las exigencias de tutela reforzada*, al no tomar en consideración, ni las exigencias derivadas de la seguridad jurídica, ni el fundamento de la institución, ni la implicación del derecho a la libertad (art. 17.1 CE); (b) por todo ello resulta imprescindible la existencia de algún *acto de interposición judicial* que garantice la seguridad jurídica y del que pueda deducirse la voluntad de no renunciar a la persecución y castigo del delito; (c) la determinación de la intensidad o calidad de dicha actuación judicial para entender interrumpido el lapso prescriptivo de las infracciones penales corresponde a la jurisdicción ordinaria. Considerará asimismo el TC, que forma parte de esta doctrina afirmar que su enjuiciamiento de las decisiones en materia de prescripción adoptadas por los órganos de la jurisdicción ordinaria ha de limitarse a analizar, en atención a las circunstancias de cada caso concreto, (a) si existió algún acto de interposición judicial y (b) si la valoración del mismo hecha por los tribunales (como suficiente para considerar existente un procedimiento dirigido contra el culpable con virtualidad para interrumpir el cómputo del plazo de prescripción) atiende al deber de motivación reforzada; concluirá el TC que del examen de lo actuado y de las resoluciones judiciales recurridas se desprende que al recurrente se le imputa sólo un hecho, la compraventa de las fincas otorgada el 9 de septiembre de 1994; por otra parte, Banesto presentó la querrela en el Decanato de los Juzgados de Alicante el 8 de septiembre de 1999 y la ratificó el 31 de enero de 2000; el Juzgado dictó Auto de admisión a trámite el día 1 de febrero de 2000; posteriormente, con fecha 6 de octubre

de 2003 el Sr. Fernández Hernández fue detenido, momento en el que tuvo conocimiento de que se instruía la causa por el referido tipo penal; por lo demás, no se discute que el plazo de prescripción del delito de alzamiento de bienes era de cinco años, de forma que dicho plazo se cumplió el 10 de septiembre de 1999; en definitiva, aunque la querrela se interpuso con anterioridad al vencimiento del plazo de prescripción, su ratificación es posterior a esta fecha, sin que durante ese período se produjeran otras actuaciones judiciales en el seno del procedimiento judicial, de cuya existencia el recurrente no tuvo conocimiento hasta su detención en octubre de 2003; la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 5 de Alicante, dictada el 18 de enero de 2007, comienza afirmando que no va a aplicar la STC 63/2005, sino la doctrina sobre prescripción del Tribunal Supremo (sin cita de resolución alguna) porque entiende que el caso resuelto por la STC y el enjuiciado no presentan similitudes (FJ 2); el TC, sin embargo, entiende que sí existen tales similitudes: ciertamente, en ambos casos se consideró que la mera presentación de la querrela —y no el acto judicial de su admisión a trámite— constituye un hecho de interrupción de la prescripción. La Sentencia de la Audiencia Provincial sella por completo los fundamentos de la de instancia; en este sentido sostiene que para interrumpir el plazo de prescripción basta la presentación de denuncia o querrela, aduciendo al efecto razones de seguridad jurídica o las consecuencias del azar del reparto de asuntos; la Sentencia de la Audiencia Provincial omite toda consideración o referencia a la doctrina del TC. Finalmente, el Auto de 25 de marzo de 2008, que resuelve el incidente de nulidad de actuaciones formulado contra la anterior Sentencia, refiere que se ha aplicado *el criterio de interrupción de la prescripción que mantiene la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en lugar de la doctrina del Tribunal Constitucional que invoca la parte. Se trata —añade— de una cuestión que fue razonada y resuelta en las Sentencias dictadas en primera instancia y en esta alzada, por lo que nos remitimos a los razonamientos que fueron expuestos en su momento.* En definitiva, apreciará el TC que los órganos judiciales se han apartado conscientemente de una doctrina reiterada y necesariamente conocida del TC. Recordará éste *que tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE), y que al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), corresponde decir la última palabra sobre la interpretación de la misma, en el marco de los distintos procesos constitucionales y, por supuesto, dentro de los límites de éstos, que son los de su jurisdicción (SSTC 114/1995, de 6 de julio, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 5; 159/1997, de 2 de octubre, FJ 6). El TS es, ciertamente, el órgano superior en todos los órdenes, ‘salvo en materia de garantías constitucionales’ (art. 123 CE). Dicha materia y, en concreto, la definición del contenido y alcance de los derechos fundamentales corresponde en último término, a través de los diversos procesos constitucionales, a este Tribunal Constitucional, cuya doctrina han de respetar todos los órganos jurisdiccionales. A esa lógica responden las previsiones*

del art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), cuando establece que todos los Jueces y Tribunales interpretarán y aplicarán las leyes y reglamentos ‘según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos’, y del art. 7.2 LOPJ cuando establece que los derechos fundamentales enunciados en el art. 53.2 CE vinculan a los Jueces y Tribunales ‘de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido’ (STC 195/2009, FJ 4); en esta línea, señalará el Ministerio Fiscal, que los órganos judiciales no han cumplido con el requisito de la motivación reforzada, que debería haber llevado a la Audiencia Provincial a sopesar adecuadamente la STC 63/2005 (así como la 29/2008, ya publicada cuando resolvió el incidente de nulidad de actuaciones) que fue invocada por la defensa, sin que resulte suficiente una declaración asertiva de que el caso enjuiciado era diferente o la mera afirmación de que se aplica la jurisprudencia del TS en base a criterios no debidamente explicados en el discurso judicial; dicha motivación reforzada resultaba tanto más importante en el presente asunto, en el que concurren derechos fundamentales referidos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la legalidad (art. 25 CE), que impone una interpretación restrictiva de las normas sancionadoras, y a la libertad (art. 17 CE), ya que la no apreciación de la prescripción ha conducido a la imposición de una pena privativa de libertad. Considera el Tc que la apreciación de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) excusa del examen de las restantes lesiones invocadas, ya que la aplicación de la doctrina del TC sobre la prescripción lleva a la anulación de las resoluciones judiciales impugnadas y a la consiguiente apreciación de la causa extintiva de la responsabilidad penal. Se otorga el amparo solicitado, declarando que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

VP (Rodríguez Arribas): Se discrepa de la STC por remisión a los argumentos ya expresado en SSTC anteriores reproduciéndose los dos últimos párrafos de su anterior VP en el que puede leerse lo siguiente: *La insistencia en mantener mi criterio sobre la interpretación del instituto de la prescripción, partiendo de la base de que es materia reservada, con carácter general, a la jurisdicción ordinaria, especialmente a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, y solo caso por caso a este Tribunal, aplicando nuestro canon sobre la tutela judicial efectiva, aunque sea con la exigencia de motivación reforzada, obedece a la esperanza de que alguna vez podamos modificar la doctrina que últimamente se viene sentando. Ahora bien, ello no es obstáculo para reconocer que esa doctrina ha de ser respetada y aplicada por los órganos de la jurisdicción ordinaria, en acatamiento a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que sea admisible, como sucede en el caso a que este recurso de amparo se refiere, que se prescindiera de ella o se la discuta para no obedecerla.*

III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS

1. Sentencia 74/2010, de 8 de octubre (BOE de 18 de noviembre). Ponente: Rodríguez-Zapata Pérez (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 9.3
otros:

Objeto: Apartado segundo de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la redacción dada por la DF segunda de la Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera

Materias: Principio de retroactividad: grados; principio de seguridad jurídica.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la citada DF por posible vulneración del art. 9.3 de la Constitución Española. La cuestión planteada debe reputarse resuelta por la doctrina establecida en la STC 116/2009 en la que se declaró inconstitucional y nula la inicial redacción del apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, y que más tarde ha sido reiterada por la STC 146/2009, en la que se declaró inconstitucional y nulo el apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, redactado por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, así como por la STC 161/2009, que declaró inconstitucional y nulo el apartado segundo de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, redactado por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000. En su STC 116/2009, el TC consideró vulnerado el art. 9.3 CE, toda vez que, el apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, establecía la regulación de unas tarifas que tenían la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, dotándola de una retroactividad auténtica, ya que habilitaba la práctica de nuevas liquidaciones, estableciendo la cuantificación de las tarifas a aplicar en relación con supuestos de hecho que, no sólo habían sido ya realizados en su integridad y estaban plenamente agotados al amparo de una legislación anterior, sino que incluso habían sido ya objeto de liquidación conforme a esa legislación y sometida dicha liquidación a control de legalidad por los órganos judiciales competentes, sin que concurrieran

exigencias cualificadas de interés común que hubieran podido imponerse a la prohibición de la retroactividad. Las razones que determinaron la inconstitucionalidad y nulidad de la redacción inicial de aquél apartado primero, fueron consideradas más tarde en la STC 161/2009, FJ 3, igualmente predicables del apartado segundo de esa misma disposición adicional trigésimo cuarta, una vez modificado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre. En aplicación de esta doctrina el TC considera que no cabe sino reiterar lo mismo respecto de la redacción que la disposición final segunda de la Ley 25/2006, de 17 de julio ha dado al apartado segundo de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, ya que nuevamente se trata de un precepto con indudable carácter retroactivo, en cuanto que permite la práctica de nuevas liquidaciones que sustituyan a las anteriores anuladas, sin que concurren exigencias cualificadas de interés común que puedan resultar prevalentes y justifiquen su legitimidad constitucional. EL TC no considera la petición del Abogado del Estado de restringir la declaración de inconstitucional a sólo parte de las disposiciones ya que la exigencia de realizar liquidaciones con efectos retroactivos, que aparece regulada en el primer párrafo del apartado segundo, afecta a la totalidad de las tarifas contenidas en las letras del precepto, estando, por consiguiente, todas ellas y por los mismos motivos, viciadas de inconstitucionalidad; así fue ya entendido también en las SSTC 116/2009, 146/2009 y 161/2009, sin que el TC encuentre razón alguna para adoptar ahora un criterio diferente; en consecuencia se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la norma cuestionada.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 46/2010, de 8 de septiembre (BOE de 11 de octubre). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 147.3; 149.1.28
otros:

Objeto: DA decimotercera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)

Materias: Estatutos: el régimen jurídico de su reforma y su contenido; reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal

El tenor de la DA impugnada es el siguiente: *Los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Para la gestión eficaz del resto de fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo.* Dos son los motivos por los que la Comunidad Autónoma recurrente considera inconstitucional el precepto impugnado; de una parte considera que la integración en el sistema de archivos de Cataluña de los llamados fondos propios de esta Comunidad situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona, de titularidad estatal, lleva aparejada la afirmación de la competencia exclusiva de Cataluña sobre tales fondos [art. 127.1 c)] y, en consecuencia, la exclusión de la competencia que en la gestión del Archivo de la Corona de Aragón se prevé en la disposición adicional primera del Estatuto de Aragón; de este modo se habría modificado el Estatuto de Autonomía de Aragón al margen del procedimiento estatutariamente previsto y, consecuentemente, se habría vulnerado el art. 147.3 CE, según el cual *la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales, mediante ley orgánica.* El segundo motivo de la impugnación es que se considera asimismo vulnerado el art. 149.1.28 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas, pues aquella disposición adicional atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña competencias normativas (incluidas en las competencias exclusivas) sobre una parte indeterminada de un archivo de titularidad estatal; ello es consecuencia del juego de los arts. 127.1 c), primero, y 110.1 del propio Estatuto, al establecer el primero de estos preceptos que la competencia exclusiva en materia de cultura comprende, en todo caso, el establecimiento del régimen jurídico de los centros que integren el sistema de archivos, y el segundo que la competencia exclusiva sobre el sistema de archivos de Cataluña incluye de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, correspondiendo únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones. El Abogado del Estado y la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña rechazan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada. Será criterio del TC que ambos motivos de impugnación están íntimamente relacionados, de modo así para sostener que el Estatuto de Autonomía de Aragón ha sido modificado al

margen del procedimiento estatutariamente previsto y, consecuentemente, con infracción del art. 147.3 CE, sería preciso afirmar como presupuesto que la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión del Archivo de la Corona de Aragón, prevista en la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Aragón se habría visto perjudicada por la atribución a la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencia exclusiva sobre los fondos propios de Cataluña en el Archivo de la Corona de Aragón; en consecuencia si se llega a la conclusión de que la disposición impugnada no incide en la competencia exclusiva del Estado respecto del Archivo de la Corona de Aragón (art. 149.1.28 CE), ninguna consecuencia cabría predicar de dicha disposición sobre la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto; sobre esta premisa, considera el TC que ha de analizarse primeramente la denuncia de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal sobre archivos de titularidad estatal contemplada en el art. 149.1.28 CE; esta cuestión ha sido ya abordada en nuestra reciente STC 31/2010, que resolvió la impugnación de un considerable número de preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, entre los que se encontraba la disposición adicional ahora impugnada y por idéntico motivo. La STC 31/2010, concluyó que la disposición adicional decimotercera EAC no vulnera el art. 149.1.28 CE, destacando que *la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos* (FJ 74); la desestimación del anterior motivo de inconstitucionalidad hace decaer, como ya se anticipó, el otro motivo de impugnación. Será criterio del TC que si la competencia estatal sobre el Archivo de la Corona de Aragón no resulta desconocida ni invadida por la disposición adicional impugnada, en nada se habría visto afectada la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Aragón, la cual contemplaba que una norma estatal regulase la participación de esa Comunidad Autónoma en la gestión del Archivo de la Corona de Aragón, razón por la cual el recurso de inconstitucionalidad ha de ser desestimado en su totalidad.

VP (Rodríguez-Zapata Pérez): Se considera exigüamente motivada la Sentencia de la que se disiente, minimizándose la la respuesta a los dos motivos de inconstitucionalidad planteados en el recurso, lo que puede ofrecer la apariencia, quizá infundada, de un ejercicio de contención jurisdiccional;

será criterio del disidente que el FJ 74 de la STC 31/2010, no contiene una motivación suficiente (ex art. 120.3 CE) para resolver la impugnación de la disposición adicional decimotercera EAC; se aprecia, asimismo que la Sentencia no remite, además, al FJ 73 de la STC 31/2010 para integrar su escueta motivación, aunque el art. 127 EAC (competencias de Cataluña en materia de Cultura) es esencial para enjuiciar la disposición adicional decimotercera EAC y determinar sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Se ponderará la relevancia del Archivo de la Corona de Aragón y se recordará lo que ya se dijo en la STC 109/1996: *el Estado tiene reconocida una amplia capacidad para determinar cuáles son museos y en general los bienes y establecimientos culturales que requieren una actuación unificada* y por ello está justificado que se reserve la gestión directa de ese Archivo o no abdique al menos de participar en ella. Es criterio del disidente que la extensión de la competencia exclusiva del Estado en materia de archivos de titularidad estatal no ofrece dudas en la CE: El Estado tiene competencia exclusiva sobre los: *archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas* (art. 149.1.28 CE), en consecuencia toda la materia constitucional *archivos de titularidad estatal* y todas las funciones referentes a ella –toda la legislación y la ejecución– corresponden al Estado; al tiempo se recuerda que el citado artículo 149.1.28 CE tampoco plantea dudas cuando admite, dentro de dicha competencia estatal exclusiva, la *gestión* por parte de las Comunidades Autónomas de esos archivos de titularidad estatal; se recordará lo que ya se dijo al respecto del citado precepto en el FJ 19 de la STC 17/1991: *la reserva constitucional del art. 149.1.28, en su párrafo final, establece la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y una vez hecho... son sólo las facultades de gestión lo transferido y no las reglamentarias*”; es criterio del disidente de que basta leer los alegatos de las partes en aquel proceso y la respuesta de la STC 17/1991, en el FJ 19 citado, para advertir que la interpretación transcrita versó en forma directa e inmediata sobre el art. 149.1.28 CE, por lo que es válida con independencia de cualquier desarrollo en normas inferiores, ya sean éstas estatutarias o legales; se considera, en consecuencia que carece así de consistencia el alegato del Parlamento de Cataluña que se recoge en el antecedente 66 d) de la STC 31/2010: la doctrina de la STC 17/1991 nos vincula (regla del *stare decisis*) mientras no exista en nuestra jurisprudencia una advertencia razonada que, siquiera en forma mínima, advierta que rectificamos, y con qué alcance, ese precedente firme y estable. Se considera por el disidente que el primer motivo que examina la Sentencia debió prosperar, ya que en su opinión, la disposición adicional decimotercera EAC es inconstitucional por incurrir en un vicio de incompetencia constitucional que vulnera el art. 149.1.28 CE. Se recuerda los FFJJ 17 y 18 del VP del suscribiente a la STC

31/2010. Se considera por el disidente que la innovación legal del régimen del archivo estatal que nos ocupa se produce cuando se diferencia entre el Archivo de la Corona de Aragón y el Archivo Real de Barcelona, como si fueran dos archivos distintos; se recordará lo dicho en la STC 103/1988 que estableció que las referencias de una ley autonómica a archivos de titularidad estatal son *regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado* que rebasan los límites competenciales del artículo 149.1.28 CE (FJ 4); con mayor motivo rebasa dicha competencia una regulación de esa importancia contenida en un Estatuto de Autonomía, ya que condicionará para el futuro las leyes del Estado, por eso la Sentencia de la que se discrepa y el FJ 74 de la STC 31/2010, a la que se remite, silencia el alcance de esa diferenciación de archivos. Es criterio del disidente que al integrar los llamados *fondos propios de Cataluña* en el sistema de archivos de Cataluña se atraen los mismos a una competencia exclusiva de la Generalitat en materia de archivos que contempla el art. 127.1 c) EAC, y aunque es obvio que esa exclusividad del art. 127.1 EAC es paladinamente inconstitucional a la luz del art. 149.2 CE y de la JTC (por todas, SSTC 49/1984, FJ 6 o 13/1992, FJ 13), resulta que el FJ 73, segundo párrafo, de la STC 31/2010 ha desestimado la impugnación, aunque parezca compartir lo que aquí se dice (aplicando la técnica de “Sentencia oculta” explicada en el FJ 7 del VP del que éste suscribe a la STC 31/2010); la asunción unilateral de esos fondos implica que dejarán de ser de titularidad estatal y abandonarán, por tanto, el Archivo General de la Corona de Aragón. Será, por ello, conclusión del disidente que el EAC ha ejercido competencias normativas y de ejecución sobre un archivo de titularidad estatal que la CE no contempla, en clara contravención del art. 149.1.28 CE. Se discrepará consiguientemente no del método empleado en la Sentencia sino de que a raíz de su conclusión, también lógicamente, se discrepa de no haber entrado en el análisis del segundo de los argumentos: Si la disposición adicional decimotercera EAC ha invadido en 2006 la competencia estatal del art. 149.1.28 CE, como se acaba de razonar, es evidente que también ha sido afectada la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Aragón que “contemplaba que una norma estatal regulase la participación de esa Comunidad Autónoma en la gestión del Archivo de la Corona de Aragón”. En el FJ 6 STC 99/1986, de 15 de marzo, se dijo que: *La reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 CE supone no sólo la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto, sino también el aseguramiento de que los contenidos normativos que afectan a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que, como hemos señalado anteriormente, ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos.*

La predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros en virtud, meramente, de la contingencia de su momento de aprobación, ampliaría los límites en que han de enmarcarse los contenidos estatutarios —que, de acuerdo con el art. 147 CE, son sólo los establecidos constitucionalmente—, lo que, de modo indirecto pero inequívoco, redundaría en la restricción de la autonomía de una de las Comunidades, que vería limitado el ámbito de aplicación de sus actos y disposiciones y el modo de decisión de sus órganos no ya por una fuente heterónoma —también el propio Estatuto lo es—, sino por una fuente cuyos contenidos normativos fueron adoptados sin su participación y respecto de los cuales tampoco tendría la ocasión de expresar su voluntad en una hipotética modificación futura. La Sentencia de la mayoría no trata esta cuestión, aunque sea de importancia en este caso. En el proceso evolutivo constante en el que se encuentran todos los sistemas federo-regionales, esa reforma plantea, una vez más, el fenómeno de suplencia (supplenza) de la inactividad del Estado en la salvaguardia de sus competencias cuando aprueba reformas sucesivas de Estatutos de Autonomía. Así ocurrió también en el caso del derecho al agua de calidad enjuiciado en la STC 247/2007, (con referencia al VP del suscriptor de éste, FJ 10 STC 247/2007): la abdicación por el Estado de las competencias que le atribuye el art. 149.1.28 CE llevará a las Comunidades Autónomas a ocupar también, como la de Aragón, en las reformas posteriores de sus Estatutos esas mismas competencias estatales como mecanismo lógico para defender las suyas frente a los vecinos. Se resentirá el sistema de fuentes del Derecho: Cuando el Estado atienda las invitaciones que admitió en uno de esos Estatutos vulnerará las que se hayan hecho en los demás.

2. *La Sentencia 47/2010, de 8 de septiembre (BOE de 11 de octubre). Ponente: Salas Sánchez ha resuelto un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, empleando idénticos argumentos que los que acabamos de resumir. Asimismo se reproduce el VP de Rodríguez-Žapata Pérez en idénticos términos que los empleados en relación con la STC 46/2010 que acabamos de sintetizar.*

3. Sentencia 48/2009, de 9 de septiembre (BOE de 11 de octubre). Ponente: Pérez Tremps (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 147.3; 149.1.22; 149.1.28; 152 y 153
otros:

Objeto: Art. 117.4 —relativo al trasvase de cuencas—, disposición adicional decimotercera —relativa al Archivo de la Corona de Aragón— y arts. 201.3, en relación con el art. 210; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5; 218.1, 2,

3 y 5; 219.2; 220; 221; disposición adicional tercera y disposición adicional séptima –relativos al régimen de financiación autonómica–, todos ellos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC).

Materias: Estatutos de Autonomía: régimen jurídico y criterios de su establecimiento y competencia. Competencia exclusiva del Estado en relación con la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental; archivos de titularidad estatal: su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Ordenación legislación y concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Sistema financiero de las Comunidades Autónomas: principios.

Comenzará el TC planteándose la objeción de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña a la admisibilidad de este recurso en relación con la impugnación de determinados artículos relativos al régimen de financiación, cuya mención expresa no aparecía en el Acuerdo del Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana de 8 de septiembre de 2006 sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad; apreciará el TC que en el mencionado acuerdo por lo que se refiere a la regulación del sistema de financiación autonómica definitivamente impugnado en este recurso, sólo aparecen expresamente mencionados los siguientes preceptos: el art. 206, en tanto que establece un condicionamiento a los mecanismos de nivelación y solidaridad; la disposición adicional tercera, por establecer un compromiso presupuestario de inversión en infraestructuras exclusivo para Cataluña; el art. 204, al establecer diversas atribuciones de competencias en materia de tributos estatales cedidos; y el art. 210, por crear un régimen de codecisión a través de una Comisión Mixta entre el Estado y la Generalitat catalana. Recordará el TC su reiterada doctrina que en la determinación de la acción procesal en el recurso de inconstitucionalidad debe atenderse exclusivamente a la manifestación de voluntad expresada por los legitimados en caso de cualquier tipo de desavenencia (por todos, ATC 379/2005); igualmente destaca que el órgano legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad no puede apoderar a su representante para que de manera indeterminada efectúe una impugnación, por ser necesario que los preceptos recurridos queden perfectamente identificados en la decisión de apoderamiento (STC 61/1997, FJ 4). Tendrá en cuenta el TC que el art. 162.1 a) CE y el art. 32.2 LOTC otorga legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y que, en el presente caso, era inequívoca la voluntad del Consell de la Generalitat Valenciana de limitar este recurso, en lo que a ma-

teria de financiación se refiere, a los aspectos ya expuestos, se da, por tanto, la razón a la Generalitat y el Parlamento de Cataluña y se inadmite el presente recurso en lo relativo a la impugnación de los arts. 201.3; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 205; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221 y disposición adicional séptima EAC. Delimitará así el TC el objeto del presente recurso que quedará limitado, en cuanto al régimen de financiación, a los arts. 204.1 y 4, 206.3 y 5, 210 y disposición adicional tercera EAC; aún en el proceso de delimitación del objeto del recurso, el TC considera que asimismo ha de partir de la doctrina sustentada en la 31/2010, en la que se ha declarado inconstitucional y nulo el inciso *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar* del apartado 3 del art. 206 (apartado 2 del fallo). En la impugnación del art. 117.4 EAC —relativo al trasvase de cuencas— se ha alegado la vulneración de los siguientes preceptos constitucionales: a) la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 147.2 CE, en relación con el art. 149.1.22 CE); b) los principios de coordinación y participación de las Comunidades Autónomas, en régimen de igualdad, asociados a los principios de lealtad institucional, buena fe y solidaridad interterritorial (arts. 2, 14 y 138 CE), por resultar discriminatoria la introducción excluyente de la participación, preceptiva y exclusiva, de la Generalitat de Cataluña, menoscabando las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y del Consejo Nacional del Agua, que es el cauce de participación de las Comunidades Autónomas respecto de cualquier propuesta de trasvase intercomunitario que pueda afectar a otras Comunidades; c) los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), ya que puede impedir el ejercicio de las competencias estatales en el caso en que, simplemente, no se emitiera el informe preceptivo; y d) la reserva de ley ordinaria, ya que cualquier medida normativa que afecte a cuencas fluviales intercomunitarias debe ser regulada por el Estado a través de ley ordinaria, al no existir reserva de ley orgánica sobre la materia (art. 81.1 CE). La STC 31/2010, concluyó que el art. 171.4 EAC no vulnera el art. 149.1.22 CE, al destacar que *establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal ex art. 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante, que se compadece con el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma (FJ 65); a partir de esta conclusión, considerará*

el TC que si la competencia estatal en materia de recursos hidráulicos supracomunitarios no resulta desconocida ni invadida por el precepto impugnado, no cabe concluir tampoco que se produzca una vulneración, ni de los principios de coordinación y participación de las CCAA en régimen de igualdad, y por tanto no hay menoscabo de las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y del Consejo Nacional del Agua, ni de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ya que, al tratarse de un informe no vinculante, no se impide ni obstaculiza el ejercicio de las competencias estatales, ni, por último, de la reserva de ley ordinaria, ya que se trata de una mera previsión que responde al principio de cooperación de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con un natural encaje en un Estatuto de Autonomía. En atención a este argumentario, el TC considera que este primer motivo de impugnación debe ser rechazado en su integridad. Por lo que se refiere a la DA 13^a –relativa al Archivo de la Corona de Aragón– ha sido impugnada alegando la vulneración, en primer lugar, de la competencia exclusiva del Estado en materia de archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28 CE) y, en segundo lugar, de la competencia asumida por la Comunitat Valenciana en la materia [(art. 147.2 d) CE, en relación con el art. 51.2 y la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana], al excluirse cualquier posibilidad de que respecto de la parte del Archivo que quedara integrada en el sistema de archivos de Cataluña, la Comunitat Valenciana pueda ejercer la competencia prevista en su propio Estatuto de la creación de un Patronato de este Archivo a integrarse por todas las Comunidades Autónomas interesadas en él. Recordará el TC que la STC 31/2010, concluyó que esta DA 13^a EAC no vulnera el art. 149.1.28 CE, destacando que *la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos* (FJ 74); sobre esta conclusión anterior, se afirmará por el TC que puesto que se confirma que el precepto impugnado no supone una alteración del régimen unitario del Archivo de la Corona de Aragón y de que no queda afectada la competencia estatal exclusiva sobre el mismo, también hay que descartar que se pueda ver afectada por el precepto impugnado la previsión establecida en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana sobre la creación de un Patronato de este Archivo en que se integren las Comunidades Autónomas interesadas en él (DA 3^a EACV); este motivo de inconstitucionalidad se re-

chazará íntegramente. Afrontará ahora el TC el debate sobre el régimen de financiación autonómica respecto del que son diversos los preceptos recurridos. El art. 204.1 y 4 EAC ha sido impugnado señalando que vacía de contenido una competencia estatal exclusiva, pudiendo originar desigualdades, ya que atribuye el ejercicio exclusivo de las competencias de los procedimientos de aplicación de los tributos estatales totalmente cedidos a la Agencia Tributaria de Cataluña, a la que se reconoce plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de sus funciones; la STC 31/2010, ya concluyó que ningún problema de constitucionalidad suscitan las potestades autonómicas de gestión tributaria enunciadas en el art. 204.1 EAC ni la regulación de la Agencia Tributaria de Cataluña establecida en el art. 204.4 EAC (FJ 132); sobre esa base argumental, al considerar el TC que los argumentos para sostener su inconstitucionalidad son los mismos que los que ya fueron objeto de análisis y rechazo en la citada STC 31/2010, se remitirá a lo expuesto en su FJ 132 para su declarar la desestimación. Por lo que se refiere al art. 206.3 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. De nuevo acudirá el TC a la STC 31/2010, en la que se declaró inconstitucional el inciso, esta decisión del TC ya había señalado esa inconstitucionalidad y nulidad del debatido inciso *siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar* del apartado 3 del art. 206 (apartado 2 del fallo); por tanto, en la medida en que la impugnación del art. 206.3 EAC recae sobre un inciso que ya ha sido declarado nulo, considera el TC que ha perdido objeto este concreto motivo de recurso. El art. 206.5 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 que no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas *per cápita* entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación; se argumentará por los recurrentes que este precepto (art. 210 EAC) subvierte el orden constitucional de competencias, ya que permite establecer unilateralmente un sistema de financiación para Cataluña diferente del vigente para el resto de Comunidades Autónomas, atribuyéndose la competencia para desarrollar la financiación autonómica a una Comisión Mixta Estado-*Generalitat*, de una inequívoca naturaleza administrativa. Finalmente, la DA 3ª EAC ha sido impugnada al considerar que resulta contraria al

principio de solidaridad, porque establece el compromiso de la inversión del Estado en Cataluña en proporción a su participación al producto interior bruto español. De nuevo partirá el Tc de su STC 31/2010; en ella se declaró que no eran inconstitucionales el apartado 5 del art. 206, los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 y el apartado 1 de la disposición adicional tercera EAC siempre que se interpretaran en los términos establecidos en sus FFJJ 134, 135 y 138, respectivamente; concluirá el Tc que toda vez que los argumentos para sostener su inconstitucionalidad son los mismos que los que ya fueron objeto de análisis y rechazo en la citada STC 31/2010, se remitirá a su Fallo en la citada STC 31/20101 y a lo expuesto en el FJ 134, respecto del art. 206.5, en el FJ 135, respecto del art. 210.1 y 2.a), b) y d), y en el FJ 138, respecto del apartado primero de la disposición adicional tercera. El TC decide inadmitir el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en lo que se refiere a los arts. 201.3; 202.2; 203.1, 3, 4 y 6; 205; 218.1, 2, 3 y 5; 219.2; 220; 221 y DA 7ª; declarar la pérdida de objeto de la impugnación del art. 206.3 EAC, así como que no son inconstitucionales el apartado 5 del art. 206, los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 y el apartado 1 de la disposición adicional tercera, en los términos del FJ 6; desestimar en todo lo demás el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006.

VP (Conde Martín de Hijas): Se comparte el FJ 1 de la Sentencia de la que se disiente en lo que se refiere a la delimitación del objeto del recurso pero se discrepa en los restantes y en el fallo. Teniendo en cuenta que esta Sentencia en gran medida se funda en las argumentaciones y fundamentos de la STC 31/2011 se remitirá el disidente al extenso VP allí expresado y en concreto, en cuanto a la argumentación y fallo de esta Sentencia relativo a los arts. 117.4, 204.1 y 4, 206.5 y 210 y DT 3ª que en mi criterio deberían haberse declarado inconstitucionales.

(Delgado Barrio): Se parte de la consideración de la reiteración que esta Sentencia de la que se disiente, significa respecto a la STC 31/2011 por lo que, se mantiene la discrepancia ya expresada resto a ésta, remitiéndose al Voto particular que se formuló en su momento.

(Rodríguez-Zapata Pérez): Se comparte la declaración de inadmisibilidad del recurso que se contiene en el primer pronunciamiento del fallo y la declaración de pérdida de objeto de la impugnación en cuanto al inciso del artículo 206.3 EAC declarado nulo en la STC 31/2010; se discrepa del pronunciamiento desestimatorio al tiempo que se considera que los tres motivos de inconstitucionalidad debieron estimarse en el siguiente sentido: a)

En lo que se refiere a la DA 13ª EAC, sobre el Archivo de la Corona de Aragón, se remite íntegramente a lo que ya ha expuesto en los VVPP formulados en las SSTC 46 Y 47 (*vid. supra*) interpuestos por las Comunidades Autónomas de Aragón e Illes Balears contra la misma disposición. En lo que se refiere al art 117.4 EAC y a las disposiciones del EAC impugnadas en materia de régimen de financiación, la posición del disidente coincide plenamente con la expresada por Conde Martín de Hijas y Delgado Barrio, remitiéndose a sendos VVPP a la STC 31/2010

(Rodríguez Arribas): El disidente asimismo se remite al VP que suscribió en relación con la STC 31/2010.

4. Sentencia 49/2010, de 29 de septiembre (BOE de 29 de octubre). Ponente: Salas Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 147.3; 149.1.22; 149.1.28
otros:

Objeto: Apartados 1 c), 2, 3 a) y c), 4 y 5 del art. 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)

Materias: Estatutos de Autonomía: régimen jurídico y criterios de su establecimiento y competencia. Ordenación legislación y concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

El art. 117.1 c) EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias para adoptar medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua; el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente cuestiona la atribución como exclusiva de la citada competencia autonómica por considerar que, aunque se trate de cuencas intracomunitarias, esa calificación pugna con las competencias reservadas constitucionalmente al Estado ex art. 149.1.22 CE y desconoce la autonomía local que garantizan los arts. 137 y 140 CE al ignorar también las competencias de las entidades locales para adoptar medidas adicionales con igual fin; en cuanto a la denunciada vulneración de las competencias exclusivas del Estado la STC 31/2010, ya desestimó la impugnación de este mismo precepto por idéntico motivo, por lo que el TC se remite a lo dicho entonces en el fundamento jurídico 65 para su desestimación; respecto de

la vulneración de la autonomía local que se denuncia (por ignorar, según el citado Consejo de Gobierno recurrente, la competencia de las entidades locales para adoptar medidas adicionales en caso de sequía con la finalidad de garantizar el suministro de agua) advertirá el TC que se trata de una impugnación meramente preventiva e injustificada, pues nada permite concluir ni nada razona tampoco el Consejo de Gobierno recurrente que el ejercicio de la competencia autonómica ahora cuestionada suponga una invasión o desconocimiento de las legítimas competencias que eventualmente corresponda ejercer a las entidades locales en la materia cuando resulten directa y claramente afectados sus propios intereses. Por lo que al apartado 2 del art. 117 se refiere, se recuerda por el TC lo que allí se dispone: *en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general*; la Comunidad recurrente considera que este precepto invade las competencias exclusivas que sobre el dominio público hidráulico estatal y las obras de interés general corresponden al Estado ex arts. 149.1.22 y 24 CE. Recordará el TC que ya la STC 31/2010, con base en la STC 247/2007, FJ 22, concluyó que no era inconstitucional la atribución de las competencias enunciadas en este precepto estatutario; por tanto, toda vez que los argumentos para sostener su inconstitucionalidad son esencialmente los mismos que los que ya fueron objeto de análisis y rechazo en la citada STC 31/2010, se remitirá el TC a lo expuesto en FJ 65 de esa decisión para su desestimación. Los apartados a) y c) del art. 117.3 EAC, atribuyen, respectivamente, a la Generalitat la competencia ejecutiva para, dentro de su ámbito territorial, *la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal*; a juicio del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente estos dos preceptos son inconstitucionales porque atribuyen a la Generalitat facultades de alcance extraterritorial y, en tal forma, lesionan las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.22 CE; considera el TC que los preceptos estatutarios ahora considerados no vulneran tampoco el orden constitucional de distribución de competencias, conforme ya se dijo en la STC 31/2010, a cuyo FJ 65 ahora se remitirá el TC una vez más; en relación, por su parte, con el art. 117.4 EAC, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente sostiene que la exigencia de emisión por la Generalitat de un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial, en la medida en que este informe no se refiere, únicamente, al trasvase de cuencas intracomunitarias, sino que comprende cualquier propuesta de trasvase de cuencas, incluidas las intercomunitarias, impone una intervención de la Generalitat en el ejer-

cicio de una competencia estatal que carece de justificación constitucional y privilegia sin ninguna justificación constitucional a la Comunidad Autónoma de Cataluña en detrimento del resto de Comunidades Autónomas; retornará el TC, de nuevo, a la STC 31/2010, al recordar cómo concluyó que el art. 117.4 EAC no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por lo que, siendo ahora los argumentos aducidos para sostener su impugnación esencialmente los mismos entonces analizados y rechazados, se remitirá al FJ 65 para desestimar esta cuestión. Finalmente, recuerda el TC que el art. 117.5 EAC dispone que *[U]a Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes del territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que se establecen en el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal*; el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma recurrente imputa a este apartado la invasión de las competencias exclusivas del Estado en materia de planificación de transferencias entre cuencas (149.1.22) y sobre relaciones internacionales (149.1.3 CE); el TC considera que tampoco este apartado es susceptible del indicado reproche constitucional; basta para desestimar su impugnación remitirse nuevamente a lo declarado a propósito este mismo precepto estatutario en la citada STC 31/2010 (FJ 65); en consecuencia, por las razones expuestas, el presente recurso de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

VOTO PARTICULAR (Martín de Hijas): Se comparte la delimitación del objeto del recurso llevada a cabo por la Sentencia, así como lo discurre en relación con el art. 117.1 en el FJ 2 de la Sentencia de la que se disiente; atendiendo a que esta Sentencia supone una traslación de los argumentos esgrimidos en la STC 31/2001 respecto a la cual se formuló por el disidente VP, se remite al mismo, en concreto en cuanto a la argumentación y fallo de esta Sentencia relativo a los arts. 117.2, 3 a) y c), 4 y 5 EAC, que es criterio del disidente que deberían haberse declarado inconstitucionales.

(Delgado Barrio): Se disiente con los mismos argumentos del anterior disidente.

(Rodríguez-Zapata Pérez): Se disiente en su totalidad de la Sentencia, sobre la base de sus remisiones a lo ya decidido en la STC 31/2010 y la descalificación como *meramente preventiva y, por tanto, injustificada* de una impugnación de interés; será criterio del disidente que la asunción por el art. 117 EAC de competencias en materia de aguas por afectar al art. 45.2 CE

y al principio de solidaridad por el que debe velar el Estado (arts. 2 y 138.1, ambos CE); invadir las competencias exclusivas que corresponden al Estado ex art 149.1 CE [art. 149.1.1 y 8 CE (ambas en conexión con el art. 132 CE), 13, 18, 22, 23 y 24]; desconocer las de la propia Región de Murcia (art. 10, apartados 6, 9, 11 y 16 EARM); y vulnerar, en fin, la autonomía local garantizada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), son suficientes motivos conducentes a la declaración de inconstitucionalidad de la Sentencia; de otra parte se denunciará lo que se califica de una motivación marcadamente exigua en dos SSTC –46 y 48 de 2010– (*vid. supra*) poniéndose de relieve que en todas las resoluciones que se han dictado hasta ahora para resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas contra el EAC, este Tribunal se ha ceñido, al pie de la letra y por remisión, a lo que dijo la STC 31/2010 sin creer necesario o pertinente añadir siquiera una coma a esa primera Sentencia; se hará remisión al VP suscrito en esa STV 31/2010 donde se ha criticado su compleja forma de razonar y argumentando que su técnica crea una confusión incompatible con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); remisión a la que se añade ahora que remisiones en blanco –sin resumir o extraer doctrina– a una Sentencia tan compleja ni incrementan la seguridad jurídica ni ayudan a esclarecer las dudas que aquella Sentencia pueda suscitar. Siguen dos largas explicaciones valorativas prácticas acerca de la espiciosa doctrina de la STC 31/2010 en relación con las contradicciones entre fuentes estatales y de las Comunidades Autónomas que en su opinión vulneran claramente el principio de seguridad jurídica; así como una pretendida confusión a que puede llevar el Fallo de la Sentencia, por lo que el disidente califica de una “Sentencia oculta” (FFJJ 7 y 8 VP a la STC 31/2010) que encierra en este caso un pronunciamiento doblemente oculto en el que no se precisan cuáles son en realidad las competencias que constitucionalmente ha asumido la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de aguas.

(Rodríguez Arribas): Atendiendo a que esta Sentencia supone una traslación de los argumentos esgrimidos en la STC 31/2001 respecto a la cual se formuló por el disidente VP, se remite al mismo, en concreto en cuanto a la argumentación y fallo de esta Sentencia relativo que se encuentra en la consideración 9 y especialmente a cuanto se refiere al art. 117.3 del EAC.

**5. Sentencia 65/2010, de 18 de octubre (BOE de 18 de noviembre).
Ponente: Salas Sánchez (Conflicto de competencia).**

Preceptos constitucionales: 149.1.13; 149.1.15; 149.1.23; 161.1.c)
otros: 63 y 68 LOTC

Objeto: Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

Materias: Competencia subvencional; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; protección del medio ambiente; conflicto de competencia: régimen jurídico procesal, requisitos de admisibilidad.

El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente a la citada norma (Real Decreto 1229/2005); planteará el TC antes de entrar en el análisis del conflicto planteado la necesidad de dar respuesta a la pretensión principal del Abogado del Estado de inadmitir el presente conflicto positivo de competencia por extemporaneidad; dicha pretensión se basa en la respuesta tardía, por el Gobierno de la Nación, al requerimiento de incompetencia presentado por el Gobierno de Aragón, retraso que no habría evitado que el plazo para acudir ante este Tribunal haya de computarse a partir del momento en que el requerimiento debía entenderse rechazado por falta de respuesta expresa, y no a partir de esta última; considerará el TC que la base fáctica de la pretensión del Abogado del Estado ha quedado acreditada: el Real Decreto impugnado fue publicado oficialmente el 14 de octubre de 2005; el requerimiento de incompetencia por el Gobierno autonómico fue formulado el día 25 del mismo mes y comunicado al Presidente del Gobierno por escrito de 5 de diciembre, que fue registrado en la Delegación del Gobierno en Aragón el 12 de diciembre de 2005; la contestación a dicho requerimiento rechazándolo fue adoptada por el Consejo de Ministros el 20 de enero de 2006 y trasladada al Presidente autonómico por escrito del mismo día, que tuvo salida el 23 de enero y fue registrado en la Secretaría General Técnica de la Presidencia de la Comunidad Autónoma el 24 de enero de 2006; finalmente, el conflicto de competencia fue registrado en este Tribunal el 24 de febrero de 2006. De esta descripción de la secuencia cronológica de los hechos considerará el TC indudable que el Gobierno de la Nación no rechazó de forma expresa el requerimiento planteado por el Gobierno de Aragón en el plazo que prescribe el art. 63.4

LOTIC; en su aplicación, si el órgano requerido no estima fundado el requerimiento *deberá igualmente rechazarlo* dentro del plazo de un mes a partir de su recepción. Considerará el TC que habiéndose comunicado el rechazo del requerimiento el 24 de enero de 2006 (debiéndose haberse hecho, como máximo el 12 de enero), la duda que se suscita se circunscribe a los efectos procesales de este hecho; concretamente, a si el incumplimiento del deber de contestar en plazo abre de modo definitivo la posibilidad de plantear el consiguiente conflicto positivo de competencia o si este plazo debe entenderse reabierto en el supuesto que se produzca una contestación tardía; será criterio del TC que la regulación procesal del conflicto de competencia, así como su propia doctrina y práctica debe llevarle a aceptar esta segunda posibilidad tras establecer el deber de contestar expresamente los requerimientos de incompetencia en el plazo de un mes desde su recepción, el art. 63.4 LOTIC dispone que al final de este plazo los requerimientos no atendidos *se entenderán en todo caso* rechazados; como ya se señaló en la STC 57/1982, FJ 1, y se reiteró en la STC 165/1986, FJ 1, *el rechazo tácito se instrumenta en la Ley para permitir la sustentación en vía procesal del conflicto, pero no tiene el valor de equivalencia al pronunciamiento inequívoco expreso, que sobre la propia competencia establece con prioridad el mismo párrafo*; transcurrido el plazo para hacerlo ni se extingue, pues, el deber de contestar expresamente el requerimiento, ni mucho menos se cierran las puertas a que dicha contestación se produzca. En este sentido recuerda el TC que el requerimiento previo no constituye *un mero obstáculo o requisito formal cuya finalidad sea la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa*, sino que *responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas* [entre otras, SSTC 98/2001, FJ 2; 175/2003, FJ 2; 32/2006, FJ 2 b); y 270/2006, FJ 2 b)]; esta finalidad principal del requerimiento obliga al TC, no sólo a aceptar la posibilidad de respuestas tardías a sus requerimientos, algo por otro lado frecuente en la práctica y que ha aceptado implícitamente en algún supuesto [así, por ejemplo, en la STC 188/2001, FJ 2 a)], sino también a realizar una interpretación del art. 63.5 LOTIC coherente con la misma; como es sabido, dispone este precepto que dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo o al término del plazo a que se refiere el párrafo anterior, el órgano requirente ... podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional; desde el punto de vista de su literalidad nada se opone a que el plazo para presentar el conflicto se compute a partir del rechazo expreso del requerimiento, aunque éste sea tardío. El rechazo expreso y el tácito no se contemplan en este precepto como alternativas excluyentes, sino como dos posibilidades que pueden sucederse en el tiempo, de modo que una respuesta tardía no hace más que reabrir el plazo para acudir al TC. Esta interpretación resulta co-

herente, además, con su reiterada doctrina sobre la necesidad de realizar una interpretación no formalista de los requisitos procesales de los procesos constitucionales [por todas, SSTC 32/2006, FJ 2 b); 270/2006, FJ 2 b)]. Pero sobre todo, es coherente con la naturaleza y función del requerimiento previo señaladas anteriormente. Será opinión del TC que la STC 300/1993, no puede considerarse que haya modificado el criterio de la STC 57/1982 de considerar que una respuesta tardía al requerimiento reabre el plazo para recurrir. Por un lado, porque en el caso que dio lugar a dicha Sentencia no se produjo una respuesta tardía al requerimiento, sino un retraso en la presentación del conflicto; por otro lado, porque en su FJ 3 la propia Sentencia reconoció una vez más, refiriéndose al silencio negativo previsto en el art. 68.3 LOTC, que debe ser entendido con un efecto exclusivamente procesal, es decir, limitado a abrir el acceso ante el TC a la persona física o jurídica interesada, en su propio provecho, sin que quepa ligar a él, necesariamente, el efecto jurídico material de la declinación de competencia; pero, sobre todo, porque dicha Sentencia dio respuesta a un conflicto negativo de competencias, proceso en que el requerimiento tiene una función completamente distinta a la que cumple en el conflicto positivo a pesar de los paralelismos que existen entre los arts. 63 y 68 LOTC. Sostendrá el TC que las diferencias entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa no pueden llevarle a excluir una interpretación del art. 63.4 LOTC como la sostenida anteriormente, toda vez que el hecho de considerar rechazados los requerimientos no atendidos en plazo no pretende fundamentar un acto presunto contra el que recurrir, sino simplemente abrir las puertas para acceder a la jurisdicción constitucional; se rechazará así, la pretensión principal del Abogado del Estado de inadmitir el conflicto positivo de competencias. En relación con la cuestión de fondo, subrayará el TC que el conflicto se dirige contra la totalidad del Real Decreto 1229/2005, aunque el escrito de interposición no se detiene en todos y cada uno de sus preceptos; se considerará que esta circunstancia, que también se produjo en el requerimiento previo, no impide entrar en el fondo de la impugnación, dada la naturaleza de las tachas aducidas; aunque tampoco puede desconocerse, desde la perspectiva del deber de los recurrentes de fundamentar cada una de sus pretensiones. El Gobierno de Aragón sostiene que el Decreto recurrido vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales, desarrollo económico y protección del medioambiente, así como su autonomía financiera; la regulación de las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales contenida en el mismo no resultaría respetuosa ni con dichas competencias ni con la doctrina del TC en materia de subvenciones (STC 13/1992) y Par-

ques Nacionales (SSTC 102/1995, 194/2004, 81/2005, 101/2005 y 331/2005); a partir de la citadas SSTC 13/1992, 194/2004, 81/2005, 101/2005, y 331/2005, se deriva, en efecto, un cuerpo doctrinal que permite dar respuesta al presente conflicto sin necesidad de reproducir todos y cada uno de sus elementos; previamente el TC subraya las apreciables diferencias existentes entre el conflicto resuelto en la STC 138/2009, que declaró la competencia autonómica para regular y gestionar unas ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales convocadas para el año 2002 por Orden del Ministerio de Medio Ambiente, y el que ahora enjuiciamos, toda vez que basta repasar sus respectivos objetos para comprobar que tanto el contenido de las normas en cada caso impugnadas como los títulos competenciales en juego son distintos. En aquel caso la norma controvertida atribuía a la Administración del Estado la totalidad de las facultades de convocatoria, tramitación, resolución y pago de las subvenciones entonces consideradas, con fundamento además en la competencia estatal sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE); en el caso ahora enjuiciado, el Real Decreto cuestionado reconoce la competencia autonómica para ejercer esas mismas facultades y se justifica en la competencias estatales sobre ordenación general de la economía (art. 149.1 13 CE) y protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE); la aplicación de la citada doctrina sobre subvenciones y Parques Nacionales al presente conflicto requiere partir del concreto contenido de la norma impugnada; considerará el TC, como se desprende de su propia rúbrica, que el Real Decreto 1229/2005 regula el régimen jurídico de las subvenciones públicas con cargo a los PGE en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales; no tiene por objeto ni la financiación ordinaria de los Parques, ni el fomento de actividades de investigación; su finalidad es *promocionar el desarrollo sostenible de las poblaciones que cuenten en su territorio con los citados espacios naturales protegidos* y, concretamente, que se encuentren en sus áreas de influencia socioeconómica, con este propósito se regulan los posibles beneficiarios de dichas subvenciones, las iniciativas susceptibles de subvención y aspectos tales como la financiación, convocatoria, y tramitación de tales ayudas, así como los criterios de valoración, los deberes de información y las obligaciones de sus beneficiarios; la controversia no afecta al encuadramiento competencial de la norma recurrida, sino al modo en que el Estado ha ejercido sus competencias; considera el TC que el Gobierno recurrente no ha puesto en duda los títulos competenciales mencionados en la exposición de motivos y la disposición final primera del Real Decreto recurrido, esto es, que el mismo halla cobertura en las competencias estatales de *legislación básica sobre protección del medio ambiente* (art. 149.1.23 CE) y de ordenación general de la economía

(art. 149.1.13 CE); así como tampoco se ha cuestionado que dicho Decreto desarrolle el art. 22 quáter de la Ley 4/1989, de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y que el Estado pueda dictar normas básicas en este ámbito; aunque no siempre de forma clara, lo que se discute es que se hayan cumplido algunos requisitos formales y materiales para que ello sea posible o lo que es lo mismo, que el Estado haya ejercido sus competencias sin vulnerar las de la CAA en materia de espacios naturales protegidos (art. 35.1.15 EAAr), protección del medio ambiente (art. 37.3 EAAr), y desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (art. 35.1.24 EAAr), y sin incidir en su autonomía financiera (arts. 45 y 47.13 EAAr). Considerará el TC la oportunidad de traer aquí su doctrina de la STC 138/2009, FJ 3, insistiendo en la necesidad de encuadrar las subvenciones en la distribución de competencias que exista en cada sector material; en el caso concreto de las subvenciones a las zonas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales el TC consideró que los títulos competenciales que se ven afectados son los arts. 149.1.23 y 149.1.13 CE: así, en la STC 102/1995, que tuvo por objeto la Ley 4/1989, aplicó el TC al ámbito medioambiental su doctrina sobre la necesidad de reconducir a la competencia sectorial concreta –en este caso, al art. 149.1.23 CE–, y no a una inexistente competencia subvencional universal, la inclusión en los Presupuestos Generales del Estado de subvenciones dirigidas específicamente a la protección del medio ambiente (FJ 33); en la STC 101/2005 consideró el TC, en cambio, que la concesión de ayudas orientadas a la promoción económica de las áreas de influencia socioeconómica no resultaba encuadrable en la materia medio ambiente, sino en títulos competenciales más específicos, vinculados con la concreta finalidad perseguida en cada caso [FJ 11 f)]. El Real Decreto impugnado es respetuoso con esta doctrina, que se menciona expresamente en su exposición de motivos. En efecto, aunque su disposición final primera se remita indistintamente a los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE, la mera lectura de las iniciativas subvencionables (art. 3) pone de relieve que en unos casos el objetivo principal es la protección del medio ambiente y en otros el fomento del desarrollo económico de las zonas de influencia socioeconómica de los parques nacionales. La promoción del *desarrollo sostenible* de dichas zonas, como se señala en el art. 1, a través de subvenciones a cargo de los PGE encuentra, pues, en los arts. 149.1.23 y 149.1.13 CE una cobertura competencial constitucionalmente adecuada. La pretensión del recurrente se basa en que la disposición que se impugna incurre en una serie de tachas que engloba el TC en dos grupos: formales y materiales. Por lo que respecta a las primeras, el escrito de planteamiento del conflicto denuncia que la disposición impugnada *carece de los requisitos formales necesarios para la aprobación de la normativa*

básica estatal; considerará el TC que el Gobierno recurrente se limita a señalar la citada objeción sin mayores especificaciones; no obstante, es evidente que la misma ha de entenderse referida a que la norma que se impugna no satisface la primera de las exigencias formales de las bases, de acuerdo con la doctrina del TC: es decir la exigencia de que su incorporación se haga en normas con rango de Ley (STC 69/1988, FJ 5); ahora bien, en la misma Sentencia y fundamento jurídico citados, recogiendo de nuevo reiterada doctrina del TC, ya se dijo que *[c]omo excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases*, condiciones que resulta claro que concurren en un Real Decreto cuyo objeto es la regulación de subvenciones públicas por naturaleza coyunturales; el TC tachará, asimismo de formal la tacha que ocupa un lugar mucho más destacado en el escrito de interposición del conflicto, relativa a la ausencia de un plan director o de desarrollo de la zona, plan que en opinión del Gobierno aragonés vendría impuesto por la doctrina del TC y la legislación estatal; apreciará el TC que ni la legislación básica estatal ni anteriores pronunciamientos del TC exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo; la lectura de los arts. 18.2 y 22 quáter de la Ley 4/1989, de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, así lo demuestra; y se confirma nuestra doctrina, que únicamente se ha referido a tales planes directores o de desarrollo en los supuestos en que los mismos estaban previstos en la normas objeto de análisis; la STC 81/2005, relativa a la ley estatal de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada, se confirmó la constitucionalidad de su art. 3.3, que prevé la elaboración coordinada de un plan de desarrollo sostenible para la comarca. Para ello consideró el TC que *la competencia coordinadora del Estado, ínsita en toda competencia básica, le permite configurar un plan coordinado siempre que su elaboración y contenido respete el marco que nuestra doctrina fija para los instrumentos o sistemas de coordinación... de un lado y, de otro, siempre que la regulación sustantiva de dicho Plan integre adecuadamente las potestades financieras de ambas Administraciones*; asimismo, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley andaluza del espacio natural de Doñana, consideramos que *tampoco resulta contrario al orden constitucional de competencias... que cada Administración elabore y aplique separadamente los planes y ayudas correspondiente a las áreas de influencia socioeconómica que ellas mismas determinen*” [STC 331/2005, FJ 8 c)]; de ello se desprende que no es constitucionalmente necesario que las subvenciones estén vinculadas a la ejecución de un plan director o de desarrollo de la zona. Concluirá el TC que

ninguna de las tachas formales aducidas por el Gobierno autonómico puede ser acogida. A la misma conclusión cabe llegar en relación con el incumplimiento de la doctrina de este Tribunal relativa a la potestad de fomento del Estado en los supuestos de competencias básicas y en el excesivo detallismo del Decreto impugnado; por lo que respecta a la primera cuestión, el representante del Gobierno autonómico recuerda acertadamente, que ya el TC en su Sentencia 13/1992 declaró que *el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias*³⁷. Llegará el TC a la conclusión que en este caso se cumplen todos y cada uno de los requisitos exigidos por este Tribunal en los supuestos en que el Estado ostente competencias sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia. Por un lado el propio Real Decreto recurrido contempla la territorialización de las subvenciones entre las diversas Comunidades Autónomas (arts. 4 y disposición transitoria única), tal y como exige dicha Sentencia con carácter general. Y por otro la regulación del destino y de las condiciones generales de otorgamiento de las subvenciones deja un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de las ayudas o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Esta última cuestión es la que el Gobierno aragonés pone en duda aduciendo que el Real Decreto impugnado incurre en un detallismo excesivo. Pero esta denuncia tampoco es atendida en atención a su carácter indeterminado e incompleto. Se desestima el conflicto positivo de competencia núm. 2076–2006, planteado por el Gobierno de Aragón, respecto del Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los PGE.