

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional (\*)

### IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO

#### B. Las Cortes Generales.

**1. Sentencia 12/2015, de 5 de febrero (BOE de 2 de marzo). Ponente: González-Trevijano Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 86.

**otros:**

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad núm. 3931-2013, promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación con el Real Decreto-Ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):**

60/1981; 2971082; 6/1983; 111/1983; 26/1986; 29/1986; 6/1991; 219/1992; 23/1993; 182/1997; 11/2002; 137/2003; 332/2005; 68/2007; 137/2011; 1/2012; 100/2012; 198/2012; 237/2008; 39/2013; 101/2013; 120/2014; 142/2014

**Materias:** Decreto ley: su régimen constitucional. Requisitos del juicio de constitucionalidad de su ejercicio. La apreciación jurídica de la presencia de circunstancias de urgente y extraordinaria necesidad.

La impugnación formulada se dirige contra la totalidad del mencionado Real Decreto-ley y se fundamenta por los diputados recurrentes en la no concurrencia del requisito de la *extraordinaria y urgente necesidad* del art. 81 CE

---

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

enunciado por el artículo 86.1 CE, como presupuesto habilitante del real decreto-ley. Afirma el recurrente que el Real Decreto-ley 6/2013 no responde a la necesidad urgente de solucionar la situación de quienes invirtieron en participaciones preferentes y deuda subordinada, pues se limita a establecer dos medidas que no dan respuesta inmediata a la situación de extraordinaria necesidad de los inversores minoristas: por un lado, crea la comisión de seguimiento de los instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, cuyas funciones son básicamente de análisis e informe, por lo que no va a impulsar la solución de la situación de los *preferentistas*; acudiendo a una figura normativa, que resulta innecesaria y desproporcionada, dado que la normativa vigente ya contemplaba los mecanismos aquí previstos, por lo que no contribuye a aportar solución alguna. Refutará el Abogado del Estado estos argumentos y defenderá que la aprobación del Real Decreto-ley 6/2013 se llevó a cabo con pleno respeto a los requisitos formales del art. 86 CE, concurriendo en el mismo tanto el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, en los términos plasmados en el preámbulo de la norma y en el debate de convalidación, como la conexión de sentido entre dicho presupuesto habilitante y las medidas adoptadas. Antes de entrar en el fondo del asunto el TC considera que debe pronunciarse sobre la causa de inadmisión parcial que plantea el Abogado del Estado, al aducir un defecto esencial en el recurso ya que solicita la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la norma, pero únicamente argumenta sobre la inconstitucionalidad del artículo 1 del Real Decreto-ley. Siguiendo acendrada doctrina el TC coincide con el argumento; la lectura de los términos en que está formulada la impugnación pone de manifiesto que la misma se dirige, con carácter exclusivo y único, a lo dispuesto en el art. 1 del Real Decreto-ley 6/2013, es decir, la creación de la comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada. La omisión absoluta de cualquier alegación en relación con los restantes preceptos del Real Decreto-ley 6/2013, que preceptivamente debería acompañar la denuncia de inconstitucionalidad, impide que el Tribunal pueda entrar a pronunciarse sobre los mismos, trayendo en apoyo de esta solución doctrina reiterada con anterioridad: *la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente* (por todas, STC 101/2013, FJ 11); considera el TC que procede desestimar el recurso en relación con el resto de los objetos impugnados. Por lo que se refiere al fondo del asunto el recurso de inconstitucionalidad formulado se fundamenta en un único motivo de inconstitucionalidad, consistente en la infracción del art. 86.1 CE, por estimar los recurrentes que no concurre el

presupuesto de *extraordinaria y urgente necesidad* que habilita la utilización de la figura normativa del decreto-ley. Acude el TC a su doctrina que estima consolidada al respecto: el presupuesto habilitante a que se refiere el art. 81 CE habilita al Gobierno para dictar la legislación de urgencia que se manifiesta a través de la figura del decreto-ley; dicho presupuesto habilitante, *no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes*; por ello siempre ha considerado el TC que *puede en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante* (SSTC 100/2012, FJ 8; 237/2012, FJ 4; y 39/2013, FJ 5, entre otras). La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno y al Congreso. El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero *el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes* (SSTC 332/2005, FJ 5 y 1/2012, FJ 6); la fiscalización del TC es *un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno*” (STC 182/1997, FJ 3); destacará el TC los siguientes aspectos de ese control externo: en primer lugar, comprobar *que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan* (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), *de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar*” (STC 182/1997, FJ 3). Por lo que se refiere a la *situación de urgencia*, será conclusión dependiente de una multiplicidad de elementos apreciables mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional: serán los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, FJ 4; 182/1997, FJ 4; 11/2002, FJ 4; y 137/2003, FJ 3); por lo que se refiere a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, es doctrina del TC que se ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido y la estructura de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido: ya en la STC 29/1982, FJ 3, fueron excluidas aquellas disposiciones *que, por su contenido y de manera evidente, no guar-*

*den relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente (STC 39/2013, FJ 9); se recordará, de otra parte, cómo el TC ha sostenido la aptitud del decreto-ley para atender las denominadas coyunturas económicas problemáticas, entre ellas, la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983,), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983), de adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003) (STC 68/2007, FJ 6); al tiempo, considerará el TC que la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al Gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo adecuado para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica, lo que habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto (STC 137/2011, FJ 6).; en suma, la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (STC 6/1983). En atención a lo expuesto examinará el TC si en el RD-l objeto de la impugnación concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE. El art. 1 de la norma impugnada tiene por objeto la creación de la comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Las funciones que se atribuyen al citado órgano en dicho precepto son: a) El análisis de los factores que han motivado la presentación de reclamaciones judiciales y extrajudiciales por los titulares de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada frente a las entidades de crédito en la que el Fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB) tenga participación; b) La remisión al Congreso de los Diputados, con carácter trimestral, de un informe relativo a los aspectos fundamentales de las recla-*

maciones a las que se refiere el apartado anterior, sin perjuicio de las competencias que sobre esta materia correspondan a otros órganos, organismos o instituciones. c) En su caso, la elevación de propuestas a las autoridades competentes con la finalidad de mejorar la protección del adquirente de este tipo de productos; de modo adicional la comisión determinará los criterios básicos que habrán de emplear las entidades participadas por el FROB al objeto de ofrecer a sus clientes el sometimiento a arbitraje de las controversias que surjan en relación con instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, con el fin de que éstos queden adecuadamente compensados del perjuicio económico soportado, en caso de laudo estimatorio; la comisión especificará criterios para designar al colectivo de clientes cuyas reclamaciones deberán recibir una tramitación prioritaria por parte de las entidades participadas por el FROB. La comisión trasladará estos criterios al FROB, que dará las instrucciones necesarias para que sus entidades participadas los adopten. Señalarán los recurrentes que la norma en su Exposición de Motivos se limita solamente a un *exiguo y parco párrafo*, insuficiente para avalar su constitucionalidad, apreciándose por éstos que no se ofrece una solución global y completa a los tenedores de participaciones preferentes y deuda subordinada, que no pueden recuperar sus ahorros, lo que no se hace. Considerará el TC que es preciso comenzar por el examen de las razones o motivos determinantes de la aprobación de este precepto, que se especifican en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2013: *En los últimos años ha crecido el número de reclamaciones por parte de clientes de entidades financieras que habían adquirido instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada. En este punto, se considera necesario crear un órgano con la más alta representación institucional que coordine e impulse los trabajos necesarios para hacer un seguimiento de determinadas incidencias que hayan podido derivarse de la comercialización de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada. Dentro de estos trabajos, y con pleno respeto a las competencias que, en materia de supervisión financiera y protección de consumidores y usuarios, ostenten otros organismos y el poder judicial, la Comisión hará un análisis de los factores generadores de las reclamaciones judiciales y extrajudiciales, así como del resultado de éstas, relativas a la comercialización de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada por parte de las entidades participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, realizando informes sobre su evolución, que serán remitidos al Congreso de los Diputados. Además, determinará los criterios básicos para fijar en el caso de entidades participadas por el FROB, en qué casos debe ofrecer a sus clientes la sumisión a arbitraje. Dicho análisis se realizará sin injerencia alguna en la debida independencia e imparcialidad con la que, conforme a la legislación vigente, deben desarrollarse los procedimientos tanto judiciales como arbitrales en materia de consumo y sin que suponga carga adicional de trabajo para los órganos jurisdiccionales o no, competentes para su tramita-*

*ción, ni para el Consejo General del Poder Judicial. Asimismo se señala por el TC que se añade en la citada Exposición de Motivos: resulta necesario hacer un seguimiento de las eventuales reclamaciones que los clientes pueden dirigir a las entidades financieras por razón de la comercialización de estos productos complejos, y facilitar en determinados casos mecanismos ágiles de resolución de controversias, principalmente por medio del arbitraje; para terminar afirmando que las medidas anteriores se enmarcan en un contexto de urgente y extraordinaria necesidad derivado de la inminencia de sus efectos sobre el proceso de reestructuración de entidades de crédito acometido en España, y para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, de conformidad con el Memorando de Entendimiento firmado para la asistencia financiera europea a la citada reestructuración.*

Un segundo aspecto del juicio de constitucionalidad de la norma tiene por objeto los argumentos expuestos por el Ministro de Economía y Competitividad, en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 6/2013 (“Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados”, núm. 103, de 11 de abril de 2013, págs. 31-55); en él se puede leer *Con la aprobación de este real de decreto-ley el Gobierno da un paso más en el conjunto de iniciativas que ha adoptado desde el inicio de la legislatura para proteger a los pequeños ahorradores que han sufrido la mala comercialización de unos productos de inversión de gran complejidad; ... la venta de participaciones preferentes y deuda subordinada entre inversores minoristas se realizaron de forma masiva durante los años 2008 y 2009 ... la comercialización se realizó sin las precauciones debidas para un tipo de productos que, por su complejidad, no deberían haberse distribuido entre ahorradores y pequeños inversores, ya que estaban destinados fundamentalmente a inversores institucionales. Desde el primer momento el Gobierno ha buscado fórmulas que compatibilicen la compensación a los afectados por esta comercialización con la normativa comunitaria de ayudas de Estado, los planes de reestructuración y resolución de las entidades financieras, aprobados por la Comisión Europea y el respeto al principio de reducir el coste para el contribuyente. [H]a sido voluntad de este Gobierno el impulso de unos procedimientos de arbitraje para dirimir las controversias derivadas de la comercialización de participaciones preferentes y deuda subordinada ... el sistema arbitral de consumo es una solución extrajudicial y voluntaria de resolución de conflictos de carácter vinculante y ejecutivo para las partes ... Consideramos que es una vía rápida, eficaz y menos costosa que un procedimiento judicial ... Más de 16.000 casos en Novacaixagalicia y casi 10.000 en Catalunya Banc han sido resueltos y los ahorradores han podido recuperar su dinero. Como ven, con unos resultados positivos; el arbitraje ofrece una solución inmediata y a unos costes asequibles para los ahorradores, que evitan así tener que emprender un proceso judicial largo y costoso... este real decreto-ley ... contiene dos medidas fundamentales: en primer lugar, se crea una Comisión de seguimiento al más alto nivel que estará presidida por la Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y cuya vicepresidencia corresponde al subgobernador del Banco de España ... La citada Comisión tendrá como principales propósitos los siguientes: establecer las directrices de la eje-*

cución de los procedimientos de arbitraje y hacer un seguimiento de los problemas sociales derivados de la comercialización de participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital ... El Gobierno no pretende crear un órgano más sino que persigue que esta Comisión actúe como un verdadero organismo supervisor que ejerza un auténtico control de manera transparente y eficaz y, por eso, entre las funciones que se le han encomendado a esta Comisión están las siguientes: En primer lugar, analizar las causas que generan las reclamaciones judiciales y extrajudiciales relativas a la comercialización de instrumentos híbridos de las entidades controladas por el FROB; en segundo lugar y como muestra de que queremos que sea un órgano transparente, tendrá que informar de dichos procedimientos a esta Cámara trimestralmente, y, en tercer lugar, tendrá que elevar propuestas de mejora para la protección del inversor en la comercialización de este tipo de productos ... En definitiva, señorías, con este real decreto-ley el Gobierno habilita una vía rápida y sencilla que tiene como prioridad aquellos ahorradores en circunstancias más vulnerables, bien por su situación familiar o económica. Para el juicio de este segundo requisito de apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad apreciará el Tribunal que cabe deducir que la situación de urgencia a la que la presente norma pretende subvenir es la de atender a una problemática económica desfavorable, notoriamente conocida, que ha afectado a un gran número de personas, inversores minoristas, en su gran mayoría en situación de especial vulnerabilidad, que han sufrido las consecuencias negativas derivadas de una incorrecta comercialización de unos productos de inversión de carácter complejo, las participaciones preferentes y deuda subordinada, y que se han visto abocados a soportar especiales dificultades económicas para recuperar su inversión, mediante fórmulas que tratan de hacer compatible la compensación de los afectados, con los planes de reestructuración de las entidades financieras, aprobados por la Comisión Europea, haciendo posible, por un lado, el establecimiento de un mecanismo para dotar de liquidez a los titulares de participaciones preferentes que reciban acciones en sustitución de éstas y, por otro, contemplando un cauce institucional de resolución de controversias a través del arbitraje, más rápido y menos costoso que los procedimientos judiciales tradicionales. Se apreciará por el TC su objeto: atender a lo que cabe calificar como una *coyuntura económica problemática*’, en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional, concretada en la instrumentación de medidas dirigidas a compensar las consecuencias negativas que han afectado a las inversiones realizadas por un conjunto de inversores minoristas, especialmente vulnerables, mediante la agilización de los procedimientos previstos para la recuperación de las cantidades invertidas. Por todo ello considerará el TC que la definición de la *extraordinaria y urgente necesidad* es explícita y razonada, argumento que utilizará el TC para concluir que los recurrentes más que objetar la urgente y extraordinaria ne-



cesidad muestran con el recurso su desacuerdo con la solución que la norma extraordinaria contiene, aspecto que el TC considera extramuros de su función: *no corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar la oportunidad o conveniencia de la elección hecha por el legislador para valorar si es la más adecuada o la mejor de las posibles (entre otras muchas, STC 60/1991, de 14 de marzo, Fj 5), pues debemos respetar las opciones legislativas siempre que las mismas se ajusten al texto constitucional (STC 198/2012, FJ 11)*. De ahí que considere el deber de declarar que los órganos políticos, al explicitar la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que responde el Real Decreto-ley 6/2013, que es la de crear un cauce institucional que contribuya a agilizar los procedimientos dirigidos a la protección del inversor en la comercialización de esos productos financieros complejos, no hace un uso abusivo o arbitrario de la potestad normativa excepcional conferida al Gobierno, por lo que concurre, en el presente supuesto, la primera dimensión del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE. Por lo que se refiere a la segunda dimensión del presupuesto de esta norma excepcional -la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas adoptadas-, la demanda sustenta sus alegaciones, únicamente, en dos aspectos: por un lado, la creación de la comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada, que efectúa el art. 1 del Real Decreto-ley, no precisa de una norma con rango de ley, por lo que su aprobación mediante el presente Decreto-ley es *innecesaria y desproporcionada*; y por otro, la creación de la mencionada comisión no implica avance alguno en la situaciones de los tenedores de participaciones preferentes, pues los mecanismos de gestión de estos productos híbridos ya estaban en marcha, fundamentalmente, a través de la Ley 9/2012. Considerará, sin embargo, el T que las medidas del TC van dirigidas a la aplicación de fórmulas que compatibilicen la compensación a los afectados por las inversiones en este tipo de instrumentos financieros, con la normativa comunitaria de ayudas al Estado y los planes de reestructuración de las entidades financieras, aprobados por la Comisión Europea. Para el cumplimiento de esta finalidad, el artículo 1 de la disposición impugnada contempla la creación de una comisión de seguimiento al más alto nivel, con el fin de establecer las directrices para la ejecución de los procedimientos de arbitraje y hacer un seguimiento de los problemas sociales derivados de la comercialización de participaciones preferentes y otros instrumentos híbridos de capital; es decir, un órgano que actúe como supervisor, y que eleve propuestas dirigidas a agilizar los procedimientos establecidos para la protección del inversor; en atención a esta consideración interpretará el TC que la medida está lejos de poder ser considerada *innecesaria o desproporcionada*, antes bien, contribuyen de manera efectiva a la introducción de *mejoras regula-*



torias en los mecanismos de protección de quienes han resultado afectados por los errores en la comercialización de estos productos financieros, apreciándose de este modo existe una conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la concreta urgencia invocada, treyendo el TC en su apoyo lo que ya se dijo en la STC 142/2014 en la que se vino a considerar conforme con el orden constitucional de competencias, la previsión de la oficina de información, atención y arbitraje para el consumidor de productos energéticos, por vía de decreto-ley. Se desdeñará asimismo el argumento de que es impropio el contenido reglamentario del RD-I, en la medida en que en nuestro ordenamiento no existe la denominada *reserva de reglamento*; como se ha señalado reiteradamente, *no cabe deducir de la Constitución la existencia de una reserva reglamentaria, de manera que el legislador no tiene vedada la regulación de materias que no le estén materialmente reservadas, de suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario* (por todas, STC 120/2014, FJ 8, como expresamente se consideró en la STC 33/2005, FJ 7 *nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario ... Aunque en la mayoría de los supuestos nos hemos referido a leyes formales, esta doctrina también nos ha llevado en el pasado a aceptar la posibilidad de que los decretos-leyes eleven y congelen el rango normativo de materias que anteriormente estaban deslegalizadas (STC 60/1986, FJ 2)*). Respecto de la segunda de las cuestiones planteadas, —que la creación de la mencionada comisión no implica avance alguno en la situaciones de los tenedores de participaciones preferentes, pues los mecanismos de gestión de estos productos híbridos ya estaban en marcha, fundamentalmente, a través de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito— cabe recordar que la Ley 9/2012, a la que hace referencia el texto de la demanda, no viene a establecer el marco normativo dirigido al seguimiento y control de los procedimientos arbitrales para la solución de controversias entre los tenedores de títulos y las entidades emisoras. Es la norma que se impugna la que viene a articular la necesidad de un cauce normativo formal, mediante la creación de un órgano del máximo nivel que supervise el proceso y que imponga a las entidades que han necesitado fondos públicos los criterios para llevar a cabo estos procedimientos arbitrales. Son pues los criterios fijados por la comisión de seguimiento de instrumentos híbridos de capital y deuda subordinada los que habrán de aplicarse por las entidades participadas por el FROB, para ofrecer a sus clientes el sometimiento a arbitraje de las controversias que surjan. Asimismo, corresponde a la comisión especificar los criterios para designar al colectivo

de clientes cuyas reclamaciones, en atención a la especial dificultad de sus circunstancias personales o familiares, deberán recibir una tramitación prioritaria por parte de las entidades participadas por el FROB. Concluyendo el Tc que esas funciones ponen por tanto de manifiesto que el art. 1 del Real Decreto-ley 6/2013 viene a innovar la situación jurídica preexistente, creando un marco institucional encargado de la supervisión del procedimiento arbitral y con incidencia directa en el proceso de reestructuración del sector financiero; concluyendo el TC que el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permite apreciar la existencia de la situación habilitante exigida por el art. 86.1 CE, y que las medidas adoptadas en el mencionado precepto guardan conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad descrita en la norma.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

### **VOTOS PARTICULARES**

#### **Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3931-2013.**

Se aprecia falta de concurrencia del requisito del presupuesto habilitante entendiéndose que el artículo 1 de dicha norma no supera dicha exigencia, remitiéndose el disidente con carácter general al Voto particular formulado por el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré. Mas no es sólo ésta ya señalada discrepancia, la única advertida: se trata de advertir la innecesariedad del rango que se atribuye a la norma de creación de la Comisión: éste no tenía por qué adoptar la forma de decreto-ley, supuesto que era posible su aprobación mediante decreto, en ausencia de reserva de ley alguna al respecto. Al tiempo que se disiente de las referencias a la declaración de las Sentencias citadas como aplicables al supuesto que se enjuicia.; como la mera lectura de la STC 332/2005 pone de manifiesto, el Tribunal admite la posibilidad de regular por decreto-ley lo que antes era materia reglamentaria pero, en lo que ahora importa, la somete a límites, como la existencia de razones de conexión sistemática y oportunidad, permitiendo que “se aproveche la aprobación de un decreto-ley de carácter liberalizador para reformar aspectos reglamentarios que teóricamente tienen esta misma intención”, aspecto que es diverso de lo que aquí se enjuicia. En suma, se considera que allí donde existe una ley para regular una materia es posible la in-

tervención del legislador de urgencia, con respeto a los límites que derivan del art. 86.1 CE, pues tal precepto constitucional habilita que, con los requisitos en él previstos las decisiones del Gobierno desplacen lo dispuesto en las leyes. Es evidente que el hecho de que la potestad legislativa resida en las Cortes Generales no impide que el Gobierno esté constitucionalmente habilitado para dictar normas con rango de ley, pero tal posibilidad ha de tener presente que, en nuestro sistema, la inexistencia de espacios exentos a una posible regulación legal se predica del Parlamento y no creo que deba ser entendida en el sentido de aumentar acriticamente el campo de actuación del Gobierno en el uso de un instrumento normativo que, por su propia naturaleza, debería ser excepcional. El decreto-ley puede ser necesario para modificar una materia regulada por ley pero lo es menos en materias que tienen un mero nivel reglamentario, ya que la innovación normativa puede hacerse mediante reglamentos. La idea de que únicamente es admisible la adopción de un decreto-ley si es inaplazable modificar una materia regulada mediante ley en un tiempo inferior al necesario para la aprobación de una ley formal por las Cortes Generales está, a juicio del disidente, sólidamente asentada en la doctrina del Tribunal STC 237/2012, FJ 4, con cita de la STC 137/2011, FJ 4, *no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como 'las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario', ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar reales decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE, se configura 'como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman' (STC 29/1982, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, FJ 3); la STC 183/2014, FJ 4, señala que el fin de la norma de urgencia no es otro que subvenir a 'situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.'* (SSTC 31/2011, FJ 4; 137/2011, FJ 6; y 100/2012, FJ 8); en parecidos términos se pronuncia la STC 96/2014, FJ 5. Recordará el disidente que el decreto-ley es una norma dotada con fuerza y valor de ley pero no es equivalente a una ley formal del Parlamento, sino solamente, y no es poco, un producto del ejercicio de la potestad normativa extraordinaria que al Gobierno le reconoce la Constitución y sólo en los limitados términos allí previstos. En consecuencia, y sensu contrario, si el Gobierno puede atender la situación de urgencia con el ejercicio de las facultades normativas que le son propias, esto es, ejerciendo la potestad reglamentaria, no es constitucionalmente lícito que se sirva de facultades excepcionales que ha-

bilitan para dictar normas que valen como leyes únicamente en la medida estrictamente necesaria y determinada por la concurrencia de la situación de urgencia que constituye su presupuesto. La argumentación de la Sentencia, centrada en la inexistencia de una reserva reglamentaria, es irrelevante a estos efectos, pues no se trata de la ley ni del legislador que son quienes no tienen más límite respecto a lo que deciden regular que el respeto a la Constitución, sino de una norma excepcional, que no es ley, sino que se le equipara, y que es adoptada por quien no es el titular ordinario de la potestad legislativa, sino de la reglamentaria. En un caso como éste, resultaba preciso exigir al Gobierno, y no a la Sentencia, que hubiera siquiera explicitado las razones por las que ha acudido al rango legal para regular una cuestión que hubiera podido abordar en sede reglamentaria. Es criterio del voto particular que lo que ha quedado acreditado en este supuesto es que al Gobierno le parecía conveniente regular esta cuestión por decreto-ley, pero no que fuera necesario hacerlo.

**Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3931-2013.**

El dictado por el Gobierno de una norma que, pese a no proceder del único órgano al que corresponde, en un Estado democrático de Derecho, la titularidad originaria del poder legislativo, tiene rango y fuerza de ley se encuentra sujeto a un serie de límites, destinados todos ellos a garantizar el uso adecuado y no abusivo de este poder normativo excepcional. En lo que ahora interesa destacar, un singular relieve ha de atribuirse al concurso de una particular situación, constitucionalmente calificada como “extraordinaria y urgente necesidad”. Conforme se encargó de precisar este Tribunal desde sus momentos fundacionales, esta noción no constituye *una expresión vacía de contenido* dentro de la cual pueda moverse sin restricción alguna el Gobierno (STC 29/1982, FJ 3); se trata, antes al contrario, de un requisito dotado de un contenido complejo, que se erige adicionalmente como presupuesto habilitante del ejercicio regular de esta potestad y cuya ausencia, tras la obligada verificación por la jurisdicción constitucional, determina la nulidad de la norma aprobada. Mi disentimiento se traduce, precisamente, en relación con la aplicación que el parecer mayoritario efectúa del primero de los escrutinios de necesario empleo para verificar la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad en relación con el único precepto legal contestado. Se considera relegada la apreciación de lo congruencia entre la norma elegida y la situación que se pretende normar. Se disiente de los argu-

mentos de la Sentencia en cuanto a la necesidad de la norma y, por ende, de su carácter extraordinario, por injustificado el motivo que la produce. Siendo claramente insuficiente, para el disidente, los argumentos de la Sentencia; apreciando que su finalidad va dirigida a declarar que dicha actividad ha de estar revestida con los atributos propios de las reglas imperativas, y no ya de las meramente programáticas, instrumentadas mediante una variada gama de vías, reconducibles a fórmulas del derecho suave u orientativo (soft law). Tampoco el examen de los argumentos del Ministro que promueve la norma objeto de este juicio de constitucionalidad son convincentes para el disidente por cuanto la totalidad de las argumentaciones suministradas por el Sr. Ministro constituye una simple narración de los objetivos perseguidos con el dictado de la norma de urgencia así como de las medidas que la propia norma incorpora a su articulado, mas, en ningún caso justifican la urgencia y necesidad de acudir a esta fuente jurídica excepcional, cobertura ésta que en modo alguno puede satisfacer los requerimientos constitucionales: en ese discurso, en suma, no es posible vislumbrar el menor intento o el más liviano empeño por explicitar la concurrencia de una necesidad urgente y extraordinaria en la constitución de la tan mencionada comisión de seguimiento.

*Amén de la Sentencia que acabamos de reseñar, en el tramo de las Sentencias del Tribunal durante 2015 entre la 1 a la 91, que son objeto de la reseña de este número, es posible encontrar otras decisiones del TC acerca del ejercicio de la competencia gubernamental en materia de Decreto-ley:*

**Sentencia 27/2015, de 19 de febrero de 2015 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 6368-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

*Competencias en materia laboral y límites a los decretos leyes: nulidad por falta de acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante para abordar la reforma urgente de algunas de las obligaciones de los beneficiarios de las prestaciones por desempleo y de la competencia para sancionar el incumplimiento del deber de mantener la inscripción como demandantes de empleo.*

**Sentencia 28/2015, de 19 de febrero de 2015 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 6412-2013. Promovido por el Gobierno de Extremadura en relación con los arts. 1; 2, apartados uno y dos; 3; disposición adicional única y disposición final tercera del Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero.

*Límites a los decretos leyes: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante para la regulación legal urgente del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (véase la STC 183/2014 reseñada en el n° anterior de la Revista).*

**Sentencia 29/2015, de 19 de febrero de 2015 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).**

Cuestión de inconstitucionalidad 1772-2014. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Santa Cruz de Tenerife, en relación con el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa.

*Límites a los decretos leyes: falta de acreditación del presupuesto habilitante para aprobar con carácter urgente el precepto legal que enumera los supuestos en los que se requiere acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa en materia de ordenación territorial y urbanística.*

**Sentencia 47/2015, de 5 de marzo de 2015 (BOE núm. 85, de 9 de abril de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 2856-2011. Interpuesto por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.

*Principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad e igualdad; límites a los decretos-leyes: constitucionalidad de los preceptos legales dictados al amparo de las competencias estatales sobre bases de ordenación del crédito, banca y seguros, acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante para la regulación urgente.*

**Sentencia 48/2015, de 5 de marzo de 2015 (BOE núm. 85, de 9 de abril de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 6045-2012. Interpuesto por la Xunta de Galicia, contra el Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la sus-

pensión de los procedimientos de pre-asignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

*Principio de seguridad jurídica y límites a los decretos-leyes: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante y de la conexión de sentido para la reforma de las medidas de fomento de la producción de energías renovables. **Voto particular.***

**Sentencia 49/2015, de 5 de marzo de 2015 (BOE núm. 85, de 9 de abril de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 1114-2013. Interpuesto por más de cincuenta diputados respecto del artículo 2.1 del Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

*Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, expropiación de derechos y pensiones adecuadas y actualizadas: constitucionalidad del precepto sobre actualización y revalorización de pensiones. **Voto particular.***

**Sentencia 81/2015, de 30 de abril de 2015 (BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 5736-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra frente al artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

*Límites a los decretos-leyes, competencias en materia de ordenación general de la economía y función pública y principio de seguridad jurídica: acreditación de la concurrencia del presupuesto habilitante y de la conexión de sentido en la supresión de la paga extraordinaria y de la paga adicional de complemento específico, correspondientes al mes de diciembre de 2012; observancia de los límites materiales de los decretos-leyes.*

**2. Sentencia 15/2015, de 5 de febrero (BOE de 2 de marzo). Ponente: Ollero Tassara (Conflicto de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** 1.1; 2; 9.3; 14; 68.3; 137; 152.1; 153.a)

**otros:**

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad núm. 6408-2014, promovido por más de



cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 75/1985; 45/1992; 225/1998; 103/2008; 19/2011; 106/2014; 197/2014; 214/2014.

**Materias:** Respeto al principio de proporcionalidad. Límites del TC en el control de constitucionalidad de las opciones del legislador.

La parte dispositiva de la Ley impugnada consta de un artículo único, de una disposición derogatoria de cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo en él prescrito y de otra final, en la que se determina la entrada en vigor de la Ley al día siguiente a su publicación oficial. El contenido del primero de estos preceptos es el siguiente:

*Artículo único. Reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha*

*El artículo 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha quedará redactado conforme al siguiente tenor literal.*

*Artículo 16. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 33 Diputados.*

*A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de 3 Diputados.*

*Los 18 Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento:*

*Se obtienen una cuota de reparto resultante de dividir por 18 la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias de Castilla-La Mancha.*

*Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulte, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.*

*Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior tenga una fracción decimal mayor.*

*El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.*

Considerará el TC que es relevante señalar que la disposición transcrita, y esta Ley 4/2014, en su conjunto, se presentan, conforme a su exposición de motivos, como desarrollo del art. 10 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM), precepto estatutario que fue objeto de modificación parcial por la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo. La reforma determinó que las Cortes de la Comunidad Autónoma pasarían a estar integradas, reduciendo así su composición anterior, por un mínimo de 25 diputados y un máximo de 35. Procede tener presente asimismo que la citada Ley Orgánica 2/2014 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante este Tribunal, resuelto por la STC 197/2014, de 4 de diciembre, desestimatoria de aquella impugnación. La demanda del presente recurso no sólo ha pedido la declaración de inconstitucionalidad de la Ley impugnada, sino también su suspensión cautelar, en prevención de que la Sentencia no llegara a dictarse antes de las próximas elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha. Bien claro está que así no ha sido, lo que ha hecho innecesario un pronunciamiento anticipado sobre tal solicitud (SSTC 103/2008, FJ, 6, y 106/2014, FJ 9). Antes de entrar a considerar las tachas de inconstitucionalidad que el recurso hace a la Ley impugnada es precisa una delimitación del objeto de este control de constitucionalidad a la vista de lo que en la demanda se aduce. Se dice en ella, ciertamente, que objeto del recurso es la Ley 4/2014 “en su integridad”, pero esta afirmación no se compadece ni con lo alegado en concreto por los recurrentes ni, de otra parte, con los límites objetivos del control de constitucional que a este Tribunal corresponde: En efecto, toda la argumentación de la demanda, como en los antecedentes se ha expuesto, se orienta a fundamentar la inconstitucionalidad de la nueva composición numérica de las Cortes de Castilla-La Mancha, cifrada en 33 diputados por el nuevo art. 16.1 de la Ley electoral, conforme al artículo único de la impugnada; para el TC es claro que su enjuiciamiento directo ha de quedar acotado de igual modo, sin perjuicio de lo previsto en el art. 39.1 LOTC en punto a una eventual declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia; será criterio del Tc que no habrá de enjuiciar ni las disposiciones derogatoria y final de la Ley 4/2014 en su consideración de disposiciones *meramente instrumentales*, ni tampoco el resto de determinaciones contenidas en el nuevo art. 16 de la Ley electoral, referidas a la asignación mínima inicial de tres diputados por provincia, al procedimiento de distribución de los 18 diputados restantes entre las circunscripciones provinciales en atención a su población respectiva (número 3) y, en fin, a la necesaria especificación por el decreto que convoque a elecciones del número de representantes a elegir en cada circunscripción (número 4). Apreciará el TC que sobre esta última previsión no se dice, desde luego, cosa alguna en la de-

manda, pero tampoco se contiene en ella alegato específico en contra de lo establecido en los números 2 y 3 que quedan dichos. No puede de ningún modo tomarse por censura de inconstitucionalidad, en particular, la pregunta retórica que la demanda formula en determinado pasaje sobre el porqué de la fijación de un mínimo inicial de tres diputados por provincia y no de dos, según lo establecido en el art. 162.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general; precepto este no aplicable a las elecciones a asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. La respuesta a tal interrogante sería la de que, si así hubiera sido, *la barrera electoral se determinaría en porcentajes inasumibles desde el punto de vista de un estricto juicio de la proporcionalidad*; opinión ex parte sobre la que el TC considera que nada tiene que decir. El recurso no impugna, en sí misma, esta adjudicación mínima o inicial de escaños por provincia y tampoco controvierte el procedimiento de distribución de los restantes entre las circunscripciones, reparto este último que, por otro lado, se ordena conforme a unas pautas que no difieren de las fijadas en la redacción originaria del art. 16.3 de la Ley electoral 5/1986. Siguiendo con su análisis de la demanda el TC toma también distancias críticas respecto a la exposición de motivos de la Ley impugnada, a la que se tacha de no ser *sincera*, y opone a sus aseveraciones, con reiteración, el señalamiento de un llamado, con estas palabras u otras, *motivo oculto* de la misma, su *intencionalidad partidista*; esta constituiría su *verdadera finalidad* e ilustraría sobre la inconstitucionalidad pretendida. Como con reiteración ha advertido el Alto Tribunal, no corresponde a este procedimiento el enjuiciar, ni considerar siquiera, las hipotéticas o presuntas intenciones con las que las leyes hayan sido adoptadas; so pena de privar de toda objetividad al control que a esta jurisdicción le cumple (STC 197/2014, FJ 1). Sobre uno y otro de estos extremos, en consecuencia, no cabe esperar del TC pronunciamiento alguno. Subrayará el éste que el objeto de su pronunciamiento no ha de ser sino la conformidad o no a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de la reducción legal, hasta 33 diputados, de la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha. Procede ya, en consecuencia, considerar los alegatos expuestos frente a la constitucionalidad de esta determinación legislativa y en su defensa. Los recurrentes articulan seis motivos de inconstitucionalidad contra la Ley que impugnan, que incluye la norma originaria que ahora se reforma parcialmente, pues el recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley Orgánica, al que los demandantes en este punto se remiten, fue ya, como se ha recordado, resuelto y desestimado por la STC 197/2014; en lo demás, según la demanda, la Ley 4/2014 sería contraria al principio constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE, en relación, se dice, con el art. 14 CE); al sistema de representación proporcio-

nal (arts. 152.1 CE y 10.2 EACM, junto a los que se cita el art. 68.1 de la norma fundamental, mención esta última que hay que suponer referida al número 3 de tal disposición); al precepto constitucional que enuncia el derecho a un acceso igualitario a las funciones y cargos públicos (art. 23.2); a la interdicción constitucional de la arbitrariedad (art. 9.3) y, en fin, a la garantía por la Constitución de la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha [invoca la demanda, a estos efectos, los arts. 2, 137 y 153 a) CE]. Como ya se hizo en la STC 197/2014, las tres primeras tachas de inconstitucionalidad habrán de ser consideradas en lo que sigue de un modo integrado. Estando a lo que en la demanda se aduce, la infracción primera que aquí se ha de enjuiciar es la que vendría dada por la conculcación de lo dispuesto en el art. 152.1 CE en orden al sistema de representación proporcional para la elección de los miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; supuesta vulneración ésta de la que se seguirían la del valor superior del pluralismo político y la del derecho enunciado en el art. 23.2 de la norma fundamental, todo ello conforme a lo argumentado en la ya mencionada STC 197/2014 (FJ 2); una consideración específica y diferenciada requieren, por el contrario, las otras dos tachas de inconstitucionalidad opuestas frente a la Ley impugnada. Se afirma en el recurso que la Ley 4/2014 habría conculcado, al fijar en 33 el número de diputados a las Cortes de Castilla-La Mancha, la norma constitucional que proscribía la arbitrariedad en el actuar de los poderes públicos (art. 9.3 CE); se aducirá que esta determinación legal es fruto del *capricho*; que ignora, además, la *regla esencial* según la cual la dimensión de la Cámara de representación no puede disminuir cuando la población no lo hace o incluso aumenta, así como que la reducción del número de representantes estaría buscada de propósito para favorecer al partido político mayoritario hoy en las Cortes; afirmación, esta última, que quiere acreditarse mediante proyecciones y estimaciones sobre cuál podría ser la distribución del sufragio ciudadano en unos próximos comicios. El TC considera que no puede compartir estos reproches, fundados como están, exclusivamente, en apreciaciones políticas (inconducentes en términos de constitucionalidad); en juicios sobre la intención del legislador (ajenos al control de constitucionalidad); en pronósticos o conjeturas acerca del voto futuro de los electores (sobre los que no cabe argumentar la inconstitucionalidad de una determinación legal) o, en fin, en una aducida *regla esencial*, no ciertamente jurídico-constitucional, según la cual, la dimensión de una asamblea representativa no debiera disminuir cuando no lo hace, o incluso aumenta, la población representada. Considera el TC que ninguno de estos alegatos abona, ni tan siquiera sugiere, la denunciada arbitrariedad de la Ley 4/2014. Este reproche requiere de una ar-

gumentación específica que aporte siquiera indicios, a confirmar o no en el juicio, de que la disposición con tal título impugnada encarna una discriminación normativa o carece en absoluto de explicación racional (STC 197/2014, FJ 5); al margen de conjeturas sobre el sentido de un sufragio por venir y de valoraciones acerca del supuesto *animus* del legislador, el recurso no aporta, sin embargo, indicio alguno en orden a tal hipotético alcance discriminatorio de la Ley impugnada; no es sólo que el legislador autonómico puede desplegar toda su amplia libertad de configuración en este punto dentro del margen abierto por el art. 10.2 EACM (entre 25 y 35 representantes), libertad de la que también este Tribunal es garante. Además, la propia exposición de motivos de la Ley 4/2014 se ha cuidado de dar razón de sus propias determinaciones normativas; sin que a este Tribunal, como es obvio, le corresponda entrar a valorar en derecho tal designio. En definitiva, concluye el TC, no ha resultado infringido, en definitiva, el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Entra a analizar el TC el argumento de que se están violando los arts. 2, 137 y 153 a) CE, que la Ley 4/2014 infringe la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha al haber reducido a 33 el número de representantes en las Cortes de la Comunidad Autónoma, lo que depararía la privación a dicha Cámara de la *capacidad de hacer leyes como producto de la participación y el debate plural*. Sin perjuicio de que no se alcanza a ver cuál sea el sentido de la invocación, en este contexto, del art. 153 a) CE, basta para excluir todo asomo de inconstitucionalidad por esta causa con remitirse a lo que, ante reproche igual, ya fue mantenido en la tantas veces citada STC 197/2014; se reitera que era evidente que la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha (arts. 2 y 137 CE) y su consiguiente capacidad de legislar en los ámbitos de su competencia [art. 152.1 CE y art. 9.2 a) EACM] no había quedado empañada, ni afectada siquiera, por la reducción del número de miembros de la Cámara autonómica; sobre la apreciación de que la Constitución no depara pauta alguna, de modo directo y específico, sobre el número de integrantes de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas; será criterio del TC que esta determinación corresponde a la Ley Orgánica que apruebe cada Estatuto de Autonomía [art. 147.2 c) CE] o a las normas autonómicas que complementen o desarrollen tales previsiones estatutarias; desarrollo del art. 10 EACM llevado aquí a cabo, precisamente, por la Ley ahora impugnada. Considerará el TC que es patente que la Ley 4/2014 no ha afectado, con la reducción a 33 el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, a la autonomía política que a esta Comunidad corresponde conforme a la Constitución y al propio Estatuto de Autonomía. Afrontará enseguida, el Alto Tribunal, lo que puede conside-

rarse el núcleo del recurso, es decir, la supuesta vulneración por la Ley 4/2014, al fijar en 33 el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, de lo prescrito en el art. 152.1 CE; de conformidad con este, las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas habrán de ser elegidas *con arreglo a un sistema de representación proporcional*. Esta aducida infracción constitucional conllevaría, de confirmarse, la transgresión, también, del art. 10.2 EACM, en cuyo párrafo primero se reitera tal exigencia de proporcionalidad para la elección de las Cortes de la Comunidad Autónoma. No así, sin embargo, la vulneración del art. 68 CE, que los recurrentes también citan, precepto cuyo número 3 impone atender a criterios de representación proporcional en la ordenación, estrictamente, de las elecciones al Congreso de los Diputados. Recordará, el TC que conforme a reiterada doctrina constitucional, la exigencia de proporcionalidad *ex* art. 152.1 CE pesa sobre las normas reguladoras de las elecciones a las asambleas legislativas de todas las Comunidades Autónomas, no sólo de aquellas que se constituyeron con arreglo al art. 151 de la propia norma fundamental (STC 197/2014). Considerará el TC que si la proporcionalidad que impone aquel art. 152.1 CE hubiera sido ignorada por la Ley 4/2014, sí sería ya obligado apreciar que también habrían sido contradichos el principio del pluralismo político y la regla que enuncia el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, al cargo de diputado. No es dudoso que aquel principio y esta regla encuentran una de sus garantías en la proporcionalidad cuando esta última viene impuesta por la Constitución o, en general, por el bloque de la constitucionalidad. Afirmará el TC que la piedra de toque para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley 4/2014 viene dada por el art. 152.1 CE y, en reiteración de tal precepto, por el art. 10.2 EACM. No queda condicionada la validez en este punto de la Ley impugnada por otras reglas o criterios ni en particular por las recomendaciones que se invocan de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), directrices que no pueden constituirse en pauta del enjuiciamiento constitucional como ya se dijo en la tantas veces citada STC 197/2014, FJ 4). Por lo que se refiere a la fijación en la norma impugnada del número de Diputados en 33 ciertamente, reconoce el TC, ciertamente se ha reducido la dimensión de la Cámara; el margen que se concretó, primero, en 47 diputados, según la reforma de la Ley electoral llevada a cabo por la Ley 8/1998; después en 49, conforme a la Ley 12/2007 y más tarde en 53, por obra de la nueva modificación de aquella normativa electoral mediante la Ley 4/2012 (esta última reforma, con todo, nunca ha sido aplicada en comicios autonómicos —según se ha recordado en la STC 214/2014, FJ 2— pues la Ley 4/2012 ha sido derogada por la citada Ley Orgánica 2/2014 y susti-

tuida, después, por la que, hoy impugnada, desarrolla esta última reforma parcial del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha). Consideran los recurrente que esa reducción del número de diputados, al tiempo que la reducción de la magnitud de cada una de las cinco circunscripciones electorales de Castilla-La Mancha conllevaría una *abolición del sistema proporcional* o la configuración de un *sistema mayoritario sin corrección alguna*. Entienden los recurrentes que la disminución, hasta 33, del número de diputados a Cortes y la consiguiente la reducción de la magnitud de cada una de las cinco circunscripciones electorales de Castilla-La Mancha conllevaría una, así dicen, *abolición del sistema proporcional* o la configuración de un *sistema mayoritario sin corrección alguna*; la nueva y menor dimensión de las circunscripciones provinciales depararía unas desmedidas *barreras electorales* para acceder al reparto de escaños, lo que determinaría una exclusión de la asamblea autonómica de opciones minoritarias o *terceras fuerzas* políticas, favoreciéndose al partido hoy mayoritario en las Cortes a través de la asignación selectiva de un número par o impar de escaños a unas u otras circunscripciones. Señalará el TC cómo, el resto de las partes en el proceso, han salido al paso de tales alegatos afirmando, *ex* STC 197/2014, que la Ley 4/2014 se limita a fijar un número de diputados comprendidos en el margen abierto, sin quiebra de la Constitución, por la Ley Orgánica 2/2014; su impugnación no podría fundamentarse en pronósticos o anticipaciones sobre el futuro sufragio de los electores y, en fin, que la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE comportaría sólo, conforme a la jurisprudencia constitucional, una orientación o imperativo de tendencia, respetado sin duda por la Ley recurrida. Como ya advirtió el TC en su reiterada cita de la STC 197/2014, toda reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción electoral no favorecerá, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate; la menor proporcionalidad en principio asociada a la disminución del número de puestos a cubrir (de escaños, en este caso) no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria, por las normas que asignen diputados a cada circunscripción; observará el TC que una importancia no menor tendrán —para restringir o, incluso, para favorecer la proporcionalidad— elementos o variables ajenos a toda predeterminación jurídica; sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración o dispersión entre ellas del sufragio de los electores; sostiene el TC que no es posible compartir la censura de inconstitucionalidad que la demanda dirige contra la Ley 4/2014; apreciará el TC que los argumentos contra la norma objeto del proceso son en muy buena medida preventivas o cautelares, construidas como están a partir de lo que se presenta al modo de prognosis del sentido del



sufragio por venir mediante extrapolaciones o ejercicios de proyección de anteriores resultados electorales sobre unos comicios futuros; un planteamiento de este género es, en general, y conforme a una muy reiterada jurisprudencia constitucional, inconducente para instar la declaración de inconstitucionalidad de una ley y no ha de servir ahora para llevar al TC a la convicción de que la norma impugnada deparará la supresión o abolición de la proporcionalidad que exige el art. 152.1 CE tan sólo por haber reducido, en los términos dichos, el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha [STC 197/2014, FJ 7 c) y jurisprudencia allí citada]. En definitiva, como ya se advirtió en la STC 197/2014 el grado, incierto hoy, en que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultados de lo dispuesto en esta Ley no es algo que quepa enjuiciar, en abstracto, por este Tribunal Constitucional. Se reprochará los recurrentes un un entendimiento de lo exigido por los arts. 152.1 CE y 10.2 EACM y, en general, por las normas del bloque de la constitucionalidad referidas a la representación proporcional, que no se compadece, según constante jurisprudencia de este Tribunal, con el recto sentido de tales preceptos; será criterio del TC que bastará para ilustrar lo dicho con la remisión de la jurisprudencia al respecto y en especial, una vez más, a la tan citada STC 197/2014 [FJ 7 b)]; en ella ya se recordó que las exigencias constitucionales en punto a la proporcionalidad han de ser vistas como *imperativos de tendencia* que orientan, pero no conforman, la libertad de configuración del legislador (ATC 240/2008, FJ 2), cuyo insuprimible y amplio margen de autodeterminación no ha de quedar comprometido en pos de la consecución de un apenas concebible sistema *puro* de representación proporcional (STC 75/1985, FJ 5); ya se observó por el TC que las reglas constitucionales referidas a la proporcionalidad no pueden interpretarse como imperativos de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como mandatos al legislador para establecer una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma. Mandatos de alcance negativo, se precisó en la STC 75/1985, que se cifran, por lo pronto, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección; esto conlleva la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. Junto a ello, en la prohibición, también, de la desfiguración por ley de lo que hemos llamado *esencia* de la proporcionalidad mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión que, vista su entidad, llegasen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. Ya se concluye, observa el TC que, si límites como estos no hubieran sido transgredidos, no podría ya

este Tribunal erigirse en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas, pues, si tal hiciera, ocuparía el lugar que corresponde al legislador. La jurisprudencia recién recordada conduce derechamente a rechazar que la Ley 4/2014 haya quebrantado la exigencia constitucional de proporcionalidad por haber reducido hasta 33 el número de representantes en las Cortes de Castilla-La Mancha y disminuido, con ello, el número de escaños a cubrir en cada circunscripción electoral. Con independencia de que aquella reducción de la dimensión de la Cámara lo ha sido, como es patente, dentro de los límites fijados por la Ley Orgánica 2/2014, es ahora obligado constatar que la específica disminución del número de escaños a elegir en cada una de las circunscripciones que de tal reducción se sigue en modo alguno que impida toda posible proporcionalidad del sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma. Compete al legislador determinar el número de escaños asignados a cada circunscripción (STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5) o condicionar su determinación; decisión ésta que no debe hacerse en modo tal que se impida *de iure* toda posible proporcionalidad en el procedimiento de conversión de votos en escaños. Pero si la configuración de las circunscripciones no imposibilita, en sí misma, tal posible despliegue de la proporcionalidad no podrá ya censurarse la opción legislativa en términos jurídico-constitucionales, so pena de convertir la legítima crítica política en argumento de inconstitucionalidad; en ello incurre a menudo la demanda al calificar, por ejemplo, de poco creíble y poco fiable esta reforma de la Ley electoral. Considera el TC que no es su cometido fijar por Sentencia el concreto número de escaños que así corresponderá a cada circunscripción, determinación ésta que le corresponde al decreto de convocatoria de elecciones con arreglo a lo dispuesto en la Ley electoral (art. 16.4) y sobre la base de los datos oficiales de población, pero sí le corresponde constatar que la asignación de escaños a cada una de las circunscripciones electorales de Castilla-La Mancha resultante de lo establecido en la Ley impugnada (número inicial de escaños por provincia y asignación del resto según su respectiva población) queda lejos de impedir todo posible despliegue de la proporcionalidad exigida por los arts. 152.1 CE y 10.2 EACM. El sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma no ha perdido por obra de la Ley impugnada, en definitiva, su capacidad para reflejar, las principales opciones políticas existentes y en esto es en lo que se cifra la no transgresión del mandato constitucional de proporcionalidad (STC 225/1998, FJ 7), sin que sea tarea de este Tribunal decir cosa alguna sobre la mayor o menor corrección constitu-

cional de otras posibles opciones legislativas que hubieran podido adoptarse tanto en cuanto a la composición numérica de la Cámara como para el reparto de escaños entre las circunscripciones electorales (STC 19/2011, FJ 3). El art. 152.1 CE no ha sido, por todo ello, vulnerado. Tampoco lo ha sido, en consecuencia, el art. 10.2 EACM. No conculcada, en suma, la proporcionalidad que la Constitución y el Estatuto de Autonomía exigen, es obligado concluir en que tampoco lo han sido ni el pluralismo político ni la norma que enuncia el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y de conformidad con los requisitos que señalen las leyes (arts. 1.1 y 23.2 CE).

## **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

## **VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

### **A. Comunidades Autónomas.**

#### **A.1. Autonomía.**

**1. Sentencia 26/2015, de 19 de febrero de 2015 (BOE de 16 de marzo). Ponente: Enrique Sancho (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 133; 149.1.14; 150.3; 156.1; 157.3.

**otros:** 6.2 y 3 LOFCA; 203.5 EAA; 203.5 EAC

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad núm. 1808-2013, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 27/1981; 76/1983; 19/1987; 37/1987; 214/1989; 150/1990; 135/1992; 197/1992; 221/1992; 214/1994; 296/1994; 46/2000; 194/2000; 276/2000; 289/2000; 72/2003; 193/2004; 179/2006; 7/2010; 31/2010; 37/2011/ 19/2012; 32/2012; 210/2012; 101/2013; 53/2014; 83/2014.

**Materias:** Imposición estatal, imposición autonómica: límites constitucionales sobre duplicidad de hechos imposables con el mismo objeto: alcance de las limitaciones en el art. 6 LOFCA.

El precepto impugnado establece el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, con la finalidad, expresada en el preámbulo de la norma, de asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero. El impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito tiene los siguientes elementos esenciales: Se define como un tributo de carácter directo que grava *los depósitos constituidos en las entidades de crédito* (art. 19.1). Su ámbito territorial de aplicación es el territorio español, *sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los territorios históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra* (art. 19.2). El hecho imponible lo constituye *el mantenimiento de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por los contribuyentes señalados en el apartado Seis de este artículo, y que comporten la obligación de restitución, a excepción de los fondos mantenidos en sucursales fuera del territorio español* (art. 19.3 de la Ley 16/2012). Su periodo impositivo es el año natural con carácter general (art. 19.5). Los contribuyentes son las entidades de crédito definidas en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, *sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas así como las sucursales en territorio español de entidades de crédito extranjeras* (art. 19.6). La base imponible del tributo está integrada por el importe resultante de promediar aritméticamente el saldo final de cada trimestre natural del periodo impositivo, correspondiente a la partida 4 *Depósitos de la clientela* del Pasivo del Balance reservado de las entidades de crédito, incluidos en los estados financieros individuales (art. 19.7), con los ajustes a que se refiere el mismo precepto. La cuota íntegra *será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen del 0 por 100* (art. 19.8 Ley 16/2012). Las obligaciones de presentar autoliquidación (art. 19.9 Ley 16/2012), así como las de realizar pagos a cuenta (art. 19.10) se supeditan a que la cuota sea superior a cero euros. Se habilita a la LPGE para modificar el tipo de gravamen y el pago a cuenta (art. 19.11 Ley 16/2012). El apartado 13 prevé la aplicación de la compensación a que se refiere el art. 6.2 de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, LOFCA a *aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012*. La demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 19 de la Ley 16/2012 por tres motivos: En primer lugar, el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito sería en realidad la simulación de un impuesto, que por lo tanto no tiene encaje en el concepto de tributo del art.

31.1 CE toda vez que su única finalidad es armonizar la imposición sobre los depósitos bancarios, pero no recaudar, como es propio de todo tributo. En consecuencia, su creación por el Estado no puede ampararse en las competencias para crear tributos (arts. 133.1 y 149.1.14 CE). En conexión con el argumento anterior, se sostiene en la demanda que el Estado ostenta efectivamente la competencia para armonizar la imposición sobre los depósitos bancarios, si bien ello debe hacerse mediante la Ley Orgánica a que se refiere el art. 157.3 CE, que en estos momentos es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en lo que sigue). Sólo a esta norma corresponde la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, el art. 19 de la Ley 16/2012 habría invadido el ámbito constitucionalmente reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 CE. El apartado 13 del art. 19 resultaría además inconstitucional porque limitaría indebidamente el alcance de la compensación en caso de ocupación de hechos imposables por parte del Estado, tratándose de una norma meramente interpretativa del art. 6.2 LOFCA que además vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE). Se solicita, por parte del Abogado del Estado la desestimación en base a las siguientes alegaciones: El impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito tiene la legítima finalidad de asegurar un tratamiento fiscal armonizado que garantice una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema financiero. Por tanto, su creación se incardina en las competencias que al Estado reserva la Constitución (arts. 133.2 y 149.1.14 CE), teniendo además una finalidad extrafiscal amparable en el art. 149.1.13 CE, y sin que deje de tener encaje en el concepto de tributo del art. 31.1 CE por el mero hecho de tener un tipo de gravamen cero. Tampoco se invade el ámbito correspondiente a la LOFCA, sino que precisamente se aplica el art. 6.2 de esta norma, que permite la ocupación de hechos imposables por el Estado. Finalmente, el art. 19.13 no es una norma meramente interpretativa que asuma indebidamente papel alguno que corresponda al constituyente, como sostiene la demanda, sino que se limita a concretar los criterios que se establecen en la LOFCA tal y como reclama el propio tenor literal de su art. 6.2. Afrontará el TC, con carácter previo, al examen de fondo, la incidencia que en este proceso tiene la modificación del art. 19 de la Ley 16/2012 que se impugna, mediante el art. 124 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Real Decreto-ley 8/2014, en adelante), y por la Ley 18/2014, de 15 de octubre. El preámbulo del Real Decreto-ley 8/2014 justifica la modificación en la aprobación de impuestos autonómicos con posterioridad a la tramitación legislativa del

precepto que ahora se impugna, situación que *hace necesaria esta modificación urgente con el objeto de garantizar una tributación armonizada de los depósitos constituidos en las entidades de crédito en todo el territorio español. A tal fin, se establece, con efectos desde el 1 de enero de 2014, un tipo de gravamen del 0,03 por 100, cuya recaudación será destinada a las Comunidades Autónomas donde radiquen la sede central o las sucursales de los contribuyentes en las que se mantengan los fondos de terceros gravados. Además, se introducen mejoras técnicas en la configuración de la base imponible del impuesto.* Se introducen con carácter específico las siguientes modificaciones: (a) Se otorga nueva redacción a los apartados 5 (*Periodo impositivo y devengo*); y 7 a 10 (*Base imponible; Cuota tributaria, Autoliquidación y Obligación de realizar pago a cuenta*), lo que tiene como relevante efecto que el tributo deja de ser un impuesto a tipo cero para tener un tipo de gravamen del 0,03 por 100. (b) Se añade un párrafo al apartado 13, limitativo de la compensación, con el siguiente tenor: *Respecto de los periodos impositivos que se inicien a partir del 1 de enero de 2014, las medidas de compensación en favor de las Comunidades Autónomas establecidas con base en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, se minorarán en el importe de la recaudación que se distribuya a las correspondientes Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente. Se renumera el apartado 14, que pasa a ser el 15, y se añade un nuevo apartado 14, con efectos desde el 1 de enero de 2014, intitulado Distribución de la recaudación, y que tiene como consecuencia atribuir íntegramente la recaudación obtenida con el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito a todas las Comunidades Autónomas, repartiéndose entre ellas en función de los criterios allí establecidos.* (d) Finalmente, el art. 124.2 del RD-18/2014 añade una disposición transitoria única en la Ley 16/2012, estableciéndose que el tributo estará en vigor hasta que se reforme el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En esencia, este régimen implica que el Estado transferirá a las Comunidades Autónomas el referido importe correspondiente a la recaudación del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito sin que ello suponga una modificación del fondo de suficiencia global regulado en el art. 21 de la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Dicho fondo no se verá disminuido con la recaudación obtenida por el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito. La modificación del art. 19 de la Ley 16/2012, cuyas líneas generales se han expuesto, podría hacer perder virtualidad al principal motivo impugnatorio, que se refería precisamente a que el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito era una simulación de impuesto porque tenía un tipo de gravamen de cero, siendo su única finalidad la de armonizar el poder tributario de las Comunidades Autónomas en esta concreta materia. A partir de la modificación acometida por el RD-18/2014, y por la L 18/2014,

el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito estatal tiene ahora un tipo de gravamen del 0,03 por 100, estableciéndose además que el importe de su recaudación se repartirá íntegramente entre todas las Comunidades Autónomas hayan o no establecido un impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, en función de los criterios que recoge la norma. No impedirá, sin embargo, el examen de fondo del primer motivo de inconstitucionalidad, el hecho de que la impugnación haya perdido parcialmente su finalidad a la luz de la vigente regulación del tributo en conexión con el segundo, dado su evidente contenido competencial, que no puede considerarse resuelto tras las modificaciones legislativas antes indicadas [por todas, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 b); y 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 2 b)]. Considera ahora el TC que está en condiciones de examinar el fondo del asunto Como se recordará, la demanda considera que el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito establecido por el Estado es un tributo simulado, que no reúne las condiciones del concepto de tributo del art. 31.1 CE, por lo que su creación no puede ampararse en sus competencias para crear tributos (arts. 133.1 y 149.1.14 CE). Efectivamente el encuadre competencial del precepto impugnado depende de la naturaleza jurídica del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, cuyo examen deberá realizarse en primer lugar, partiendo de que *las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de su configuración y estructura jurídica, no pudiendo hacerse depender, en ningún caso, de la mera denominación que el legislador, a su discreción, les asigne* (STC 83/2014, FJ 3 con cita de, entre otras, las SSTC 296/1994, FJ 4; y 73/2011, FJ 4). (a) Uno de los elementos centrales de la noción de tributo es su finalidad recaudatoria, o lo que es lo mismo, allegar recursos a la hacienda pública, inherente a la propia función de sostener la financiación del gasto público a que se refiere el art. 31.1 CE; sin embargo ello no empece que determinadas figuras tributarias puedan perseguir otra finalidad diversa de la puramente recaudatoria, denominadas por ello *extrafiscales*. No será infrecuente, por ello que en los sistemas tributarios modernos, en los que coexisten diversas figuras tributarias, se persigan otras finalidades diversa de la simplemente recaudatoria [como dijimos, con respecto del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en la STC 19/2012, FJ 3 a)]. Traerá en su apoyo el TC su doctrina: *difícilmente habrá impuestos extrafiscales químicamente puros ya que resulta evidente que todos los impuestos sin excepción producen otros efectos, además de la recaudación de ingresos, de manera que es preciso distinguir entre los fines y sus efectos, queridos o no, que la norma tributaria produce en la vida social y económica* [STC 53/2014, FJ 6 c)]. En suma, *el tributo puede no ser sólo una fuente de ingresos, una manera de allegar medios económicos a los entes*



*territoriales para satisfacer sus necesidades financieras (fin fiscal), sino que también puede responder a políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria (fin extrafiscal)* [STC 19/2012, FJ 3 a), con cita de las SSTC 37/1987, FJ 13; 197/1992, FJ 6; 194/2000, FJ 7; 276/2000, FJ 4; y 179/2006, FJ 3]. Fija su atención el TC en el amplio margen de configuración de que dispone el legislador para establecer un tributo con otras finalidades adicionales, no propiamente recaudatorias sino de ordenación. Esta libertad del legislador debe obviamente ejercerse de conformidad con la Constitución, respetando, en concreto y por lo que en este proceso interesa, tanto el orden competencial establecido en la misma (tempranamente, STC 37/1987, FJ 13, sobre el *impuesto sobre tierras infrutilizadas establecido por la Comunidad Autónoma de Andalucía*), como los principios de justicia tributaria a los que se refiere el art. 31.1 CE: de modo central principio de capacidad económica [STC 53/2014, FJ 6 c), y las SSTC 37/1987, FJ 13; y 194/2000, FJ 8]. Se afirmará el TC en su vieja doctrina de que el legislador no podrá establecer tributos sobre una materia que no refleje riqueza real o potencial, o lo que es lo mismo, sea inexpressiva de capacidad económica (STC 193/2004, FJ 5), exigiéndose por tanto siempre que se someta a tributación *una concreta manifestación de riqueza o de renta real, que no inexistente, virtual o ficticia*” (SSTC 221/1992, FJ 4; 193/2004, FJ 6; y 19/2012, FJ 7). Si bien, estima el TC que ello no implica sin embargo que toda fuente de capacidad económica deba ser objeto de gravamen ni que éste deba configurarse siempre de la misma manera. Como ya se ha reiterado por el TC el legislador puede, en ocasiones, declarar la exoneración de determinadas rentas cuando exista la oportuna justificación, y siempre que ello no suponga el desconocimiento de los límites al ejercicio del poder tributario que se derivan de los principios constitucionales contenidos en el art. 31.1 CE [STC 19/2012, FJ 3 d); las SSTC 27/1981, FJ 4; 221/1992, FJ 4; 214/1994, FJ 5; 46/2000, FJ 4, y 7/2010, FJ 6]. De esta manera, el empleo de las técnicas desgravatorias por el legislador puede llevar al resultado de que algunas fuentes de capacidad económica, estando formalmente sujetas al impuesto, estén exentas de tributación. Así sucede siempre que la ley prevé un mínimo exento o una deducción, o incluso un tipo de gravamen cero, como es el caso en el impuesto sobre el vino (art. 30 de la Ley 38/1992, de impuestos especiales); o, en el impuesto de sociedades, los fondos de pensiones regulados en el texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por RDL 1/2002; art. 29 de la Ley 27/2014, reguladora del impuesto de sociedades); y en otros supuestos. En concreto la posibilidad de emplear un tipo de gravamen cero se encuentra además expresamente contemplada en el art. 55.3 de la LGT, que dispone que *[l]a ley podrá prever la aplicación de un tipo cero, así como de*

*tipos reducidos o bonificados.* La conclusión de lo expuesto, es que, siendo la finalidad de recaudar consustancial al propio concepto de tributo, la misma se predica del conjunto del sistema tributario, sin impedir el empleo de técnicas desgravatorias, entre las que se encuentra el tipo de gravamen cero. En el caso del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, es evidente su finalidad de armonizar la sujeción a gravamen de la imposición sobre los depósitos en entidades de crédito; siendo esta finalidad en principio legítima, como de hecho asume la propia demanda cuando se refiere al segundo motivo de inconstitucionalidad, lo determinante a efectos del art. 31.1 CE es que en el hecho imponible del tributo aparece efectivamente una fuente de capacidad económica, *concretada en el mantenimiento de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica...*, y que comporten la obligación de restitución (art. 19.3 Ley 16/2012). El art. 31 CE impone un deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos a través de un sistema tributario que, teniendo en cuenta la capacidad económica de cada contribuyente, alcance el valor superior de justicia y se inspire en los principios de igualdad y progresividad, con el límite absoluto de su alcance confiscatorio. El hecho de que estas prescripciones sólo tengan sentido partiendo de una posición jurídica de los ciudadanos como sometidos a una obligación positiva de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, y de que en función de esta obligación se definan los principios en que debe inspirarse el sistema tributario, no significa que, *a sensu contrario*, no pueda calificarse de tributaria una regulación que contemple una determinada capacidad económica, la configure como hecho imponible de un tributo y la desarrolle de tal modo que no termine en la obtención de una cuota tributaria, y en este sentido ha de interpretarse la expresión contenida en el FJ 6 c) párrafo segundo *in fine* de la STC 53/2014. La anterior configuración del tributo encuentra cabida en el art. 31.1 CE, lo que permite descartar que estemos ante una simulación de impuesto en los términos sostenidos en la demanda. b) Concluida la naturaleza tributaria del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito, ninguna duda plantea la competencia del Estado para establecer un impuesto con la citada finalidad de asegurar un tratamiento fiscal armonizado de esta materia imponible. Con carácter general, ha reiterado el TC que el art. 149.1.14 CE confiere al Estado la competencia exclusiva para dictar un conjunto de normas en materia de *hacienda general* que proporcionen el marco jurídico para la estructura y funcionamiento del sistema tributario, ordenando mediante ley los principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria [STC 19/2012, FJ 3 b); con cita de las SSTC 19/1987, FJ 4, y 135/1992, FJ 6]. Apreciará el Tc cómo la conexión de este título con los arts. 133.1 y 157.3 CE, determina que el Esta-

do no sólo ostente la competencia para regular sus propios tributos, sino específicamente *el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado* (por todas, SSTC 72/2003, FJ 5; 31/2010, FJ 130; 32/2012, FJ 6, y 101/2013, FJ 3, con cita de muchas otras). Este reparto competencial tiene consecuencias precisas cuando se trata de la creación de impuestos nuevos, que se traduce en una preferencia del Estado en la ocupación de los hechos imponible expresamente recogida en el art. 6 LOFCA, cuyos límites *reflejan que la competencia autonómica para establecer tributos ex novo no se configura constitucionalmente en términos absolutos, sino que se encuentra sujeta a lo establecido en las leyes del Estado a que se refieren los arts. 133.2 y 157.3 CE* (por todas, STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4). Así, la finalidad última de los citados límites no es otra que la coordinación del ejercicio de las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas, *garantizando de esta manera que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de 'un sistema' tributario en los términos exigidos por el art. 31.1 CE* [SSTC 19/1987, FJ 4; 19/2012, FJ 3 b)]” [SSTC 210/2012, FJ 4, y 53/2014, FJ 3 a)]. El poder tributario de las Comunidades Autónomas puede así ser delimitado por el Estado, salvaguardando en todo caso su propia existencia, de manera que no se produzca un vaciamiento de la competencia autonómica; trayendo en apoyo de esta afirmación su pionera Sentencia 37/1987: ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria [SSTC 150/1990, FJ 3; 289/2000, FJ 3; 210/2012, FJ 4, y 53/2014, FJ 3 a)]. Así, afirmará el TC, dentro de su ámbito competencial, el legislador estatal dispone de diferentes instrumentos para su desarrollo, sin que corresponda a este Tribunal enjuiciar la oportunidad de utilizar un instrumento u otro, sino tan sólo si el concretamente seleccionado tiene encaje en el reparto competencial en esta materia; sentado que el Estado ostenta la competencia de coordinar su propio sistema tributario con los de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.14 CE), y sentada en concreto la preeminencia para ocupar hechos imponible que deriva directamente del art. 6.2 LOFCA, es lógico concluir que también será competente para establecer un tributo cuya finalidad central es precisamente la coordinación de la sujeción a gravamen de las entidades de crédito o lo que es lo mismo, la armonización de esta concreta materia imponible. Se trata de un fin que encuentra fácil acomodo en el título de coordinación contenido en el art. 149.1.14 CE, en relación con los arts. 133 y 157.3 CE. Rechazará en su integridad el TC el primer motivo de inconstitucionalidad con la conclusión de que forma parte del ámbito competencial del Estado el esta-

blecimiento de un tributo cuya finalidad central es armonizar una determinada materia imponible, lo que encuentra amparo concreto en la previsión contenida en el art. 6.2 LOFCA, que específicamente prevé la posibilidad de que el Estado, *en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas*. El segundo motivo de inconstitucionalidad se refiere a la vulneración de la reserva de ley orgánica contenida en el art. 157.3 CE, en conexión con la lesión de la autonomía financiera (art. 156.1 CE). La demanda pretende que esa modificación debería haberse hecho a través de la LOFCA, por lo que el precepto impugnado habría invadido el ámbito reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 CE. Además, en la medida en que el art. 19 de la Ley 16/2012 impondría una prohibición a las Comunidades Autónomas para crear impuestos sobre el mismo hecho imponible, se vulneraría la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, en relación con el establecimiento de tributos propios [art. 156.1 CE en relación con arts. 133.2 y 157.1 b) CE, y, para el caso de Cataluña, art. 203.5 de su Estatuto de Autonomía (EAC)]. Considera el Alto Tribunal que debe rechazar la premisa de la que parte la demanda, pues la creación del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito por el art. 19 de la Ley 16/2012 no supone en este punto un desarrollo de la LOFCA, para lo que conviene insistir en que el propio tenor de su art. 6.2 del citado texto legal arbitra la posibilidad de que el Estado ejerza su potestad tributaria originaria estableciendo *tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas*. En consecuencia, la creación de un tributo nuevo, por parte del Estado, en ejercicio de su poder tributario está prevista expresamente en la propia LOFCA y da lugar a que se aplique de forma automática la cláusula contenida en su art. 6.2, en virtud de la cual las Comunidades Autónomas no podrán sujetar desde ese momento a tributo hechos imposables similares; cuestión distinta es que dicha ocupación deba ser objeto de compensación o coordinación, como, enseguida se verá. Puede, en consecuencia, concluirse que el Estado no sólo no invade el ámbito reservado a la ley orgánica por el art. 157.3 CE, sino que ha ejercido su competencia de forma legítima, haciendo uso de la citada posibilidad de ocupar los hechos imposables previamente gravados por un tributo autonómico; debe, además, rechazarse expresamente la alegación de la demanda en el sentido de que el Estado habría precisado aprobar una ley de armonización a tal efecto; recordará el TC, sin embargo, que el art. 150.3 CE es una norma de cierre del sistema que sólo es aplicable allí donde el legislador estatal *no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa, o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general* (SSTC 76/1983, FJ 3, y 150/1990, FJ 4). En este caso, el Estado ostenta la

competencia para coordinar el ejercicio de poder tributario por parte de las Comunidades Autónomas de manera que la vía del art. 150.3 CE no habría sido constitucionalmente posible de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta; asimismo se desestima la tacha de vulneración de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, a la que se refiere la demanda en relación con el establecimiento de tributos propios [art. 156.1 CE en relación con arts. 133.2 y 157.1.b) CE, y, para el caso de Cataluña, art. 203.5 EAC]; esta alegación, conectada directamente con la anterior, se refiere en realidad a los efectos que produce la creación de un impuesto nuevo por parte del Estado, efectos que como hemos constatado están previstos en la LOFCA. Efectivamente la creación del impuesto sobre depósitos en las cantidades de crédito puede suponer la imposibilidad para todas las Comunidades Autónomas de establecer un impuesto similar. Pero esta limitación de la autonomía financiera deriva en los términos expuestos del propio reparto de competencias en la materia y, específicamente, de la previsión contenida en el art. 6.2 LOFCA, siendo en fin coherente con la propia definición de la autonomía financiera de las Comunidades Autónoma, reconocida en el art. 156.1 CE *con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal*; argumento que le sirve al TC para desestimar el segundo de los motivos de inconstitucionalidad.

El último motivo de inconstitucionalidad se dirige exclusivamente contra el artículo 19.13 de la Ley 16/2012, que arbitra una medida de compensación aplicable a aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad al 1 de diciembre de 2012, lo que contradiría el citado precepto 6.2, interpretación vedada está vedada a la legislación ordinaria según la doctrina de la STC 214/1989, FJ 5, que considera aplicable al caso; sin embargo, es criterio del TC que el art. 19.13 de la Ley 16/2012, no pretende interpretar el art. 6.2 LOFCA sino que lo aplica al tributo objeto de su regulación; en efecto, al decir que *[c]uando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las misma*, contiene una norma de mandato directo al legislador estatal para que instrumente, bien medidas de compensación, bien de coordinación, siempre y cuando el tributo estatal haya supuesto una merma de ingresos para las Comunidades Autónomas. La exclusión de esas medidas de coordinación o compensación a aquellos tributos establecidos por las Comunidades Autónomas a partir del 1 de diciembre de 2012, no es más que una concreción de lo establecido en el art. 6.2 LOFCA para su aplicación al tributo creado por el art. 19 de la Ley 16/2012, y se hace, no con la finalidad de interpretar el referido precepto

de la LOFCA, sino para aplicarlo en atención al procedimiento legislativo seguido para su aprobación, lo que implica, como es propio de todo proceso aplicativo de una norma, una previa labor de interpretación de su sentido y alcance. Precisamente atendiendo a ese proceso de elaboración del art. 19 impugnado en este recurso, puede concluirse que la fijación de esa fecha de 1 de diciembre de 2012 no contraviene lo previsto en el art. 6.2 LOFCA, pues obedece a la finalidad de evitar que durante el proceso de elaboración de la Ley 16/2012 pudieran algunas Comunidades Autónomas crear tributos equivalentes al impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito estatal, en procedimientos legislativos más rápidos, anticipándose así a la aprobación de aquel tributo, y más que con la finalidad de aprobar una nueva fuente de ingresos tributarios, que es la previsión contemplada en el art. 6.2 LOFCA, con la de situarse en la posición de posibles acreedoras de las medidas de compensación o coordinación que dicho precepto considera. De ahí la elección de esa fecha del 1 de diciembre de 2012, según el TC, toda vez que el art. 19 de la Ley 16/2012 fue incorporado a ella tras la aprobación de una enmienda presentada en el Senado el 29 de noviembre de 2012. Concluirá el TC que la limitación establecida en el art. 19.13 no contradice el art. 6.2 LOFCA, ni supone por tanto tampoco una vulneración de la autonomía financiera contraria al art. 156.1 CE, con lo que queda desestimado en su integridad el presente recurso.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra el art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

### **VOTOS PARTICULARES**

Voto particular que formula, el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, la Magistrada doña Encarnación Roca Trías y el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucional núm. 1808-2013.

Mis discrepancias con la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia se refieren a (i) la ausencia de una finalidad constitucionalmente legítima en la creación de un impuesto estatal con un tipo de gravamen del cero por ciento; (ii) la falta de respeto al sistema de fuentes en la consecución de la fi-

nalidad armonizadora realmente perseguida con la creación de este impuesto; y (iii) la carencia de fundamento constitucional para limitar el sistema de compensación previsto en el art. 6.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Se concuerda con la opinión mayoritaria en que en el establecimiento de un tributo pueden existir fines extrafiscales que no sean puramente recaudatorios y, por tanto, en que caben técnicas de desgravación con tipos de gravamen cero; se disiente al estimar que la nula finalidad recaudatoria choca frontalmente con la idea constitucional de tributo, trayendo en su apoyo la STC 53/2013. Si la finalidad recaudatoria está ausente existirá una vulneración constitucional cuando se ponga de manifiesto el propósito de utilizar el caparazón formal del poder tributario, despojado de su finalidad intrínseca, sin otro alcance que el de eludir los requisitos y límites de orden formal y material que la Constitución impone específicamente a los poderes públicos en el ejercicio de sus potestades. La creación de un impuesto estatal con un tipo de gravamen del 0 por 100 y la exención de cualquier tipo de obligación formal para los sujetos pasivos, en competencia con la existencia y proliferación de ese mismo impuesto por parte del poder autonómico tributario, acredita que su finalidad no era en absoluto recaudatoria. Hay que preguntarse, pues, si la consecución de fines extrafiscales, perseguida de manera exclusiva mediante esta figura impositiva, resulta en este caso legítima —formal y materialmente— desde una perspectiva constitucional. La opinión de la mayoría en que se funda la Sentencia admite que la creación de un impuesto de tipo cero sobre hechos imposables gravados por las comunidades autónomas tenía como finalidad, tal como reconoce la exposición de motivos de la Ley impugnada, una armonización encaminada a garantizar una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema. Con ello se intentaba justificar la ausencia de fin recaudatorio de este impuesto argumentando sobre una supuesta facultad de coordinación ejercida mediante una reserva o inhabilitación de hechos imposables amparada en el art. 6.2 LOFCA. Pues bien, desde el punto de vista material, el art. 6.2 LOFCA confiere al Estado una potestad tributaria: debe concretarse en el hecho de gravar y no en la simple reserva o inhabilitación de hechos imposables (la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas hace mención reiterada de los “hechos imposables gravados”). Esa facultad, por su propia naturaleza, aunque pueda ir ligada a una labor de coordinación y armonización estatal, solo cabe entenderla como constitucionalmente legítima si se ejerce en su dimensión positiva —gravar hechos imposables gravados por las comunidades autónomas o susceptibles de ser gravados— pero no negativa —inhabilitar materialmente un hecho imponible gravado por una comunidad autónoma—. Lo con-



trario implicaría el reconocimiento de una competencia incondicionada de coordinación, armonización o tutela por parte del Estado sobre el poder tributario autonómico, con la consiguiente posibilidad de irrumpir en el ejercicio de este al margen de los mecanismos constitucionales de coordinación financiera. Se mantiene, en consecuencia que la pretendida competencia estatal ejercida persigue una finalidad espuria que se concreta en la imposibilidad en fraude de ley de que las CCAA puedan ejercer sobre esa materia imponible su potestad tributaria. Como se demuestra que tras la aprobación de un Impuesto sobre estas características por varias CCAA, incluso contando con la no declaración de inconstitucionalidad del TC en relación con el mismo, la aprobación de la Ley 16/2012 viene a erradicar de raíz esa posible competencia autonómica, siendo ésta, según los disidentes su única finalidad, como lo demuestra que se haya aprobado con un tipo 0. En segundo lugar se apreciará que tampoco se ha respetado los límites formales establecidos constitucionalmente y, por tanto, también desde la perspectiva del art. 157.3 CE habría que haber estimado el recurso. Incluso se pone en cuestión que tal solución no se encuentre recogida en LO. También se discrepa con la argumentación sustentada para rechazar la inconstitucionalidad de que la medida de compensación resultara aplicable solo respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una ley aprobada con anterioridad al 1 de diciembre de 2012. Lo que viene a significar, asimismo, un fraude de ley, por cuanto si bien, con posterioridad a la fecha señalada, aunque con anterioridad a la ley que la señala otras CCAA ya habían, asimismo establecido el correspondiente tributo objeto de la controversia.

*Sobre este mismo asunto es posible encontrar otros pronunciamientos del TC, en el tramo de Sentencias seleccionadas del año 2015.*

**Sentencia 30/2015, de 19 de febrero de 2015 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 5832-2014. Interpuesto por la Presidenta, en funciones, del Gobierno respecto del artículo 161 de la Ley de las Cortes Valencianas 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

*Límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: nulidad del precepto legal que regula el **impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito** (STC 26/2015). Voto particular.*

**Sentencia 59/2015, de 18 de marzo de 2015 (BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 1873-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

*Competencias financieras, finalidad recaudatoria de los tributos, compensación por ocupación del hecho imponible y facultades de enmienda del Senado: STC 26/2015 (constitucionalidad del precepto legal estatal que regula el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito), concurrencia del requisito de la conexión de homogeneidad en el ejercicio del derecho de enmienda (STC 119/2011). Voto particular.*

**Pleno. Sentencia 73/2015, de 14 de abril de 2015 (BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 1881-2013. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias respecto del artículo 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

*Competencias financieras, finalidad recaudatoria de los tributos, compensación por ocupación del hecho imponible y facultades de enmienda del Senado: constitucionalidad del precepto legal estatal que regula el impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito (SSTC 26/2015 y 59/2015). Voto particular.*

## VII. ECONOMÍA Y HACIENDA

### A. Principios generales.

### B. Presupuestos.

**1. Sentencia 44/2015, de 5 de marzo (BOE de 9 de abril). Ponente: Xiol Ríos (Recurso de Inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 9.3; 14; 43.2; 33.3; 51.1; 66.2; 133.1; 134; 149.1.16.

**otros:**

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad núm. 1955-2005, interpuesto por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, doña Alicia Castro Masaveu y don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, todos ellos Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, y el primero comisionado por otros 82 Diputados de dicho Grupo Parlamentario, contra los arts. 2, 4 y 13, el Anexo I, las Disposiciones adicionales 28ª, 30ª, 31ª, 34ª, 39ª, 40ª y 48ª, así como contra las Secciones 12 (Asuntos Exteriores y Cooperación en los Servicios 01 y 04), 13 (Justicia en los Servicios 02, 03 y 04), 14 (Defensa en los Servicios 03, 11, 16 y 21), 15 (Economía y Hacienda en el Servicio 08), 16 (Interior en los Servicios 01, 02, 03, 04 y 05), 17 (Fomento en los Servicios 38 y 01), 18 (Educación y Ciencia en los Servicios 02, 03 y 10), 19 (Trabajo y Asuntos Sociales en los Servicios 01, 04 y 07), 20 (Industria, Turismo y Comercio en los Servicios (01, 05 y 06), 21 (Agricultura, Pesca y Alimentación en el Servicio 01), 22 (Administraciones Públicas en el Servicio 01), 23 (Medio Ambiente en el Servicio 01), 24 (Cultura en los Servicios 02, 03 y 04), 25 (Presidencia en los Servicios 01, 02 y 03), 26 (Sanidad y Consumo en los Servicios 03, 09 y 13) y 27 (Vivienda en el Servicio 09), unos y otras, de la Ley 2/2004, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005, al considerar que vulneran los arts. 9.3, 14, 31.1 y 3, 66.2, y 134.2, 6 y 7, todos ellos de la CE, y los arts. 69 y 133.3 del Reglamento del Congreso.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 27/1981; 108/1986; 296/1994; 164/1995; 185/1995; 134/1996; 61/1997; 182/1997; 233/1999; 19/2000; 109/2000; 234/2000; 276/2000; 109/2001; 67/2002; 3/2003; 16/2003; 193/2004; 102/2005; 238/2007; 248/2007; 73/2011; 74/2011; 136/2011; 176/2011; 204/2011; 238/2011; 102/2012; 209/2012; 239/2012; 9/2013; 19/2013; 36/2013; 64/2013; 86/2013; 132/2013; 206/2013; 217/2013; 83/2014.

**Materias:** Presupuestos Generales del Estado: régimen jurídico constitucional; limitaciones; contenido esencial y eventual; alcance de las limitaciones: tributos *versus* prestaciones patrimoniales públicas.

Comienza el TC afirmándose en su conocida doctrina, a tenor de la cual que el hecho de que algunas de las disposiciones de la ley impugnada hayan podido ser eventualmente modificadas o derogadas no priva de objeto al presente recurso porque *es necesario que este Tribunal Constitucional se pronuncie porque una parte importante de los motivos alegados por los Diputados recurrentes afectan al procedimiento legislativo de aprobación de la ley y a su contenido posible, por lo que la eventual derogación o modificación de alguna de las normas contenidas en esta disposición legal no incidiría en el control de los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido al momento de su aprobación, con lo cual subsiste el interés constitucional de velar por el rec-*

*to ejercicio de la potestad legislativa* (STC 136/2011, FJ 2; y 132/2013, FJ 1); ello sin perjuicio de que cuando se imputen a disposiciones concretas violaciones constitucionales que no afecten al procedimiento legislativo de aprobación de la ley o a su contenido posible, se pueda entrar a delimitar los efectos que sobre el objeto del presente proceso constitucional pueda tener la eventual derogación o modificación de los mismas. El primer bloque de preceptos impugnados en el presente proceso constitucional son los arts. 2 [“De la aprobación de los estados de gastos e ingresos de los Entes referidos en las letras a) a d) del artículo 1 de la presente Ley”], 4 (“De la financiación de los créditos aprobados en el artículo 2 de la presente Ley”) y 13 (“De la Seguridad Social”), así como el anexo I (“Distribución de los créditos por programas”) de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005. Consideran los Diputados recurrentes que no se ha garantizado la transparencia y publicidad en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, y, por tanto, que se han vulnerado los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la CE, así como el art. 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados, porque al no haberse llegado a conocer por los Diputados del Congreso las cifras de los ingresos y gastos que se estaban aprobando y al haberse publicado en el Diario Oficial del Congreso de los Diputados unas cifras definitivas que no son las aprobadas por el Pleno del Congreso, se sustrajo a esta Cámara el conocimiento del estado definitivo de los ingresos y gastos que figuraban en los presupuestos generales para 2005, impidiéndole con ello cumplir la función de control que tiene la LPGE. Niegan que se haya producido este vicio el Letrado de las Cortes, así como el Abogado del Estado de procedimiento, porque el texto del proyecto de ley no ha dejado de recoger ninguna de las decisiones adoptadas por el Congreso de los Diputados, ni tampoco ha recogido aspecto alguno que no haya sido aprobado; en segundo lugar, porque de haberse producido la infracción denunciada, era carga de los recurrentes tanto la de haberla denunciado ante la propia Cámara como la de haber acreditado luego ante este Tribunal qué incidencia tuvo el defecto en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara; sostendrá el TC que *la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley aunque no basta cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario siendo necesario que esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras, ya que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad* [SSTC 136/2011, FJ 10; 176/2011, FJ 4; 102/2012, FJ 3; 209/2012, FJ 4 c); y 36/2013, FJ 3]; se sostiene, en consecuencia que *sólo tendrá trascendencia si se*

hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, siendo imprescindible que el citado defecto se hubiese denunciado ante las mismas Cámaras [SSTC 108/1986, FJ 3; 136/2011, FJ 10 a); y 238/2012, FJ 3.]. Señalará el TC que los recurrentes no señalaron ni ejercieron su derecho a solicitar la observancia del Reglamento. Pues bien, en primer lugar, debe señalarse que no consta que los Diputados recurrentes hayan hecho uso de su derecho a pedir la observancia del Reglamento (art. 72.1 del RC), al tiempo que no denunciaron el vicio por el que ahora reclamen; es criterio del TC que sólo por este motivo debe rechazarse la pretendida declaración de inconstitucionalidad; subrayará, además, el Alto Tribunal que el juicio de constitucionalidad de una norma con rango legal nada tiene que ver con el análisis de la pureza técnica del procedimiento parlamentario dirigido a su aprobación; solo pueden llegar a tener relevancia constitucional los vicios de procedimiento cuyo alcance haya alterado de manera sustancial el proceso de formación de la voluntad de una Cámara; máxime, a mayor abundamiento cuando se reconoce que se ha producido una aclaración supletoria sobre la cuantía de los créditos. [STC 136/2011, FJ 10 e)]; insistirá el TC en que la reducción del tiempo para analizar la documentación entregada no tiene por qué haberse traducido en una merma de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano (STC 234/2000, FJ 13); en consecuencia, se rechaza la inconstitucionalidad del primer bloque de preceptos impugnados. En relación con el segundo bloque de disposiciones impugnadas, a juicio de los Diputados recurrentes, carecen de la necesaria conexión con los PGE para ese ejercicio y, por tanto, de un razón legitimadora para formar parte de su contenido eventual, con vulneración, por esta razón, de los arts. 9.3, 66.2 y 134.2 CE, todos ellos de la Constitución, y también, en el caso de la disposición adicional trigésima cuarta, con vulneración del art. 134.7 CE. Para el Abogado del Estado, sin embargo, todas las disposiciones adicionales impugnadas pueden considerarse que forman parte del contenido eventual o posible de la LPGE por guardar la necesaria conexión con las previsiones de ingresos, con las autorizaciones de gasto del ejercicio, con la política económica del Gobierno o por servir a la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto; señalará el TC que algunas de esas normas ya no están en vigor, lo que no las priva de ser objeto del proceso constitucional en la medida que al imputársele *como vicio la afectación del contenido posible de la Ley impugnada, subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa*” [SSTC 136/2011, FJ 2; 86/2013, FJ 2; 132/2013, FJ 2; y 217/2013, FJ 5 c)]. Recordará el TC su doctrina sobre el contenido eventual de la LPGE: un contenido eventual o disponible, que se

concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto [por todas, SSTC 3/2003, FJ 4; 238/2007, FJ 4; 248/2007, FJ 4; 9/2013, FJ 3 b); y 217/2013, FJ 5 a)]; limitación de contenido es una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la LPGE, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina [por todas, SSTC 86/2013, FJ 3; y 217/2013, FJ 5 a)]; para que una disposición pueda integrarse en el contenido eventual de la LPGE salvando su legitimidad constitucional es necesario que guarde una conexión económica —relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno— o presupuestaria —para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto— [SSTC 274/2000, FJ 4; 109/2001, FJ 5; 238/2007, FJ 4; 248/2007, FJ 4; 74/2011, FJ 3; 9/2013, FJ 3 b), y 217/2013, FJ 5 a)]. La DA 28<sup>a</sup> declara de interés general una serie de obras de infraestructura; la declaración de utilidad pública de una infraestructura conlleva necesariamente que se consignen en el presupuesto los créditos necesarios para la ejecución de esas obras en los que también deben incluirse el montante de las indemnizaciones que deban afrontarse con motivo de la expropiación por exigencias del art. 33.3 CE; así, esta declaración de interés general, no solo pone de manifiesto una conexión directa con los gastos del ejercicio, sino que, además, sirve a la mejor inteligencia del instrumento presupuesto para cuya ejecución se dicta [en el mismo sentido, STC 206/2013, FJ 3 c)]. Debe rechazarse, por tanto, que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución. Por lo que se refiere a la modificación de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, mediante la norma presupuestaria se introdujo una previsión en orden a la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, conforme a la cual si el objetivo de estabilidad aprobado por el Congreso de los Diputados se rechazaba por el Senado, antes de que el Gobierno tuviese que remitir una nueva propuesta con otro objetivo de estabilidad, el Congreso podía mediante una nueva votación por mayoría simple, aprobar el citado objetivo. Considera el TC que se trata de una disposición de ordenación procedimental que se limita a arbitrar un trámite dirigido a concretar la forma de determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria a cuyo

cumplimiento se deben dirigir los PGE, por lo que es difícil apreciar la necesaria conexión económica o presupuestaria. Pero lo realmente definitivo es que esa ordenación procedimental afecta a la autonomía reglamentaria de la Cámara, ya que establece una regulación del procedimiento parlamentario de aprobación de los PGE que, por su incidencia en el proceso de elaboración legislativa queda reservada al desarrollo normativo de las propias Cámaras de acuerdo con el art. 72.1 CE o a la ley y, por tanto, queda al margen del limitado contenido material que el art. 134.2 CE reserva a la ley de presupuesto; en consecuencia considera el TC que debe declararse, que la disposición adicional trigésima de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2005, es inconstitucional y nula por contradecir los arts. 9.3, 66.2 y 134.2 CE. Por lo que se refiere a la modificación del art. 148 LGP se trata de una medida que no solo carece de virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las leyes de presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [SSTC 61/1997, FJ 2.b); 206/2013, FJ 3; y 217/2013, FJ 5 d)], sino que se dirige a una mejor ejecución del presupuesto, lo que impide apreciar la vulneración denunciada [en sentido similar, STC 206/2013, FJ 3 i)]. Por tal motivo, debe rechazarse que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución. Acerca de la modificación del TR de la Ley del Catastro Inmobiliario, mediante una disposición de la LPGE no puede negarse que, al margen de que el régimen catastral, con carácter general, sirve de base a la aplicación de determinados tributos —como el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, el impuesto sobre la renta de las personas físicas o el impuesto sobre el patrimonio— las concretas modificaciones incluidas en la ley de presupuestos impugnada tienen una relación directa con los ingresos del ejercicio, bien referido a la titularidad de derechos reales de disfrute sobre un bien inmueble sometido a la imputación de rentas inmobiliarias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas; a la identificación y determinación de las respectivas cuotas en caso de cotitularidad de los derechos reales sobre los bienes inmuebles inscritos; o, en fin, a la propia valoración catastral de los bienes. Ello legitima constitucionalmente esta regulación para formar parte del contenido eventual de la LPGE. A igual conclusión llegará el TC acerca de la modificación del art. 6.2 del TRLCI que afecta al régimen bienes que también tienen la consideración de inmuebles a efectos catastrales, limitándose a añadir al ámbito espacial de una concesión administrativa el de un derecho de superficie. No solo se trata, entonces, de una medida que carece de virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las leyes de presupues-

tos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [SSTC 61/1997, FJ 2 b); 206/2013, FJ 3, y 217/2013, FJ 5 d)], sino que consiste en una mera adecuación circunstancial de un aspecto concreto de una clase de bien inmueble que de ninguna manera incide en la prohibición prevista en el art. 134.7 CE. Debe rechazarse que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2, 134.2 y 134.7 CE. Sobre la DA 39<sup>a</sup> (Modificación de la Ley 41/1999, *sobre sistemas de pagos y liquidación de valores*) y la DA 40<sup>a</sup> (Modificación de la Ley 13/1994, *de Autonomía del Banco de España*) modifican, respectivamente la Ley 41/1999, y la Ley 13/1994, con el fin de establecer una nueva regulación del sistema de pagos y liquidación de valores, conforme al cual desaparecería el Servicio Español de Pagos Interbancario y la gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, que hasta entonces estaba atribuido al Banco de España, se traspasa a una sociedad privada denominada *Sociedad Española de Sistemas de Pago, Sociedad Anónima*; no cabe dudar que las modificaciones operadas por estas disposiciones impugnadas carecen de virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las leyes de presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2 b); 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 d)] al tener una relación directa no solo con objetivos de política económica sino también una conexión directa con los gastos del ejercicio. Por tanto, debe rechazarse que las disposiciones impugnadas vulnere los arts. 9.3, 66.2 y 134.2, todos ellos de la Constitución. Por lo que se refiere a la DA 48<sup>a</sup> (Modificación de la Ley 25/1990, *del Medicamento. Ingresos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud*), añade una nueva DA 9<sup>a</sup> a la Ley 25/1990, conforme a la cual se concretan los ingresos que deben efectuarse por los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales, tanto en el tesoro público como en la caja del Instituto de Salud Carlos III, en función del volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud. No es difícil apreciar, en consecuencia, la legitimidad constitucional de esta disposición para integrarse en el contenido eventual de la ley de presupuestos fruto de su relación directa con los ingresos del Estado (conexión económica; también debe rechazarse que la disposición impugnada vulnere los arts. 9.3, 66.2, 134.2 y 134.7 CE. Por lo que se refiere las enmiendas que provocan altas y bajas de cuantías en la Sección 31, la razón de la impugnación se encuentra, según los Diputados recurrentes, en la vulneración del art. 134.1, 6 y 7 CE, y del art. 133.3 RCD del Reglamento del Congreso de los Diputados, por haberse admitido a trámite, aprobado e incorporado al texto del proyecto, una serie de enmiendas que han implicado bajas en diversas secciones y servicios con las correlativas altas en la sección trigésima primera; a



juicio de los recurrentes ello supone un uso fraudulento de la sección trigésima primera como paso intermedio para redistribuir entre secciones, con violación del art. 133.3 RGD, pudiendo haber provocado que el legislador haya visto reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones, restringiéndose con ello de forma ilegítima sus competencias; sin embargo para el el Letrado de las Cortes Generales, la naturaleza de la sección trigésima primera ha venido admitiendo, como práctica parlamentaria la formulación de enmiendas que proponen el alta en cualquier sección compensándola con una baja en la sección trigésima primera y viceversa; en la misma línea se manifiesta el Abogado del Estado para quien, dejando a un lado que los recurrentes no han denunciado siquiera la alteración, sustancial o no, de la formación de la voluntad de la Cámara, si se admite como posibilidad la baja en la sección trigésima primera, no se sabe qué razón habría para excluir sus aumentos; el TC recordará que de conformidad con el art. 40 de la LGP, la clasificación orgánica del estado de gastos de los presupuestos agrupará por secciones y servicios *los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto de los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos* (apartado 1); cada sección incorpora, entonces, las autorizaciones de gasto de cada centro gestor, esto es, entre otros, tanto de los órganos constitucionales como de cada Departamento ministerial, incorporándose además a los presupuestos generales una sección que da cobertura a las necesidades imprevistas del ejercicio y que bajo el número 31 se rotula *Gastos de Diversos Ministerios*; se traerá a colación el art. 133 RCD: al amparo de esta previsión, los Diputados recurrente sostienen que existe una práctica parlamentaria que acepta excepcionalmente que puedan aprobarse enmiendas que impliquen transferencias desde la sección trigésima primera a otras Secciones presupuestarias, al entender que su contenido puede redistribuirse entre todas las Secciones, práctica que no puede extenderse, a su juicio, a la operación contraria, esto es, a la de inflar artificialmente dicha sección para posteriormente trasladar su contenido a créditos de otras secciones; el TC señala que no basta con denunciar la existencia de un eventual incumplimiento de alguna previsión de los Reglamentos de las Cámaras para deducir, sin más, la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues *la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras* [SSTC 136/2011, FJ 6; 176/2011, FJ 4; 204/2011, FJ 4; 102/2012, FJ 3; 209/2012, FJ 4.c); 36/2013, FJ 3, y 132/2013, FJ 3], no es suficiente, en consecuencia, *cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitu-*

*cionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo, pues tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad (SSTC 136/2011, FJ 9; y 102/2012, FJ 3); sin embargo, en el presente caso no se acredita que el eventual vicio procedimental haya afectado y de forma esencial, al proceso de formación de voluntad de la Cámara, limitándose a plantear, como hipótesis, que el legislador podría haber visto reducida su capacidad de examen de la norma, cuando a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras (STC 204/2011, FJ 4): en consecuencia, debe rechazarse la vulneración del art. 134.1, 6 y 7 CE, y del art. 133 del RCD, por las Secciones presupuestarias impugnadas. Se ha denunciado por los recurrentes discriminación y arbitrariedad por la aceptación de las enmiendas de otros Grupos Parlamentarios. En el recurso se argumenta que con la incorporación de las enmiendas identificadas anteriormente, no solo se ha violado el principio de igualdad (art. 14 CE) entre los grupos parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados, sino también el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), por el interés puramente parcial de unos grupos políticos, a la vista de las dificultades parlamentarias para efectuar una tramitación de los presupuestos generales del Estado ajustada al bloque de constitucionalidad; considerará el TC que en el desarrollo de esta invocación no se ha satisfecho la carga de argumentar los vicios denunciados que pesa sobre los recurrentes [SSTC 19/2013, FJ 2 f); y 64/2013, FJ 6]; es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y en los casos en que ésta no se atiende, de una falta de diligencia procesalmente exigible, como es la de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (por todas, STC 16/2003, FJ 9); En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC 16/2003, FJ 9), como sucede en el presente supuesto donde la demanda se limita a alegar que el acto de aprobación de una serie de enmiendas vulnera los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad, pero sin especificar, de un lado, por qué razón ello supone un acto discriminatorio y, de otro, por qué razón el contenido de las Secciones impugnadas es de una arbitrariedad de tal magnitud que merece el reproche máximo que se le puede hacer al fruto del legislador democrático: la declaración de su inconstitucionalidad. El TC*

considera que no es posible apreciar, entonces, que las secciones presupuestarias impugnadas vulneren los arts. 9.3 y 14, ambos de la Constitución. Finalmente por lo que se refiere a la DA 48ª (*Modificación de la Ley 25/1990, del Medicamento. Ingresos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud*), aunque esta vez por vulneración de los arts. 9.3 CE (interdicción de arbitrariedad), 31.3 CE (reserva de ley en materia tributaria) y 134.7 CE (prohibición de crear tributos mediante LPGE); en el recurso se alega que con esta regulación se establece una prestación patrimonial de carácter público que implica la imposición unilateral de una obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla incidiendo, por tanto, en la reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1, ambos de la Constitución), en la prohibición constitucional de establecer tributos por la Ley de presupuestos (art. 134.7 CE) y en la prohibición de arbitrariedad (art. 9.3 CE; igualmente, se alega que la disposición impugnada desconoce el art. 4 de la Directiva 89/105/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a la transparencia de las medidas que regulan la fijación de precios de los medicamentos para uso humano, pues debía haberse comunicado a la Comisión Europea el establecimiento de aquella medida y no consta que esta circunstancia se haya producido. Considera el TC que la disposición impugnada modificaba la Ley 25/1990, del medicamento, que luego ha sido derogada por la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos, y esta Ley, en lo que al objeto del proceso se refiere, posteriormente ha sido objeto de variadas modificaciones; esta circunstancia no hace decaer el objeto del presente proceso constitucional sobre este particular en la medida que, puesto que lo que se cuestiona es la regulación que se hace mediante ley de presupuestos, imputándose como vicio de inconstitucionalidad el empleo de este vehículo normativo, no cabe duda de que *subsiste el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa* [SSTC 136/2011, FJ 2; 86/2013, FJ 2; 132/2013, FJ 2, y 217/2013, FJ 5 c)]; de otra parte, por lo que se refiere a la presunta exclusión del control del Derecho comunitario. Debe descartarse, también el control de una eventual contradicción entre la disposición impugnada y el art. 4 de la Directiva 89/105/CEE del Consejo, relativa a la transparencia de las medidas que regulan la fijación de precios de los medicamentos para uso humano; sin perjuicio del valor interpretativo que el Derecho comunitario pueda tener en la exégesis de la normativa interna, cumple recordar una vez más que *a este Tribunal no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

(SSTC 239/2012, FJ 5; 19/2013, FJ 2; 51/2013, FJ 6, y 64/2013, FJ 4). Hechas las precisiones que anteceden, el TC considera necesario recordar que la Ley 2/2004, de PGE para 2005, mediante la DA 48ª ahora impugnada, introdujo una nueva DA 9ª en la Ley del medicamento, que bajo el título de *[i]ngresos de los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales por descuentos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud*, estableció la obligación para las personas físicas, los grupos empresariales y cualesquiera otras personas jurídicas que se dediquen a la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud, de ingresar con carácter cuatrimestral, entre el 1,5 (para ventas de hasta 3 millones de euros) hasta el 5 por 100 (para ventas superiores a 300 millones de euros), del volumen cuatrimestral de ventas. La anterior cantidad resultante se corrige mediante la aplicación de un porcentaje (de entre el 0 y el 25 por 100) en función de la valoración de las compañías en el marco de la acción PRO-FARMA. Además, se obliga a ingresar de forma anticipada, en función de las ventas del ejercicio inmediatamente anterior, la cantidad que el Ministerio de Sanidad y Consumo comunique al fabricante o importador afectado. Esta disposición adicional novena de la Ley 25/1990, fue modificada posteriormente por la DA 6ª de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos, concretando el porcentaje aplicable al volumen cuatrimestral de ventas entre el 1,5 (para ventas de hasta 3 millones de euros) y el 2 por 100 (para ventas superiores a 3 millones de euros). Por lo que se refiere a la reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público, considerará el TC que aun cuando la Constitución autoriza el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, no lo hace de cualquier manera, sino *con arreglo a la ley* (art. 31.3 CE); con esta previsión se está consagrando el principio de reserva de ley, de manera que el establecimiento de cualquier prestación patrimonial, de naturaleza tributaria o no, debe hacerse por la propia ley o con arreglo a lo dispuesto en la misma; ahora bien, de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando se trata de prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva pues no solo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la ley de pre-

supuestos como instrumento a través del cual *crear tributos* (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE). Con independencia del *nomen iuris* empleado por el legislador es preciso subrayar que las prestaciones patrimoniales de carácter público tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponda de acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de su configuración y estructura jurídica, no pudiendo hacerse depender, en ningún caso, de la mera denominación que el legislador, a su discreción, les asigne (en sentido parecido, SSTC 296/1994, FJ 4; 164/1995, FJ 4; 185/1995, FJ 6; 134/1996, FJ 6; 276/2000, FJ 3; 102/2005, FJ 4; 121/2005, FJ 5, y 73/2011, FJ 4); de esta manera, son prestaciones patrimoniales de carácter público las impuestas coactivamente, esto es, *las derivadas de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla*, siempre que, al mismo tiempo, *la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público* (SSTC 185/1995, FJ 3; 182/1997, FJ 15, y 233/1999, FJ 33). Para determinar cuándo puede considerarse que una prestación patrimonial resulta coactivamente impuesta es necesario concretar, en primer lugar, *si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado* [STC 185/1995, FJ 3 a)], y, en segundo lugar, si la libertad o la espontaneidad exigida en la realización del supuesto de hecho y en la decisión de obligarse es real y efectiva [STC 185/1995, FJ 3 b)]; calificada una determinada prestación como patrimonial de carácter público, además, tendrá naturaleza tributaria si, habiendo sido coactivamente impuesta, *se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos* (SSTC 182/1997, FJ 15, y 102/2005, FJ 6), sometiendo a gravamen un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica (SSTC 276/2000, FJ 4, y 193/2004, FJ 4). Afrontará ahora el TC la naturaleza de los ingresos por descuentos en el volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud, es decir, examinar la verdadera naturaleza jurídica de la prestación aquí controvertida; se señalará, en primer lugar, que los *[i]ngresos de los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales por descuentos por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud* previstos en la DA controvertida, se enmarcan en el ejercicio de una actividad que forma parte de un sector regulado por el Estado, tanto en la fijación de los precios de las especialidades farmacéuticas, como en la determinación de los márgenes comerciales de las oficinas de farmacia que las dispensan y que, además, lo es respecto de todos los sujetos obligados a que se refiere la disposición impugnada. A esos efectos, debe destacarse que tanto con anterioridad a la vi-

gencia de la actual normativa, como con la ahora vigente cuando se establece el ámbito de aplicación subjetivo de la normativa referida a los productos farmacéuticos este no queda limitado a su prescripción y dispensación, sino que se extiende a la labor de investigación clínica, su evaluación, autorización, registro, fabricación, elaboración, control de calidad, almacenamiento, distribución, circulación, trazabilidad, comercialización, información y publicidad, importación y exportación, de modo tal que se regula también la actuación de las personas físicas o jurídicas en cuanto intervienen en la circulación industrial o comercial, además de en la prescripción o dispensación de los medicamentos y productos sanitarios; de acuerdo con su presupuesto de hecho y en función de la configuración y estructura jurídica que le ha dado el legislador, el controvertido descuento reviste la naturaleza de una *prestación pecuniaria* impuesta coactiva y unilateralmente por el poder público (las Cortes Generales), que se satisface a un ente público (el Ministerio de Sanidad y Consumo), sin la concurrencia de la voluntad del sujeto obligado a su pago (los empresarios, grupos empresariales, fabricantes e importadores de medicamentos y sustancias medicinales), donde el supuesto de hecho que da lugar al mismo (la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud) no se realiza de forma libre y espontánea por el sujeto obligado y en el que la prestación debida tiene una inequívoca finalidad de interés público (la contención urgente del gasto público farmacéutico). Contrastará el TC las características citadas con la doctrina constitucional anteriormente extractada relativa a las prestaciones patrimoniales de carácter público, y no le será es difícil concluir que aun cuando *nos encontramos ante una prestación impuesta que queda sometida al principio de reserva de ley consagrado en el art. 31.3 CE, sin embargo, no toda prestación impuesta tiene que ser necesariamente una expresión concreta del deber de contribuir del art. 31.1 CE, como sucede cuando con ella no se persigue derechamente buscar una nueva forma de allegar medios económicos con los que financiar el gasto público, aunque tenga como efecto económico indirecto el de servir también a dicha financiación. Pueden existir medidas, entonces, en las que, aun siendo prestaciones impuestas, su finalidad principal, como sostiene el Abogado del Estado, no sea la de establecer un tributo, esto es, una nueva forma de ingreso público con la que coadyuvar a la financiación de gasto del gasto público, sino que pretenda efectuar una asignación de los recursos públicos que responda a los criterios de eficiencia y de economía (art. 31.2 CE). En efecto, con la deducción controvertida el Estado no ha recurrido a su poder tributario (art. 133.1 CE) para establecer una nueva forma de contribución al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que ha puesto su poder de gasto al servicio de una concreta política farmacéutica no solo con la finalidad de garantizar un uso racio-*

nal del medicamento (art. 43 CE), sino con el objetivo de llevar a cabo una adecuada y razonable distribución de unos recursos públicos escasos frente a necesidades de protección siempre crecientes (art. 31.2 CE) [STC 83/2014, FJ 3], y seguirá diciendo el TC los sujetos obligados a soportar la prestación impuesta no son llamados a su cumplimiento como contribuyentes, en el ámbito de una nueva relación tributaria, en la que el Estado se erija en el sujeto activo y estos obligados en el sujeto pasivo, sino que lo son en el seno de la relación económica que les une al Estado, de la que surgen tanto derechos como cargas que asumir. Como ya ha señalado el TC con anterioridad la deducción controvertida se enmarca en el ejercicio de una actividad que forma parte de un sector regulado por el Estado que, en lo que ahora interesa, alcanza a la fijación de los precios de las especialidades farmacéuticas financiadas con cargo al Sistema Nacional de Salud. De esta manera, el Estado, para garantizar la protección de la salud pública (arts. 43.2 y 51.1 CE) y en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), no solo puede obligar a las empresas farmacéuticas y a las oficinas de farmacia (como establecimientos sanitarios privados de interés público) a abastecer, suministrar y dispensar, a través del Sistema Nacional de Salud, los medicamentos, sustancias medicinales y productos necesarios para proteger la salud pública, en general, y la atención primaria a la salud de los ciudadanos, en particular, sino que puede actuar tanto sobre el precio de los medicamentos como sobre el coste que para aquel Sistema Nacional tienen los medicamentos, para imponer, incluso, un descuento (rappel) en función del volumen de ventas, por el consiguiente interés público que subyace a la prestación farmacéutica. Y la determinación de un descuento en función del volumen de ventas de especialidades farmacéuticas al Sistema Nacional de Salud, *por mucho que con la misma se consiga como efecto económico indirecto el de la financiación del gasto público, no puede considerarse que afecte al deber de ‘todos’ de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE)*” (STC 83/2014, FJ 3). En suma, el descuento controvertido que se establece a las personas físicas, los grupos empresariales y las personas jurídicas no integradas en ellos que se dediquen en España a la fabricación o importación de medicamentos, sustancias medicinales y cualesquiera otros productos sanitarios que se dispensen en territorio nacional a través de receta oficial del Sistema Nacional de Salud en función de su volumen de ventas, al igual que ya se afirmó en relación con la deducción que se aplica a la facturación mensual de las oficinas de farmacia por las recetas de especialidades farmacéuticas dispensadas con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad, es una obligación impuesta coactiva y unilateralmente por el poder público con una evidente finalidad de interés público, por lo que reviste la



naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público que queda sometida en su establecimiento y configuración al principio de reserva de ley operante en la materia (art. 31.3 CE). *Ahora bien, dicha prestación carece de naturaleza tributaria, pues con ella no se pretende establecer una nueva forma de ingreso público con la que coadyuvar a la financiación del gasto público, sino racionalizar el gasto farmacéutico mediante una asignación eficiente y económica de los recursos públicos disponibles (art. 31.2 CE)* (STC 83/2014, FJ 3). Una vez alcanzada la conclusión de que el descuento por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud tiene la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público, pero no de naturaleza tributaria, nuestro siguiente paso debe dirigirse a concretar si es factible, desde un punto de vista constitucional, su establecimiento a través de la LPGE. Sobre este particular, es necesario insistir, una vez más, que la reserva de ley tributaria (arts. 31.3 y 133.1, ambos de la CE) se ve reforzada por la prohibición atinente a la LPGE de no crear o modificar tributos (art. 134.7 CE). En efecto, el art. 134.7 de la Constitución dispone que *[l]a Ley de Presupuestos no puede crear tributos”, aunque sí “[p]odrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea*. Con esta previsión, aunque *prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la ley de presupuestos, permite su modificación, aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto, siempre que exista una norma adecuada que lo prevé* (STC 27/1981, FJ 2). Esta prohibición constitucional no solo deriva del condicionamiento a que somete el art. 134 CE a los PGE como vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno y, por tanto, con una función específica y constitucionalmente definida, sino también de las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria (fundamentalmente en los trámites de enmienda y debate) por los Reglamentos de las Cámaras (entre muchas, SSTC 27/1981, FJ 2; 274/2000, FJ 4; 109/2001, FJ 5; y 67/2002, FJ 3); considerará el TC que basta con acudir a la tramitación parlamentaria del Texto Constitucional para comprobar cómo, de un lado, el art. 26.2 del Anteproyecto de Constitución solo habilitaba a establecer *prestaciones personales o patrimoniales con arreglo a una ley* y, de otro, el art. 124.6 impedía a la ley de presupuestos *crear nuevos impuestos* [“BOCor. núm. 44, 5 de enero de 1978, pág. 690], siendo el informe de la ponencia (que aceptó la enmienda núm. 779 del Grupo de Unión de Centro Democrático) el que cambió la expresión “impuestos” por la más genérica de “tributos”, para pasar a disponer que “[l]a Ley de Presupuestos no puede crear ni modificar tributos” [“Boletín Oficial de las Cortes” núm. 82, 17 de abril de 1978, pág. 1594]. Posteriormente, en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, el art. 124.6 pasó a ser el art. 128, cuyo apartado 6, rezaba que “[l]a ley de presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley



tributaria sustantiva así lo prevea” [“Boletín Oficial de las Cortes” núm. 121, 1 de julio de 1978, pág. 2613], numeración y redacción que conservaría en el texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados [“Boletín Oficial de las Cortes” núm. 135, 24 de julio de 1978, pág. 2967], que pasaría a ser el art. 133.7 en el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado [“Boletín Oficial de las Cortes” núm. 157, 6 de octubre de 1978, pág. 3438] y el art. 134.7 en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado [“Boletín Oficial de las Cortes” núm. 170, 28 de octubre de 1978, pág. 3724]. Según lo que antecede y dado que no puede efectuarse una lectura expansiva de los límites que la Constitución impone a la ley de presupuestos, debe señalarse que cuando el art. 134.7 CE prohíbe a la ley de presupuestos “crear tributos” está poniendo en conexión esta limitación con el deber de contribuir al que hace referencia el art. 31.1 CE y con la potestad originaria del Estado para crear tributos por ley del art. 133.1 CE, sin que haya pretendido extender esa prohibición a cualquier *prestación patrimonial de carácter público* a las que se refiere el art. 31.3 CE. Dicho de otra manera, cuando el Constituyente consideró inhábil el instrumento presupuestario para introducir nuevos “tributos” en el ordenamiento o para modificar los existentes (sin previa habilitación legal al respecto), era consciente de la existencia de una reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), y, sin embargo, no quiso extender aquella limitación a toda clase de prestación patrimonial de carácter público, sino únicamente a las de naturaleza tributaria, quedando legitimadas las restantes prestaciones patrimoniales no tributarias para formar parte del contenido eventual de la ley de presupuestos, siempre y cuando, guarden la necesaria conexión económica o presupuestaria con el instrumento presupuestario. En suma, aun cuando la DA 48ª de la Ley 2/2004, de PGE para 2005, ha introducido en el ordenamiento, *ex novo*, una prestación patrimonial de carácter público, al no tener naturaleza tributaria, no puede considerarse que haya transgredido la prohibición prevista en el apartado 7 del art. 134 CE, ni, por tanto, la reserva de ley del art. 31.3 CE ni la garantía de la interdicción de arbitrariedad del art. 9.3 CE.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, ha decidido: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1955-2005 promovido por 85 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra diversos preceptos de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de PGE para 2005, y, en consecuencia, declarar que:

1º Es inconstitucional y nula la DA 30ª.

2º Se desestima el recurso en todo lo demás.

*Amén de las Sentencias reseñadas in extenso, y otras citadas al pie de aquéllas, por tratar del mismo asunto; será de interés la consulta de las que reseñamos a continuación, clasificándolas en atención a la vía procesal que la resolvió el Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta que se trata de las Sentencias comprendidas en el primer tercio de 2015*

a) *Recursos de inconstitucionalidad*

**Sentencia 8/2015**, de 22 de enero de 2015 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2015).

Recurso de inconstitucionalidad 5610-2012. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario La Izquierda Plural del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

*Derechos a la igualdad, a la libertad sindical, a la tutela judicial efectiva, a la negociación colectiva y al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad: constitucionalidad de los preceptos legales relativos al contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores; modificación sustancial de las condiciones de trabajo, negociación colectiva; extinción del contrato de trabajo, procesos por despido; aplicación de la suspensión del contrato o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o derivadas de fuerza mayor en el sector público; y nulidad de las cláusulas de los convenios colectivos que posibiliten la extinción de los contratos de trabajo por cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación. Voto particular.*

**Sentencia 11/2015**, de 5 de febrero de 2015 (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2015).

Recurso de inconstitucionalidad 76-2012. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con el artículo 6 de la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

*Competencias sobre legislación civil y ordenación general de la economía: constitucionalidad del precepto legal estatal que prevé la creación de un registro autonómico sobre explotaciones agrarias de titularidad compartida (STC 112/2013).*

**Pleno. Sentencia 13/2015**, de 5 de febrero de 2015 (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2015).

Recurso de inconstitucionalidad 1399-2014. Interpuesto por las Cortes de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

*Competencias sobre aguas: nulidad de los preceptos legales aprobados sin solicitar la emisión del informe, previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, respecto de cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de esta Comunidad Autónoma (STC 110/2011).*

**Sentencia 14/2015**, de 5 de febrero de 2015 (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2015).

Recurso de inconstitucionalidad 3552-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley Foral 2/2014, de 17 de febrero, por la que se regulan los órganos rectores de determinadas fundaciones.

*Competencias sobre fundaciones, legislación mercantil, ordenación del crédito y la banca y general de la economía: interpretación conforme del ámbito de aplicación de la ley foral, que no regula las fundaciones bancarias sino las ordinarias que resulten de la transformación de cajas de ahorro de Navarra y sean de competencia de la Comunidad Foral.*

**Sentencia 60/2015, de 18 de marzo de 2015 (BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015).**

Cuestión de inconstitucionalidad 3337-2013. Planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del artículo 12 bis de la Ley de la Comunidad Valenciana por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos, en la redacción dada por el art. 16 de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

*Límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: nulidad del precepto legal que supedita el disfrute de una bonificación tributaria a la residencia habitual en la Comunidad Valenciana.*

**Sentencia 85/2015, de 30 de abril de 2015 (BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015).**

Recurso de inconstitucionalidad 6228-2013. Interpuesto por la Generalitat de Cata-

luña en relación con diversos preceptos de la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

*Competencias sobre ordenación general de la economía y agricultura: nulidad de los preceptos legales que atribuyen a la Administración del Estado el ejercicio de funciones ejecutivas.*

*b) Cuestión de inconstitucionalidad*

**Sentencia 3/2015**, de 19 de enero de 2015 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2015).

Cuestión de inconstitucionalidad 7045-2013. Planteada por la Audiencia Provincial de Barcelona en relación con el segundo párrafo del artículo 623.1 del Código penal.

*Derechos a la presunción de inocencia y a la legalidad penal; principio de seguridad jurídica: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo a la reiteración de las faltas de hurto (STC 185/2014).*

**Sentencia 22/2015, de 16 de febrero de 2015 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).**

Cuestión de inconstitucionalidad 4538-2013. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente.

*Límites a la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: nulidad de los preceptos legales que gravan actividades sujetas al impuesto sobre actividades económicas sin finalidad extrafiscal (STC 179/2006).*

*c) Conflictos de competencia*

**Pleno. Sentencia 6/2015**, de 22 de enero de 2015 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2015).

Conflicto positivo de competencia 823-2011. Planteado por el Gobierno de la Nación respecto de la resolución de 30 de diciembre de 2010 por la que se hace público el acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia por el que se aprueba el catálogo priorizado de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia.

*Conflicto positivo de competencia 823-2011. Competencias sobre sanidad, productos farmacéuticos y Seguridad Social: ejercicio acorde con el bloque de constitucionalidad de las competencias autonómicas (STC 211/2014). Voto particular.*

d) *Recursos de amparo*

**Sentencia 9/2015**, de 2 de febrero de 2015 (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2015).

Recurso de amparo 4930-2012. Promovido por doña R.D.S.O., en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó su reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Institut Català de la Salut.

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): resolución judicial carente de una estimación expresa o tácita de las pruebas practicadas que permita conocer las razones que condujeron al órgano judicial a descartar su valoración.*

**Sentencia 17/2015**, de 16 de febrero de 2015 (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015).

Recurso de amparo 2246-2012. Promovido por la Compañía de Distribución Integral Logista, S.A., en relación con el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que inadmitió su recurso de casación frente a Sentencia de la Audiencia Nacional sobre aranceles e impuesto sobre el valor añadido

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): STC 7/2015 (inadmisión de recurso de casación acordada sin atribuir ninguna virtualidad al intento de reparar la ausencia de cita en el escrito de preparación de las concretas infracciones normativas o jurisprudenciales que el recurrente consideraba infringidas). Voto particular.*