

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional

### VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

#### A. Comunidades Autónomas.

#### B.2. Competencias.

**1. Sentencia 76/2014, de 8 de mayo (BOE de 4 de junio). Ponente: Enriquez Sancho (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 149.1.14.156.1, 157 c) y 158.1

**otros:** 1, 2, 3, 4, 13.1 y 15 LOFCA; arts. 40 y 42 EARM

**Objeto:** Arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, y los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 27/1981; 11/1984; 144/1985; 179/1985; 63/1986; 68/1987; 76/1992; 68/1996; 274/2000; 289/2000; 96/2002; 3/2003; 168/2004; 179/2006; 13/2007/ 58/2007; 237/2007; 238/2007; 248/2007; 212/2008; 31/2010; 126/2010; 31/2011; 204/2011; 96/2013; 100/2013; 101/2013; 207/2013; 217/2013;

**Materias:** Sistema de financiación de las CCAA: funciones de los diversos fondos compensatorios y modalidades de su cálculo definitivo: entregas a cuenta y consolidación definitiva. Funciones de los PPGGE.

Considerará la demanda que los arts. 128 y 129 vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM). El representante del Estado interesa la desestimación del recurso. Realizará el TC una serie de precisiones que considera relevantes de modo propedéutico: en primer lugar considerará que los preceptos im-

pugnados de la PPGE para el ejercicio de 2011 ya han agotado sus efectos, pues se refieren, por un lado, a fijar los créditos presupuestarios destinados a hacer efectivas las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global (art. 128) y, por otro, a determinar las reglas para practicar la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica en el ejercicio de 2011 (art. 129). Lo que no impide, sin embargo, el examen de inconstitucionalidad, en la medida de su contenido competencial, así como de su eventual vulneración de la autonomía financiera de la CA recurrente; a ello se debe añadir la vigencia limitada en el tiempo que resulta propia tanto de las Leyes de Presupuestos como de otro tipo de normas, singularmente las que rigen el sistema de financiación autonómica, que tampoco pueden por ese motivo quedar extramuros del ámbito del recurso de inconstitucionalidad *pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (en particular, las de contenido presupuestario), creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional* [entre otras, SSTC 3/2003, FJ 2; 13/2007, FJ 1; 248/2007, FJ 2; 204/2011, FJ 2 a), y STC 100/2013, FJ 2 a)]; se ha cuestionado, asimismo, la ausencia de argumentación suficiente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas; sin olvidar que en diversos lugares de la demanda se dirige el alegato contra las concretas liquidaciones practicadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que queda extramuros de la jurisdicción constitucional. El TC considera que no le corresponde pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado que levante la referida carga en los términos ya con anterioridad reiterados [por todas, STC 96/2013, FJ 3, con cita de anteriores]; mas también se recordará como el propio TC ha insistido en que el examen de las impugnaciones en concreto debe partir de los argumentos contenidos en las demandas, pues *hay una presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada* [SSTC 136/2012, FJ 2 b); con cita de las SSTC 13/2007, FJ 1; 204/2011, FJ 2 b), y 22/2012, FJ 2 b)]. Efectivamente en la demanda, no se encuentran alegaciones en apoyo de la inconstitucionalidad del art. 129 que tiene la función de precisar cómo se habrá de realizar la futura liquidación del sistema de financiación, a lo largo del ejercicio siguiente; el art. 129 LPGE titulado *Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, establece según su título las reglas que habrán de seguirse para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas; el precepto contiene así un conjunto de directrices que concretan y desarrollan lo dispuesto en la Ley 22/2009 para la eventual liquidación de los recursos del sistema; se trata de

la primera liquidación a la que será de aplicación el sistema de financiación vigente; advertirá el TC que la demanda, no controvierte ninguna de las reglas contenidas en el art. 129 ni expone las razones por las que se producirían las lesiones constitucionales invocadas considerará el TC que por ello atenderse la alegación del Abogado del Estado y excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido a su impugnación. A fin de concretar el objeto de la impugnación, considerará el TC que el recurrente debe tratar de expresar en sus alegaciones razonamientos suficientes en apoyo de su petición para que el TC deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada; es preciso, para dar respuesta a cada vulneración concreta, que en el recurso se contenta la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional (por todas, SSTC 237/2007, FJ 3; y 217/2013, FJ 1); el TC considera que no puede examinar la compatibilidad de las disposiciones impugnadas cuando lo que hace el escrito de demanda es citar, en bloque, numerosos preceptos cuya vulneración es afirmada, sin más; por ello considerará el TC que el objeto de este proceso es la impugnación del art. 128 LPGE, así como a los créditos en él fijados, en concreto, los demandantes consideran que se incumplen los requisitos legales para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global para el año 2011, en detrimento de la cantidad a percibir por la Comunidad Autónoma recurrente y vulnerando en consecuencia tanto la seguridad jurídica y la lealtad constitucional como su autonomía financiera (arts. 9.3 y 156.1 CE); considera el TC la semejanza con lo debatido en la STC 248/2007, que resolvió la impugnación, del art. 76 (entregas a cuenta del fondo de suficiencia) y las cuantías fijadas en la sección 32 de la LPGE para 2003; si bien ha de tenerse en cuenta que el sistema de financiación ha experimentado, desde entonces, sustanciales variaciones (Ley 21/2001, entonces; ahora Ley 22/2009); así delimitado el objeto del recurso, considerará el TC que la principal tacha que invoca la demanda, es que el art. 128 de la LPGE para 2011 y los créditos a él anudados, contradicen tanto lo pactado en el acuerdo del CPFF 6/2009 como el contenido de la Ley 22/2009, norma que forma parte del de la constitucionalidad y que debe ser interpretada a la luz de dicho acuerdo. Infracción del principio de seguridad jurídica y de lealtad, amén de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma recurrente ya que a consecuencia de la misma ha percibido menor financiación que la acordada. Traerá el TC a colación su decisión en la citada STC 248/2007: el centro de la controversia es que la LPGE impugnada habría ignorado lo establecido en la Ley 22/2009 y en el citado acuerdo del CPFF; se alega que la CA habría sufrido una disminución de ingresos total de 317,53 millones de euros, lo que habría puesto en peligro la suficiencia de los recursos de la misma; considerará el TC que la eventual discrepancia entre el acuerdo 6/2009 y la Ley 22/2009 no puede tener,

por sí sola, ninguna consecuencia constitucional. Reconocerá el TC la relevancia del principio de lealtad constitucional, a partir del reconocimiento de la competencia estatal para establecer un sistema u otro de financiación autonómica, mediante LO prevista en el art. 157.3 CE: *constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada* (SSTC 204/2011, FJ 8; y 123/2012, FJ 8), y del que se desprende el mandato de que *el Gobierno exteme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas* (SSTC 204/2011, FJ 8; 123/2012, FJ 8; y 162/2010, FJ 6)” [por todas, STC 217/2013, FJ 6 e)]; determina el Tc la necesidad de poner en relación el *principio de lealtad constitucional* con el papel que en el sistema desempeña en la actualidad el CPFF, en tanto que órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 3 LOFCA) de manera que resulta necesario que este tipo de decisiones sobre el conjunto de las Comunidades Autónomas se adopten en el órgano multilateral en el que el Estado ejerce funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE, sin perjuicio del papel que en su caso puedan desempeñar las Comisiones mixtas (por todas, SSTC 13/2007, FJ 8 y 31/2010, FJ 130); reconocido el papel del CPFF como órgano multilateral al servicio de los principios de cooperación y coordinación, advertirá el TC que también ha reconocido que el valor de los acuerdos adoptados en su seno no puede anteponerse a las Cortes Generales, a quienes corresponde, en última instancia, establecer el sistema de financiación aplicable a las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 13/2007, FJ 8; 31/2010, FJ 130; y 204/2011, FJ 7). Por lo que se refiere a la contradicción entre la LPGE y la Ley 22/2009, considera el TC preciso también descartar que, incluso de producirse, ello tuviera las consecuencias pretendidas por la demanda; a este fin es preciso partir de la doctrina contenida en la citada STC 248/2007 en la que ya constató el TC que la entonces vigente Ley del sistema de financiación (Ley 21/2001) no integraba el bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC) sin que por tanto se pueda atribuir alcance constitucional a la mera divergencia entre la norma presupuestaria y la Ley del sistema de financiación autonómica, toda vez que *la Ley de Presupuestos Generales del Estado no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, FJ 5; 68/1987, FJ 4; 76/1992, FJ 4; 274/2000, FJ 4; y 3/2003, FJ 4), pudiendo, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con las dos salvedades o limitaciones a las que haremos referencia a continuación*” (FJ 4); según el TC, el primer límite se concreta en el contenido propio que corresponde al instrumento presupuestario constituido, por un lado por lo que representa su contenido esencial mínimo, que es la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y, por otro, por su contenido eventual o disponible, representado por aquellas otras disposiciones que, aun no constitu-

yendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a criterios de política económica o se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del Presupuesto; en relación con el segundo de los límites referidos, que, según el TC, es el que más interesa al asunto objeto de la controversia, derivará de lo que ya se declaró en la citada STC 248/2007: *una vez admitido que la LPGE pueda abordar una modificación expresa y directa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir a renglón seguido que lo que no puede hacer la Ley de Presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de Presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado, debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar, con su desconocimiento, situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE.*” (ibídem). En consecuencia, nada impediría a la LPGE impugnada modificar la Ley 22/2009 de forma limitada y puntual sin que ello pueda determinar sin más, la infracción del art. 9.3 CE; si no se ha acometido reforma explícita alguna de la Ley 22/2009 el mismo principio de seguridad jurídica exige que el sistema de financiación establecido en una ley (en este caso, la Ley 22/2009) tenga la correspondiente plasmación en el estado de gastos del presupuesto, esto es, los correspondientes créditos presupuestarios; la LPGE puede modificar, en su articulado, el sistema de financiación previamente contenido en una ley, pero lo que no podrá hacer es ignorarlo sin más o desconocerlo tácitamente, plasmando en la norma créditos presupuestarios que no se correspondan ni se expliquen por lo dispuesto en la citada ley, pues ello vulneraría la seguridad jurídica. Considera el TC que no le corresponde determinar cuál sea el sistema de financiación de las CCAA más acertado (ya desde la STC 179/1985, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 68/1996, FJ 2; 13/2007, FJ 3; o 204/2011, FJ 6, entre muchas otras), pues su función debe ceñirse a decidir si las normas impugnadas en cada proceso exceden de lo constitucionalmente admisible, pero sin que ello pueda extenderse a determinar cuál haya de ser el sistema más adecuado para la financiación de las CCAA o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales. Recordará el TC que la CE garantiza a las CCAA *autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles* (art. 156.1 CE), principio que exige que *éstas disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía cons-*

*titucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (STC 13/2007, FJ 5, con cita de las SSTC 289/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 2; 168/2004, FJ 4, y 179/2006, FJ 3); al tiempo recuerda que CE otorga al Estado la competencia de coordinar y establecer la financiación de las CCAA, en virtud del título contenido en el art. 149.1.14 CE en conexión con el art. 157.3 CE, lo que le otorga un margen de discrecionalidad para la fijación del marco y los límites en que la autonomía financiera puede desenvolverse, mediante una LO a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida, función que en la actualidad cumple la LOFCA (por todas, SSTC 13/2007, FJ 9; 238/2007, FJ 3; 248/2007, FJ 3; 31/2010, FJ 135; 204/2011, FJ 7; y 208/2012, FJ 5). Subrayará el TC cómo a tenor del art. 156.1 CE y para alcanzar la suficiencia de recursos, las CCAA disponen de distintos medios de financiación, enumerados en el art. 157.1 CE, en los términos de la LOFCA; entre ellos, las participaciones en ingresos del Estado o las asignaciones a cargo de los PGE, recurso éste que en todo caso no agota (STC 204/2011) la autonomía financiera garantizada en el art. 156.1 CE; ésta *se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado* (FJ 8, con cita de las SSTC 13/2007, FJ 5, y 58/2007, FJ 3); no será posible soslayar en este análisis la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica, de manera que, como ya se dijo en la STC 204/2011 *el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado* (FJ 8); esta relativa mayor autonomía financiera encuentra su contrapartida en el mayor riesgo que asumen las CCAA al adquirir mayor control sobre sus propios recursos, que al mismo tiempo no se garantizan de forma estática sino en función de la propia evolución de los ingresos públicos; el sistema de financiación autonómica prevé, como uno de los ingresos principales de las CCAA la cesión de tributos del Estado (regulados en los arts. 10 y ss. LOFCA), recurso sobre el que, desde 1997, las Comunidades Autónomas ostentan además determinadas potestades normativas en el marco de lo dispuesto por la legislación del Estado (por todas, STC 161/2012, FJ 3); esta mayor dependencia de la recaudación tributaria, que obedece a lo que las sucesivas leyes de financiación autonómica denominan *corresponsabilidad fiscal*, supone, lógicamente, que buena parte de los ingresos de las CCAA dependa directamente del comportamiento recaudatorio del sistema tributario; el sistema de financiación no garantiza a las CCAA unas cantidades cerradas a futuro, de la misma manera que resulta imposible prever, con una mínima exactitud, los ingresos tributarios que se obtendrán en*

un determinado ejercicio, que dependerá entre otros factores del propio comportamiento de la economía española (estimación del PIB, así como su crecimiento o disminución); sin dejar de tener en cuenta que *el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas, y los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos, sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, FJ 4 y 144/1985, FJ 4).*” (STC 101/2013, FJ 3); subrayará el TC cómo ni la Constitución ni el *bloque de la constitucionalidad* garantizan un *quantum* de financiación a las CCAA al margen de los rendimientos del conjunto del sistema; reiterando, al tiempo, que la *suficiencia financiera* de las CCAA, no sólo no depende íntegramente de las transferencias del Estado, sino que encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto, *presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles* (por todas, SSTC 13/2007, FJ 5, y 58/2007, FJ 3), y depende de factores diversos entre los que debe destacarse, por lo que aquí importa, el rendimiento de los recursos tributarios (STC 13/2007, FJ 5), de manera que el sistema de financiación no puede evolucionar al margen de dichos recursos, so pena de terminar incidiendo en la propia suficiencia financiera del Estado en su conjunto o lo que es lo mismo, *el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos* (STC 13/2007, FJ 3); resultará así inherente al vigente sistema de financiación autonómica, tal como ha sido diseñado por el legislador estatal, el incluir reglas que regulen ingresos estables, a través de los recursos establecidos en el art. 157.1 CE y que desarrolla la LOFCA, y al mismo tiempo normas de adaptación dinámica, que permitan la adecuación de los mecanismos de financiación a la propia evolución del sistema de ingresos del Estado. Desde esta perspectiva general considera el TC que es posible afrontar el presente litigio desde la doble perspectiva alegada de su conformidad con la autonomía financiera y con la seguridad jurídica; determinará el TC que debe determinar, en primer lugar, si se producen las discrepancias alegadas entre el art. 128 que se impugna y la Ley 22/2009, que habría sido desconocida o modificada tácitamente a tenor de los términos de la demanda; considerará necesario el TC examinar el régimen jurídico de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global así como el contexto normativo en el que éste se enmarca; en consecuencia sólo entonces se podrán enjuiciar si concurren, y qué alcance tienen en su caso, las alegadas discrepancias entre el art. 128 de la LPGE y lo previsto en la Ley 22/2009; la Ley 22/2009 detalla los recursos que encuentran su acomodo en el sistema de financiación autonómico de acuerdo con la LOFCA y la Ley 22/2009; entre esos recursos se encuentra el denominado *Fondo de Suficiencia Global*, que

viene a constituirse en una modalidad de participación en los ingresos del Estado [art. 4.1 f) y 13.1 y 4 LOFCA]; del análisis de la función legal de este *Fondo de Suficiencia Global*, la propia configuración del fondo de suficiencia que hace la LOFCA prevé, en consecuencia, que su cuantía no sólo evolucione sino que éste pueda ser también revisado; atenderá, a su vez, el TC al art. 10 Ley 22/2009 que precisa que el fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma estará constituido por *la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año*; a saber este fondo funciona como un mecanismo de financiación residual o de cierre del sistema, finalidad común al homónimo fondo en el sistema anterior de financiación autonómica, Ley 21/2001 (SSTC 248/2007, FJ 3, y 101/2013, FJ 8); con la finalidad de garantizar la suficiencia (solvencia) de recursos a lo largo del ejercicio, el sistema de financiación arbitra un mecanismo de *entregas a cuenta* del fondo al tiempo que se precisan las reglas que deberán informar la liquidación definitiva de las transferencias del fondo, que en principio tiene lugar una vez conocidas todas las variables de la fórmula del sistema de financiación (art. 20, en conexión con los arts. 10 y 11, de la Ley 22/2009); en el sistema vigente de la Ley 22/2009, el *fondo de suficiencia global*, se define como una transferencia residual del Estado que contribuye a allegar a la Comunidad Autónoma los recursos que, con carácter general y de acuerdo con la fórmula del sistema de financiación, se ha estimado que precisa para el ejercicio de sus competencias; serán *las necesidades determinadas de financiación* la fórmula sobre la que descansa el vigente modelo de financiación autonómica; dichas necesidades, que la norma denomina *necesidades globales de financiación en el año base* (arts. 2 a 6 de la Ley 22/2009), conforman la denominada garantía de *suficiencia estática*, en cuanto constituyen el punto de partida del sistema; las susodichas necesidades globales se financian en concreto con tres grandes tipos de recursos: la *capacidad tributaria* específica, es decir, la recaudación de tributos a que se refiere el art. 8 de la Ley 22/2009, incluyéndose aquí las distintas modalidades de tributos cedidos, con reglas específicas en función de que impliquen o no la delegación de potestades normativas a las Comunidades Autónomas, en los términos concretados en la Ley; el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (art. 9) participan en el mismo todas las CCAA del sistema común aportando *un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales* (art. 9 Ley 22/2009), lo que determina que algunas Comunidades sean aportantes al fondo y otras receptoras del mismo, como establece el art. 19.1 de la misma Ley 22/2009 (*las Comunidades Autónomas recibirán una entrega a cuenta de la Transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía que les corresponda en cada ejercicio*); por último, mediante el ya citado *fondo de suficiencia global*



(art. 10 de la Ley 22/2009), de carácter subsidiario o residual (art. 10.1 L 22/2009) al definirlo como la *diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año*. En definitiva, subrayará el TC la cuantía de los fondos previstos en la Ley 22/2009 depende tanto de la capacidad tributaria como de su evolución, pues de conformidad con su papel residual o de cierre del sistema, su rol no será otro que el de cubrir la diferencia entre dicha recaudación y las necesidades globales estimadas para cada Comunidad Autónoma. En tercer lugar, afirmará el TC que financiación autonómica depende de distintos tipos de recursos, cuya evolución cuantitativa está vinculada a la propia evolución de los ingresos tributarios, lo que explica que se establezcan mecanismos para reglar las consecuencias de esta evolución en las transferencias a percibir por las CCAA; de esta manera, el sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009 parte también en este punto del mismo esquema establecido en su predecesora, la Ley 21/2001 al prever tanto reglas fijas del sistema como reglas que arbitren su evolución; atendiendo a esta finalidad tanto en el sistema anterior como en el recogido en la Ley 22/2009, se distingue entre la denominada *suficiencia estática* y *suficiencia dinámica*; de modo que se toma como punto de partida un quantum de financiación calculado para cada Comunidad Autónoma, (*suficiencia estática*, aceptado expresamente por ésta en comisión mixta), al tiempo que se establece dicha financiación, se prevén también los criterios que habrán de regir la evolución de los recursos (*suficiencia dinámica*); el sistema de entregas a cuenta del fondo de suficiencia global —que concreta el impugnado art. 128 LP-GE— responde a la citada garantía de la *suficiencia dinámica*. Con esta finalidad, la Ley 22/2009, como también hacía la anterior (Ley 21/2001), regula en detalle el sistema de entregas a cuenta y su coordinación con la liquidación definitiva, esto es, lo que la sección 3 del título I denomina “Evolución del sistema de financiación. Suficiencia dinámica” (arts. 11 a 21 de la Ley 22/2009). La fórmula general que rige dicha evolución se contiene en el art. 11 de la Ley 22/2009 que, partiendo de que *la financiación de cada Comunidad Autónoma estará constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del Sistema de Financiación que le sean aplicables*” (apartado 1), establece en su apartado 2 un sistema de entregas a cuenta, precisándose que *la determinación de su importe se llevará a cabo a partir de “las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda*; considerará pertinente explicitar el TC, a los efectos de las cuestiones que se debaten en la presente controversia, que deberá tenerse en cuenta que existe siempre un desfase, de aproximadamente dos años, entre la recaudación tributaria que se estima inicialmente y que sirve de base para presupuestar las entregas a cuenta que percibirá cada Comunidad Autó-

noma, y la recaudación definitiva, que lógicamente no coincide con la estimada en su totalidad, lo que determinará la necesidad de practicar la correspondiente liquidación posterior. Este mecanismo de entregas a cuenta justifica que, una vez conocida la liquidación definitiva, ésta arroje un saldo que podrá ser positivo o negativo, dependiendo de su contraste con las entregas a cuenta (art. 11.3 L 22/2009); sin olvidar que los citados arts. 11 a 21 de la Ley 22/2009 prevén otros supuestos de determinación de la evolución del sistema de financiación, estableciendo, a partir de las reglas generales de evolución (art. 11), reglas específicas para fijar las entregas a cuenta en los tributos cedidos, así como para las entregas a cuenta del *Fondo de Garantía* (art. 19) y del *fondo de suficiencia global* (art. 20). De acuerdo con el art. 20, el punto de partida para las entregas a cuenta del fondo de suficiencia es el fijado en el año base, 2007, si bien una vez aplicada la fórmula contenida en la L 22/2009, los créditos así calculados se dotarán en la sección 32 de los PGE; en atención a lo previsto en la LOFCA (art. 13) y en la Ley 22/2009 (art. 10) en función de la recaudación tributaria, de la que depende, variando en consecuencia; la cuantía correspondiente a cada ejercicio es el resultado de actualizar el valor en el año base del fondo correspondiente a ese ejercicio por la variación del ITE aplicable, esto es, la variación de la *recaudación estatal en el ejercicio, excluidos los recursos tributarios cedidos a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco*” (art. 20.2); finalmente, la liquidación del sistema tiene lugar de acuerdo con el art. 20 de la Ley 22/2009, precepto que concreta el art. 129 de la LPGE; será, pues, en este momento, esto es, una vez conocidas todas las variables y con las entregas a cuenta previamente transferidas a las CCAA, cuando se determinará si el *saldo* final, la cuantía resultante de la compensación entre liquidación final y entregas a cuenta, es negativa o positiva. A partir de estas consideraciones, el TC entrará a enjuiciar el asunto controvertido. El art. 128 LPGE concreta los créditos presupuestarios que recogerán las *entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global*, es decir, no fija estrictamente el fondo de suficiencia, sino las entregas a cuenta a cargo del mismo, de manera que no se modifica este concreto recurso sino que se aplican las reglas que determinan su evolución (*suficiencia dinámica*). La demanda considera que se han vulnerado los arts. 4 y 10.2 de la Ley 22/2009, a cuyo tenor esta regularización del fondo debería haber tenido lugar sólo una vez liquidada la financiación definitiva del ejercicio 2009. Se refiere en este punto la demanda, no sólo al art. 128, sino también a la comunicación de 5 de octubre de 2010 firmada por el Director general de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, en la que se adelantaba información relativa a los créditos a que se refiere el art. 128; la mera lectura de la Ley 22/2009

permite descartar la pretendida discrepancia entre el art. 128 impugnado y lo allí dispuesto, pues como ha quedado expuesto la propia Ley exige y prevé la regularización de las entregas a cuenta del *fondo de suficiencia* en función de la propia evolución de las variables que integran el sistema, refiriéndose en distintos lugares a la necesidad de *estimar* los recursos sin perjuicio de su posterior regularización, una vez conocidos los datos definitivos (así, los citados arts. 13.3 LOFCA; y los arts. 4, segundo párrafo; 10, apartados 2 y 3; y 20, apartados 1 y 2 de la Ley 22/2009), así como el art. 11.2, segundo párrafo, que exige que para la determinación del importe de las entregas a cuenta se utilicen *las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de LPGE del ejercicio que corresponda*. En segundo lugar, considera la demanda que la cuantía del fondo, *rectius*, de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia reguladas en el art. 128, se ha visto minorada como consecuencia del incremento de los tipos impositivos del impuesto sobre el valor añadido (que tuvo lugar en el ejercicio de 2010), minoración que es prematura, pues solamente debería haberse producido cuando se hubiera determinado el importe real de incremento de la recaudación impositiva imputable al aludido incremento de tipos, tal y como establece el art. 21.2 de la Ley 22/2009, resultando también contrario al art. 20.1 (sobre las entregas a cuenta); no apreciará el TC discrepancia alguna entre el art. 128 impugnado y el art. 20.1 de la Ley 22/2009, precepto que se refiere a la fórmula aplicable en el caso de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia. De otra parte, el propio tenor del propio art. 21 de la Ley 22/2009 permite también descartar que la LPGE haya ignorado las reglas del sistema de financiación, pues precisamente se prevé la variación de tipos de gravamen del IVA como uno de los supuestos posibles de revisión de dicho fondo, sin que sea preciso ni acuerdo de comisión mixta ni tampoco que se conozca la recaudación definitiva consecuencia de la modificación de tipos, como entiende la demanda, pues la norma se refiere al importe “estimado”, con este tenor, que despeja toda duda: “[l]as variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma ... Dicha revisión se hará por el Ministerio de Economía y Hacienda de oficio, sin que sea preciso acuerdo en las Comisiones Mixtas, a estos efectos.”.

c) En tercer lugar, según la demanda, el art. 128 habría omitido la inclusión de las entregas a cuenta correspondientes a los recursos adicionales de los años 2009 y 2010, recursos cuyo objetivo era aproximar la financiación real de las CCAA a las verdaderas necesidades globales de financiación; también se habrían omitido, se alega, las entregas a cuenta correspondientes a los *fondos de convergencia*, frente a la práctica seguida en los dos ejercicios anteriores (2009 y 2010), en los que sí fueron concedidas, incluyendo tan sólo un crédi-

to, que tiene carácter ampliable, destinado a la liquidación de 2009; lo que resultaría contradictorio tanto con el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera como con la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009; el TC descartará igualmente toda contradicción en los términos pretendidos por la demanda.: *se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos en 2009, 2010 y 2011, a cuenta de los fondos y recursos adicionales, una vez que las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía lo hayan aceptado en Comisión Mixta, con objeto de que puedan recibir los recursos adicionales con la gradualidad correspondiente a los porcentajes del 70 por 100, 85 por 100 y 100 por 100 respectivamente*; teniéndose en cuenta que los anticipos a cuenta son una figura presupuestaria que nada tiene que ver con las *liquidaciones a cuenta del Fondo de Suficiencia*, a que se refiere el art. 128 que se impugna, lo que permite al TC descartar íntegramente esta alegación. Por lo que se refieren a los fondos de convergencia autonómico regulados en los artículos 22 y siguientes de la Ley 22/2009, el artículo 128 impugnado nada tiene que ver con ellos y el recurrente no alcanza a concretar precepto legal alguno que haya sido desconocido o infringido en la Ley de presupuestos en que aquel precepto se inserta; en los términos expuestos, el art. 128 se limita a concretar, sin contradecirlos, los mandatos contenidos en la Ley 22/2009, que establece una regulación general de la fórmula para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia (“suficiencia dinámica”); en coherencia con el citado papel residual del fondo de suficiencia, que hemos expuesto en el fundamento tercero, la financiación provisional (formada por las citadas entregas a cuenta) depende directamente de la evolución de los ingresos tributarios del Estado en los tributos cedidos (compartidos). Sigue a ello lógicamente que no podrá exigirse del Estado una financiación provisional superior a la que se estima que será la definitiva, en el momento de elaborarse la Ley de presupuestos, pues ello sería contradictorio no ya con lo dispuesto en la propia Ley 22/2009, sino con la propia sostenibilidad del sistema en su conjunto, sin que pueda una Comunidad Autónoma demandar, sin más, la financiación que considere que mejor conviene a sus intereses en cada momento (STC 238/2007, FJ 4, con cita de anteriores). La demanda se queja, en este punto, de que unas previsiones presupuestarias en exceso optimistas condujeran a unas estimaciones de entregas a cuenta en exceso elevadas, que finalmente tuvo como consecuencia la necesidad de regularización; mas ello, señalará el TC, trae causa de la mayor vinculación que tienen los ingresos de las CCAA a los ingresos tributarios, a consecuencia del desarrollo de la corresponsabilidad fiscal a que ya hemos hecho referencia; todo lo anterior permite excluir que se haya producido una situación de inseguridad jurídica en los términos denunciados, pues la LPGE no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica establecido en la LOFCA y concretado en la Ley 22/2009, por lo que debe

descartarse íntegramente la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010.

**FALLO:** Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de PGE para el año 2011.

**2. Sentencia 78/2014, de 28 de mayo (BOE de 24 de junio). Ponente: López y López (Conflicto positivo de competencia).**

**Preceptos constitucionales:** 149.1.1; 1.2; 1.14; 1.18;  
**otros:** 27.3 y 27.24 EAG

**Objeto:** Resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 75/1989; 209/1990; 13/1992; 79/1992; 186/1999; 208/1999; 233/1999; 239/2002; 228/2003; 138/2009; 31/2010; 22/2012; 36/2012; 150/2012; 173/2012; 177/2012; 227/2012; 26/2013; 48/2013; 112/2013; 33/2014.

**Materias:** Competencia comunitaria de *asistencia social vesus competencia estatal en materia de igualdad en el ejercicio de los derechos, sobre inmigración, sobre Hacienda General y Deuda del Estado y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Principio de lealtad constitucional y ámbito de su aplicación.*

Para el Gobierno de la Xunta de Galicia la resolución impugnada invade sus competencias en materia de asistencia social (art. 27.23 del Estatuto de Autonomía para Galicia: EAG) y de promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG); la parte recurrente solicita que se declare que la invasión alegada es imputable a la resolución impugnada en su conjunto y, subsidiariamente, que es producida por los arts. 1, 2.2 y 3, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 y los anexos I, II, III, IV y V; la representación del Estado sostiene la conformidad con la doctrina constitucional de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de esas ayudas, al tratarse de uno de los supuestos en que ésta puede producirse. Comenzará el TC realizando precisiones al objeto del recurso: Es doctrina reiterada del TC que *cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con*

*la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar*", doctrina recordada en estos términos en el conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 22/2012, FJ 2 b), y de un modo similar en el resuelto por la STC 112/2013, FJ 2 b); asumirá así el TC la posición del representante del Estado en el sentido de que la Xunta de Galicia alega a favor de su pretensión la competencia de promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG), pero no expone argumentación alguna que sostenga el encuadre de las ayudas controvertidas en ella, para concluir que no está comprendido en el debate trabado en este proceso constitucional. La resolución controvertida no está vigente; sin embargo, para decidir si este conflicto de competencia se mantiene vivo frente a ella lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias [STC 48/2013, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida]; considera el TC que la disputa se mantiene viva, recordando lo establecido en su STC 227/2012 que decidió acerca de la conformidad con el bloque de la constitucionalidad de la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Y que la STC 26/2013, hizo lo propio respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y respecto a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Determinadas así las circunstancias preliminares, pasará el TC a entrar en el fondo del asunto: según su doctrina –STC 138/2009, FJ 3–, la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto; no es pacífico, entre las perles de este proceso, el encuadramiento competencial de las referidas ayudas; la recurrente considera

que las mismas pueden enmarcarse en el título competencial autonómico en materia de asistencia social (art. 27.23 EAG), mientras que el representante del Estado afirma que se fundamentan en las competencias del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), sobre inmigración (art. 149.1.2 CE); sobre hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE) y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Partirá el TC del contenido de la resolución impugnada que convocaba para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, indicando que se regirían por lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio (art. 1); en sus distintos artículos la resolución regulaba aspectos relativos al objeto, programas y financiación (art. 2), a los requisitos de los beneficiarios (art. 3), a la presentación de solicitudes (art. 4), a la subsanación de errores (art. 5), a los órganos competentes (art. 6), a los criterios de valoración de los programas (art. 7), plazo de ejecución (art. 8), a la resolución (art. 9), a las obligaciones de los beneficiarios (art. 10), a los gastos subvencionables (art. 11), a la justificación económica (art. 12) y a la necesidad de tener en cuenta lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, y en la Ley 38/2003, general de subvenciones, en todo lo no contemplado en la resolución (art. 13); a partir de esa configuración normativa, el TC encuadrará las ayudas controvertidas en alguna de las materias que plantea el escrito de la Abogacía del Estado o, alternativamente, en la materia que nos plantea la representación de la Xunta de Galicia; a este fin se traerá la doctrina del TC: SSTC 227/2012 y 26/2013, en las que rechazó que las ayudas controvertidas se pudiesen fundamentar en los títulos alegados por la representación del Estado y, sin embargo, las enmarcó en el título asistencia social invocado por el gobierno autonómico recurrente; a la misma conclusión, que ha sido confirmada igualmente en la STC 33/2014, llegará ahora. Descartará el TC que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE, pues, dicho en los términos utilizados en la STC 26/2013, “[c]iertamente, en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales —por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales o cultura— el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE —competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la seguridad social—. Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE. Así, si bien la entrada y residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas —la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiendo a

*estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local según el art. 1 de la orden objeto de conflicto— es más propio ... de la materia de asistencia social; se descartará, asimismo que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre hacienda general y deuda del Estado del art. 149.1.14 CE, dado que, como ya se dijo en la STC 26/2013, tal doctrina [STC 233/1999] nos ha llevado a descartar recientemente que el Estado ejercite la competencia sobre ‘hacienda general’ contemplada en el art. 149.1.14 CE, cuando su regulación no tenga como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)’ y, en consecuencia, a descartar que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre ‘hacienda general’ contemplada en el art. 149.1.14 CE, pues las ayudas previstas en las disposiciones referidas no tienen como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales. Ciertamente, a través de las ayudas previstas, el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen programas que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia. Pero esta transferencia de recursos de la hacienda estatal a las locales persigue no tanto la financiación de las entidades locales como la integración social de la población inmigrante; tampoco tomará en consideración el TC que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan ampararse en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), en tanto que en la citada STC 26/2013 ya fue rechazada la posibilidad de que el carácter bifronte del régimen local, que, entre otros extremos, permite que el Estado estable relaciones directas con las entidades locales, pueda fundamentar que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica, pues tal como dijimos entonces ‘este planteamiento debe rechazarse ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto ...’ (STC 150/2012, FJ 4).’ [STC 227/2012, FJ 4 d), comillas interiores suprimidas]; finalmente el TC se decanta por encuadrar las ayudas controvertidas en la materia de asistencia social porque, como ya dijo en la STC 26/2013, [e]ste Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social, cuando ha afirmado que, ‘atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios*



*o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces’ (STC 36/2012, de 15 de marzo, Fj 4)”, concluyendo que “[b]ajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su art. 1, ‘la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes. A estos efectos, se entiende como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local.’” Una vez establecida que la materia objeto de la controversia gira en torno a la *asistencia social*, pasa el TC a examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia; aquélla se refiere a la *asistencia social* en el art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia; del mismo modo se hace en Galicia (27.23 EAG) al caracterizar las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de *asistencia social* como exclusivas; no obstante, insistirá el TC en la idea de que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como *competencias exclusivas*, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, no precisándose en modo alguno expresa salvaguarda de las mismas, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (por todas, STC 31/2010, FFJJ 59 y 64); en este conflicto, así como en los resueltos en las SSTC 227/2012 y 26/2013, el Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede regular las ayudas controvertidas conforme al art. 149.1.1 CEN sin embargo, el TC en aquellas Sentencias, que enjuiciaban ayudas prácticamente iguales a las contenidas en la resolución, rechazó esta posibilidad; en la STC 26/2013, con cita de la STC 227/2012, se aludió a que *en aquella ocasión afirmamos que ‘nuestra doctrina sobre el art. 149.1.1 CE afirma que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento’ (entre otras, SSTC 239/2002, Fj 10; 228/2003, Fj 10; y 150/2012, , Fj 4). Así lo hemos recordado recientemente en las SSTC 173/2012, Fj 5 a); y 177/2012, Fj 5 a), en las cuales rechazamos que el art. 149.1.1 CE fuese un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. Por otra parte, debemos descartar que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido ni por los beneficiarios cabe apreciar conexión directa con ‘la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.’ En efecto, de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son los municipios y las mancomunidades de municipios de población igual o**

superior a 5.000 personas; de otra, el objeto de las ayudas previstas es el desarrollo de actuaciones y programas innovadores por dichas entidades locales en el ámbito de sus competencias; y, por último, el objeto de las ayudas previstas es el fomento de 'la integración de los inmigrantes', esto es, tal como se precisa en el art. 3.1 de la orden, extranjeros no comunitarios que estén empadronados en los respectivos municipios, y no se trata, por tanto, de 'la igualdad de todos los españoles'; y de ello dedujimos en dicha STC 26/2013 que en suma, resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE; doctrina, por otra parte, confirmada en el FJ 4 STC 33/2014 donde el TC dijo que es, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas. ... No obstante lo anterior, en lo que se refiere concretamente al programa 3133 sobre atención a inmigrantes y refugiados, no es posible aplicar el mismo razonamiento. En efecto, puesto que debemos descartar la posibilidad de fundamentar las ayudas para inmigrantes en los títulos competenciales reservados al Estado en los diferentes apartados del art. 149.1 CE, en este concreto supuesto sí es posible realizar el encuadramiento de las ayudas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias. ... Por tanto, los fondos consignados al IMSERSO, entidad gestora adscrita, al hoy Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el programa 3.133 son encuadrables, por su finalidad, en la materia asistencia social, sin que en este concreto supuesto, el Estado ostente un título competencial específico o genérico de intervención. Así lo confirmamos en la STC 227/2012, de 29 de noviembre, cuando descartamos que unas ayudas que tenían como objeto el fomento de la integración de los inmigrantes pudiesen relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues, consideramos que no cabía apreciar conexión directa con 'la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales' ya que, entre otras razones, al dirigirse las ayudas a la integración de inmigrantes extranjeros no se trataba de la igualdad de todos los españoles (FJ 5). (FJ 4); con estos fundamentos y antecedentes el TC concluye afirmando que las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el art. 149.1.1 CE, lo que no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues ... el Estado tiene ... la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas; con ello considerará el TC expuesto el marco competencial y los términos del debate procesal trabado entre las partes, apreciando que, al igual que las citadas SSTC 227/2012 y 26/2013, FJ 7, lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en

concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la orden y la resolución objeto de conflicto. De hecho, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, es reconducible a la determinación del supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas. En concreto considerará el TC que debe pronunciarse sobre si a las ayudas convocadas y reguladas en la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes es aplicable el supuesto a) o d) de los sistematizados en la STC 13/1992, FJ 8. En atención a las características de las ayudas convocadas y reguladas en la resolución de 11 de agosto de 2008 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que como ya se constató son prácticamente idénticas a las de la convocatoria controvertida de 2009; traerá de nuevo el TC su doctrina de la STC 26/2013 que, *al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto*; en aplicación de esta doctrina, puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente —genérico o específico— sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el referido primer supuesto de los cuatro señalados en la STC 13/1992, FJ 8 a), que excluye la posibilidad de gestión centralizada. Declara, pues, el TC que la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, *es inconstitucional en su totalidad, en cuanto viciada de incompetencia, por corresponder a la Comunidad Autónoma la gestión de tales subvenciones*, en la que se inscribe su convocatoria. Como es habitual en este tipo de controversias, entrará el TC en el pronunciamiento sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que incurre la resolución objeto de conflicto, en consideración a que, como ya ha declarado en otros casos (SSTC 75/1989; 13/1992; 79/1992; y 186/1999, entre otras), aquella ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas; por ello, la pretensión de la Xunta de Galicia ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida; no obstante considera el TC el deber de recordar nuevamente lo que ya dijo en la STC 208/1999, FJ 8, sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Esta-

tutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden; como se ha afirmado ya, en otras ocasiones, *la lealtad constitucional obliga a todos* (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

**FALLO:** *Se ha decidido estimar el conflicto positivo de competencia núm. 10694-2008 interpuesto por la Xunta de Galicia contra la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que la resolución referida vulnera las competencias de la Xunta de Galicia.*

**3. Sentencia 85/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio). Ponente: Asua Batarrita (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 133.2; 157.1.b) 149.1.16.

**otros:**

**Objeto:** El art. 2.9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 37/1981; 149/1991; 296/1994; 233/1999; 106/2000; 204/2002; 98/2004; 22/2012; 71/2014; 35/2012; 136/2012; 162/2012;

**Materias:** Competencia material de las CCAA y ejercicio del poder tributario para crear sus propios tributos.

El precepto objeto de la controversia crea, dentro del título IV, un nuevo capítulo CVII, en cuyos arts. 530 a 535 se regula la *tasa por prestación de servicios administrativos complementarios de información, con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid*, conocida como *euro por receta*. El representante del Estado solicita la declaración de inconstitucionalidad de la tasa, mientras las representaciones procesales de la Asamblea y del Gobierno de la Comunidad de Madrid interesan su íntegra desestimación. Recordará el TC que en su ATC 142/2013 ya constató que la tasa que ahora se controvierte, tiene una regulación sustantiva-

mente similar a la establecida por la Generalitat de Cataluña, mediante el art. 41 de la Ley 5/2012 del Parlamento de Cataluña, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, precepto que estableció la denominada *tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación*; similitud que se evidencia tras la comparación de sus elementos esenciales; la tasa establecida por la Comunidad de Madrid tiene como hecho imponible la prestación de determinados servicios administrativos *con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación*” (art. 530 TR), mientras que la establecida por Cataluña resulta exigible por *los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación*” (art. 21.22-1 del TR de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña). Los sujetos pasivos son también coincidentes, pues en el caso de Madrid es *la persona física a la que se prescribe un medicamento o producto sanitario documentado en una receta médica u orden de dispensación* (art. 532.1), mientras que en la tasa catalana es *la persona física a la que se prescribe y se dispensa un medicamento o producto sanitario, que es documentada en la receta médica u orden de dispensación correspondiente* (art. 21.22-2 TR). Tal coincidencia se extiende al resto de los elementos esenciales del tributo, como algunos de los supuestos de exención (para la tasa catalana, previstos en el art. 21.22-5 TR; y para la madrileña, art. 531) y, fundamentalmente, el tipo de gravamen, que asciende a un euro por receta en ambos casos (respectivamente, arts. 21.22-4 y art. 533), siendo también idéntico el devengo, que será el momento de la dispensación de la receta correspondiente a un medicamento. Sustancialmente coincidentes serán asimismo los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado para defender la inconstitucionalidad de ambos tributos autonómicos. Recordará el TC cómo la tasa establecida por Cataluña fue impugnada por el Gobierno de la Nación mediante recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 71/2014, en la que se declaró su inconstitucionalidad y nulidad. El TC considera que ahora se debe dar la misma respuesta, bastando para fundamentar la estimación del presente recurso de inconstitucionalidad con recordar las principales conclusiones de la citada Sentencia. Las razones que se expusieron en la STC 71/2014 como fundamento para estimar el recurso de inconstitucionalidad son las que el TC pasa a resumir: En el FJ 3 STC 71/2014 recordó el TC que *[U]a Constitución reconoce poder tributario a las Comunidades Autónomas [arts. 133.2 y 157.1 b)] con el alcance y límites establecidos en la LOFCA*, al mismo tiempo que se dijo que, en el caso de las tasas, debe estarse al reparto competencial en la materia, pues *éstas se basan en el principio de equivalencia, sin perjuicio de que no puedan desconocer la*

*capacidad económica, de manera que su hecho imponible encierra un sinalagma (SSTC 296/1994, Fj 4; 233/1999, Fj 9; y 106/2000, Fj 2)”; en consecuencia, recordará también el TC que, de acuerdo con su consolidada doctrina, el establecimiento de tasas por parte de las Comunidades Autónomas está estrechamente ligado a su competencia material, de manera que, como afirmamos en la STC 149/1991, Fj 5 C), la coexistencia de tasas autonómicas y estatales debe interpretarse de acuerdo con ‘el principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (STC 37/1981, Fj 3) y el mandato expreso de la LOFCA’, y en concreto, decíamos entonces, el contenido en los arts. 7.1 y 17 LOFCA, doctrina ésta que recoge el principio de que la tasa sigue al servicio, que hemos reiterado en numerosas ocasiones (SSTC 37/1981, Fj 4; 149/1991, Fj 5 y 204/2002, Fj 3; o, recientemente, SSTC 35/2012, Fj 6; y 162/2012, Fj 3), y que refleja el art. 7 LOFCA, estableciendo que las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas, entre otros supuestos, ‘por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia’ (art. 7.1 LOFCA), en los términos y con los límites previstos en el mismo precepto. Desde ese presupuesto jurisprudencial, en el FJ 7.a) de la referida STC 71/2014 ya abordó el TC el reparto competencial de la materia de sanidad, lo que le permitió concluir que de acuerdo con nuestra doctrina (SSTC 98/2004, 22/2012 y 136/2012) debemos concluir confirmando el carácter básico de los arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a los que remite el art. 8 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en los que se regulan los supuestos y las cuantías en los que procede la aportación de los usuarios o copago. Trasladado el reparto competencial a la tasa recurrida, apreciará el TC que ésta recae, por tanto, de forma directa sobre la prestación farmacéutica, pues su pago es condición para la dispensación del medicamento o producto sanitario, sin que la prestación de servicios administrativos añadidos pueda servir para legitimar esta modalidad tributaria, toda vez que no se amplían el ámbito subjetivo ni objetivo de las prestaciones sanitarias, sino que, como se ha constatado, incide directamente sobre una prestación básica, empeorándola desde la perspectiva del ciudadano, beneficiario de la misma. Así se desprende de los términos del art. 8 quinquies de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, a cuyo tenor las Comunidades Autónomas podrán aprobar sus respectivas carteras de servicios, que ‘incluirán, cuando menos, la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud en sus modalidades básica de servicios asistenciales, suplementaria y de servicios accesorios, garantizándose a todos los usuarios del mismo’ (art. 8 quinquies 1). Pueden asimismo establecer otras prestaciones, mediante la denominada ‘cartera de servicios complementaria’, debiendo en este caso asumir todos los costes de su aplicación (art. 8 quinquies 7). A este supuesto ya se había referido el TC en la STC 136/2012, en cuyo fundamento jurídico 5 afirmamos que dichas bases habilitan un margen para el desarrollo, por parte de las Comunidades Autónomas, de su propia política sanitaria. Éstas podrán, respetando el mínimo formado por las carteras comunes, aprobar sus propias carteras de servicios (art. 8*

quinquies), y establecer servicios adicionales para sus residentes. Es decir, las Comunidades Autónomas podrán mejorar el mínimo estatal, pero en ningún caso empeorarlo'. [STC 71/2014, FJ 7 b)]; para señalar, finalmente que *el examen del hecho imponible de la tasa permite concluir que no recae sobre una prestación nueva, sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria (art. 8 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud), cuya financiación está regulada, en los términos supra expuestos, en los arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos, y que [n]o resulta por tanto compatible con este régimen básico el establecimiento de una tasa como la controvertida, al hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en la Comunidad Autónoma* [STC 71/2014, FJ 7 b)]. Decidirá, por consiguiente el TC, reiterar el Fallo que se produjo con ocasión de la STC 71/2014, a saber, que el establecimiento de la tasa por prestación de servicios administrativos complementarios de información, con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid, invade la competencia estatal del art. 149.1.16 CE, por lo que debe declararse inconstitucional y nulo; considerará el TC que llegado a esta conclusión resulta improcedente pronunciarse sobre el resto de tachas de inconstitucionalidad alegadas por la demanda.

**FALLO:** Se decide estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 2.9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

**4. Sentencia 107/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio). Ponente:** González-Trevijano Sánchez (**Conflicto positivo de competencia**).

**Preceptos constitucionales:** 27.5; 149.1.1; 149.1.15; 149.1.18; 149.1.30.  
**otros:** 172.2.f) EAC

**Objeto:** Los arts. 1, 3 y 5 y disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 50/1990; 147/1991; 131/1996; 137/1996; 147/1998; 235/1999; 2006/32; 31/2010; 148/2012; 223/2012; 25/2013; 135/2013; 201/2013; 213/2013; 27/2014.

**Materias:** Competencias exclusivas del Estado en materia de educación *versus* competencias ejecutivas de las CCAA : alcance y ámbito.

De conformidad con los antecedentes que se han resumido, el Gobierno de la Generalitat fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias que, en materia de enseñanza, atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 15 de su Estatuto de Autonomía. El Abogado del Estado considera, por el contrario, que los preceptos impugnados han sido dictados al amparo de las competencias que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.1, 15 y 30 CE. Comienza el TC realizando algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo. Acudiendo el TC a su propia doctrina sobre el *ius superveniens*, en procesos de naturaleza competencial, el control de las normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar sentencia (por todas, STC 148/2012, FJ 2); precisa el TC que ha de tenerse presente que, con posterioridad a la interposición de este conflicto se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que el análisis de la presente controversia ha de hacerse a la luz de la delimitación competencial que deriva de la mencionada reforma; de acuerdo con ello, el precepto estatutario de referencia, que habremos de tomar en consideración para decidir sobre las cuestiones controvertidas es ahora el art. 172.2 f) de la LO, que atribuye a la Generalidad la competencia compartida en relación con *la evaluación y la garantía de calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador*; de otra parte advierte el Alto Tribunal que la LO 6/2001 (en adelante, LOU), que forma parte del canon de constitucionalidad aplicable en esta materia, ha sido modificada por la LO 4/2007; precisando que dicha modificación ha afectado al contenido de algunos de los preceptos reglamentarios impugnados, en la medida en que éstos se remiten a aquélla, pero sin que se haya visto alterado el objeto del conflicto, que subsiste en los términos planteados. En atención al su art. 1 es objeto del Real Decreto 1052/2002: *la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe que, de acuerdo con las previsiones de la LO 6/2001, corresponda emitir a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (en adelante, ANECA), *a los efectos de poder ser contratado por una universidad pública, en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado para las que la mencionada Ley Orgánica exige la evaluación o el informe de dicha Agencia, o bien a los efectos de poder ser contratado como profesor por una universidad privada dentro del porcentaje del 25 por 100 de doctores previsto en el art. 72 de la referida Ley Orgánica*". En relación con este precepto, hay que señalar que el art. 72 LOU ha aumentado el número de doctores exigidos para las universidades privadas a un 50 por 100, del cual, al me-



nos un 60 por 100 debe haber obtenido la evaluación positiva de la ANECA o del órgano de evaluación externa que la ley de la Comunidad Autónoma determine; por otra parte, el art. 3 del Real Decreto 1052/2002 recoge, en su primer apartado, el procedimiento de recepción y remisión a la ANECA de las solicitudes de evaluación y la posibilidad de que esta requiera a los solicitantes información o documentación complementaria; en su apartado segundo, se determina que las evaluaciones e informes serán realizados por evaluadores independientes y expertos en el campo científico que corresponda; en el tercer apartado se establece que los criterios de evaluación serán elaborados con carácter general por la ANECA para las distintas figuras contractuales previstas en los arts. 50, 51 y 52 de LOU y para los supuestos de contratación de profesorado por las universidades regulados en el art. 72 de la citada LOU. Considera el TC que para entrar en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debe proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia controvertida. La DF 2ª RD 1052/2002 afirma que el mismo se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al art. 149.1.1, 15, 18 y 30 CE; será preciso recordar que la apelación a la cláusula 18 del art. 149.1 fue descartada por el Gobierno de la Nación en la contestación al requerimiento de incompetencia, razón por la cual el escrito de alegaciones formulado por la Generalitat de Cataluña no incluye en su impugnación la referencia que a dicho precepto se efectúa en la citada DF 2ª RD. En segundo lugar no procede excluir la incidencia que, en la materia regulada, tiene el título competencial previsto en el art. 149.1.15 CE, pues, de conformidad con el art. 1 RD, su objeto es la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe, que habilita para el ejercicio profesional en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado; y, la finalidad de los contratos, de acuerdo con lo previsto en los arts. 50 y 52 de la LOU, será precisamente, el desarrollo de tareas universitarias tanto de docencia como de investigación; sin perjuicio de que, además, la propia actividad de evaluación se realiza tanto sobre la actividad docente como sobre la actividad investigadora de los aspirantes; circunstancias todas ellas que ponen de manifiesto que las competencias ejercidas por el Estado a través del RD encuentran fundamento en las competencias exclusivas atribuidas al Estado en el citado precepto constitucional; trae a colación el TC su STC 223/2012, FJ 7: *el Estado retiene títulos específicos en la materia, que sirven a las necesidades de programación de las enseñanzas universitarias (art. 149.1.30 en relación con el art. 27.5 CE) y para cumplir la obligación de fomento de la investigación científica y técnica*, afirmación que resulta trasladable al presente supuesto, y que justifica que la regulación efectuada encuentre amparo en las competencias estatales en materia de fomento de la investigación; es pacífico para ambas partes del presente proceso constitucional que la regulación contenida en el Real Decreto impugnado se inserta

en el ámbito competencial relativo a la educación. El TC ha reiterado que la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE, arrai-gando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado; en ese contexto el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con doctrina arraigada del TC, presentan un distinto alcance; en primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la *regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*, mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las *normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia* (por todas, STC 25/2013, FJ 3); desde la perspectiva del ámbito material de la educación y atendiendo al contenido de los preceptos impugnados, afirmará el TC que la materia regulada, la evaluación y certificación de quienes aspiran a ser contratados como profesores en las universidades públicas y privadas, guarda relación directa con la calidad de la enseñanza universitaria; recordará a estos efectos el TC su decisión señalando que *siendo de la competencia del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, es obvio que a él compete fijar el mínimo necesario a los fines de garantizar la calidad en la enseñanza superior en todos sus ciclos* (STC 131/1996, FJ 5); la competencia estatal se circunscribe, principalmente, al ámbito definido en el segundo inciso del art. 149.1.30 CE, es decir, a la regulación básica para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia; es indudable que corresponde al Estado establecer las condiciones básicas relativas al profesorado universitario, en la medida en que la calidad de las universidades se garantiza, entre otros mecanismos, a través de la calidad de quienes imparten la enseñanza, por lo que el Estado le compete establecer, con carácter homogéneo, el mínimo necesario para garantizar, en condiciones de igualdad, la calidad del profesorado universitario, tomando en consideración que la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye un criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33.3 y 40.3 LOU); la competencia estatal anudada a la garantía de la calidad de la enseñanza, aun teniendo un carácter fundamentalmente de normación, no excluye el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, pues *en materia de educación, ya antes hemos indicado que, conforme al art. 149.1.30 CE, el Estado tiene atribuida competencia para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. En supuestos como este en que el Estado tiene la competencia sobre la legislación básica de una materia, correspondiendo el desarrollo normativo a las*

*Comunidades Autónomas, este Tribunal ha admitido que, excepcionalmente, puedan considerarse básicos ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (STC 197/1996, , FJ 5; o STC 32/2006, FJ 5); en el sentido expuesto el TC ya había afirmado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, entre las cuales pueden incluirse las funciones ejecutivas (STC 27/2014, FJ 8; véase el n° anterior de esta Revista); en esta misma línea y en relación a los cuerpos de funcionarios docentes que imparten enseñanzas en el sistema educativo, ya se dijo por el TC que es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y actos de ejecución del Estado (STC 235/1999) y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990 y 147/1991). Y ello no como pura excepción al criterio que ... constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley) sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada; se añade a continuación que el modelo de función pública docente reclama un tratamiento común de los procedimientos de selección, que garantice de forma homogénea la adecuada selección del profesorado desde una doble perspectiva. Desde el punto de vista del principio de igualdad, habida cuenta de la existencia de un único sistema educativo y de que las personas que lo sirven han de ser capaces de prestar servicios en cualquier parte del mismo, cualquiera que sea la administración educativa en la que hayan ingresado, y desde el punto de vista de la garantía de los objetivos que, en materia de conocimientos y competencias profesionales, deben demostrar los aspirantes, en atención al fundamental papel que desempeñan en el sistema educativo y en el aseguramiento de su calidad. (STC 213/2013, FJ 4); el TC traerá a colación la STC 131/2013 donde se vino a cuestionar que la evaluación positiva atribuida a la ANECA condiciona de forma incompatible con la autonomía universitaria la decisión de las universidades y, además, que dicha atribución resulta desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado; en relación con esto último, señala la Sentencia, en el fundamento jurídico 8 b), que la promoción de la calidad docente e investigadora figura entre los objetivos recogidos por la LOU como finalidad esencial de la política universitaria [art. 31.1 c) LOU]" y que la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33 y 40.3 LOU, respectivamente), por lo que se rechaza que dicha evaluación atribuida a la ANECA vulnere la autonomía universitaria o resulte desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado. Por lo que se refiere a las competencias autonómicas, de acuerdo con el vigente EAC [art. 172.2 f)], corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre la evaluación y la garantía de la calidad y de la excel-*

*cia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador; dicha competencia comprende, tal y como dispone el art. 111 EAC la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado; al tiempo se señala que en el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias; a la luz de estos preceptos afirmará el TC, como ya señaló con anterioridad (STC 31/2010, FJ 60), que este último artículo estatutario, después de la supresión de un inciso del mismo declarado inconstitucional en aquella resolución por introducir una definición de las bases que incidía sobre el ámbito competencial del Estado, se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal. Realizada la delimitación competencial en la materia objeto de la controversia, es necesario acudir a lo dispuesto en la LOU que viene a completar, junto con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el canon de constitucionalidad de la norma enjuiciada. Acudirá el TC a la nueva redacción del art. 31 LOU que señala en su apartado primero que la promoción y la garantía de la calidad de las universidades españolas es, en el ámbito nacional e internacional, un fin esencial de la política universitaria y fija entre sus objetivos la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades [letra c)]; al tiempo que dispondrá que los objetivos señalados en el apartado anterior se cumplirán mediante criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación, entre otras cosas, de las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario [letra c)], encomendando dichas funciones de evaluación, certificación y acreditación, en el apartado tercero, a la ANECA y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine, en el ámbito de sus respectivas competencias; destacará además el TC cómo el último párrafo del art. 31.3, encomienda a la ANECA y a los órganos de evaluación creados por ley de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo, correspondiendo a la Conferencia General de Política Universitaria informar y proponer al Gobierno su regulación, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados en los apartados anteriores; el art. 32 de la Ley autoriza asimismo la creación de la ANECA, de acuerdo con las previsiones de la Ley de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, y la encuadra dentro de los mecanismos de garantía de la calidad de las universidades españolas; y en los arts. 50 y 52 se establece que la contratación por parte de las universidades, de profesores ayudantes doctores y profesores contratados doctores, respectivamente, exige la previa evaluación positiva de su actividad académica, como fin esencial de la política universitaria. Este será el contexto que permitirá al TC afrontar el objeto controvertido del presente proceso constitucional. Señalará el TC que RD*

1052/2002 no viene a establecer con carácter básico los criterios mínimos y comunes de evaluación a que hayan de ajustarse las acreditaciones de las distintas agencias existentes en España, sino que limita su objeto a la regulación de los criterios y el procedimiento a seguir por la agencia estatal, en ejercicio de las funciones de acreditación encomendadas a la misma por la LOU; la norma estatal no pretende alzarse como norma materialmente básica, definidora del común denominador normativo aplicable al procedimiento para la acreditación del profesorado universitario contratado, limitando su objeto únicamente a regular el procedimiento a seguir en los supuestos en que dicha certificación y evaluación haya de llevarse a cabo por la propia agencia estatal; el Estado en ejercicio de su competencia para aprobar la legislación básica para el desarrollo del art. 27 CE, ha establecido un régimen de evaluación académica del profesorado universitario (art. 31.3 LOU), de conformidad con el cual, se encomienda la ejecución de esa normativa básica tanto a un órgano estatal (la ANECA) como a los órganos de evaluación autonómicos; en ejercicio de esa competencia, el Estado está facultado para regular por vía reglamentaria el procedimiento a través del cual viene a ejercer su propia competencia ejecutiva, de lo que es ejemplo claro lo dispuesto en los arts. 1 y 3 del Real Decreto, que se limitan a regular el procedimiento a través del cual el Estado ejerce su competencia ejecutiva en materia de evaluación académica del profesorado universitario; para el TC la anterior concreción resulta suficiente para rechazar la impugnación dirigida contra los arts. 1 y 3 del Real Decreto, y que se fundamenta en el pretendido carácter básico de los mismos, es decir, su impugnación se vincula, según los términos en que se plantea el conflicto, a los efectos que se atribuyen a la evaluación y acreditación de la ANECA, y por lo tanto, se produce sólo y en la medida en que, conforme a lo dispuesto en el art. 5.2 RD, se atribuyen efectos generales en todas las universidades a la evaluación efectuada por la Agencia estatal; el conflicto planteado viene, en la práctica, a centrarse en lo dispuesto por el art. 5.2 del RD conforme al cual: *La evaluación positiva o el informe favorable a que se refiere el apartado 1 [el realizado por la ANECA] tendrá efectos en todas las universidades españolas*<sup>33</sup>; la objeción que planteada por la representación de la Generalitat es la de la vulneración de las competencias autonómicas por la extensión de la actividad ejecutiva de dicha agencia y sus efectos a todas las universidades españolas, no sólo a las no traspasadas o a las que se hallen en Comunidades Autónomas que hayan optado, por ley autonómica, a la evaluación por la ANECA; es decir, la recurrente no discute el ejercicio por la ANECA de funciones de evaluación y acreditación del profesorado universitario contratado, sino únicamente el hecho de que tales funciones tengan efectos en relación a todas las universidades españolas es decir, se extiendan a todo el territorio; el reproche competencial se fundamenta también en que la regulación efectuada haya omitido recoger algún

criterio o mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia catalana; concretará así el TC la *vindictio potestatis* que se formula: según su criterio ésta va dirigida a obtener que, a través de este Real Decreto, se proceda a configurar la competencia atribuida a la ANECA, como una competencia de carácter residual o secundario, que sólo subsistiría en el respectivo territorio autonómico, hasta tanto se constituyese la correspondiente agencia autonómica, cuyas evaluaciones desplazarían las realizadas por la ANECA y tendrían, además, efectos en todo el territorio nacional. Comenzará el TC por la segunda de las quejas planteadas: esta no es otra que la cuestión de si la regulación reglamentaria resulta contraria al orden constitucional de competencias, por el hecho de no haber contemplado que los efectos de las evaluaciones y certificaciones de las agencias autonómicas se extiendan a todo el territorio nacional; recordará el TC una vez más que la LOU, tras la modificación operada por la LO Orgánica 4/2007 establece que la tarea de coordinación y reconocimiento mutuo de la actividad de las diferentes agencias de acreditación del profesorado, no corresponde en exclusiva al Gobierno, sino que su regulación habrá de ir precedida de la labor conjunta en este ámbito, de la ANECA y de las agencias autonómicas que, en su caso, existan, así como del informe y propuesta de la Conferencia General de Política Universitaria. Rechazará el TC que sea función propia de la misma, al resolver este tipo de conflictos, determinar cuál sea la opción más adecuada para hacer efectivo, en este ámbito, el principio fundamental dirigido a garantizar, en este aspecto, la calidad del sistema educativo, debiendo circunscribir su función a confrontar la norma cuestionada con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias; la función de este Tribunal ha de limitarse a fijar si la normativa reglamentaria impugnada resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias; precisará el TC que pese a que las actividades de evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario como garantía de la calidad de la enseñanza en las universidades están inscritas en el marco europeo de educación superior, ello no resulta determinante para esclarecer si el Estado es competente para acometer la regulación controvertida, pues es doctrina reiterada de este Tribunal, que *no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada* (por todas, STC 147/1998, FJ 6); de acuerdo con esta delimitación interna de competencias, recordará el TC que a tenor de lo dispuesto en el art. art. 172.2 f) EAC, la competencia autonómica en materia de evaluación y

garantía de la calidad del personal docente e investigador, se configura como una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma; lo implica que la Generalitat de Cataluña está habilitada para dictar sus propias normas de desarrollo en relación al procedimiento de evaluación y acreditación de quienes pretendan acceder a la condición de profesor contratado en las universidades catalanas, y para desarrollar las funciones ejecutivas de acreditación en su ámbito territorial; aspecto que de hecho ya sucede de acuerdo con la Ley 1/2003, de Universidades de Cataluña, que atribuye a la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña la evaluación, acreditación y certificación de la calidad en el ámbito de las universidades y centros de enseñanza superior de Cataluña (art. 140.1); el carácter de competencia compartida implica que sobre ese mismo objeto jurídico recaigan también las competencias atribuidas al Estado en la materia; como ya se dijo con anterioridad estamos ante una *competencia compartida que, como resulta de nuestra doctrina, no limita el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales con las que se relaciona* (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3); al contrario, se produce así una coexistencia, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las funciones de evaluación y acreditación del profesorado contratado; será la unidad del sistema universitario nacional y el reconocimiento del derecho a la movilidad del profesorado contratado los dos ejes que vienen a justificar la previsión de un procedimiento de acreditación de los profesores universitarios contratados de ámbito estatal; en cuanto a lo primero, la existencia de un sistema universitario nacional, en que el Estado ha de actuar como garante de la calidad de la enseñanza universitaria (art 149.1.30 CE), justifica la existencia de mecanismos de interconexión universitaria; en este caso, la fijación de un estándar común de competencia profesional para el profesorado contratado, que contribuya a objetivar la idoneidad y capacitación de este profesorado y garantice la igualdad de competencias profesionales en todo el territorio; la previsión de ese procedimiento de acreditación que haga posible la selección de este profesorado de forma homogénea y en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, viene, además, a permitir el reconocimiento del derecho a la movilidad de estos profesionales, haciendo factible el ejercicio de su actividad en condiciones de igualdad en cualquiera de las universidades españolas; y no cabe duda de que el derecho a la movilidad forma parte integrante de la libertad académica, siendo uno de los objetivos de la LOU, como se deriva de lo dispuesto en su art. 31.1 e); desde esta perspectiva, el objeto de la regulación impugnada no resulta ajeno al título competencial derivado del art. 149.1.1 CE, pues, como ha señalado la Jurisprudencia del TC *junto a la normación, como aspecto esencial del art. 149.1.1 CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españo-*

*les en su disfrute, una dimensión institucional (STC 290/2000, FJ 14); en este sentido, la evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario por parte de la ANECA, con efectos en todo el territorio nacional, constituye una medida dirigida a establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el acceso y en el ejercicio profesional de este profesorado y su libertad de circulación en todo el territorio; como ya se ha dicho con anterioridad en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en cualquier parte del territorio español, y ligada asimismo a la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE) (STC 201/2013, FJ 4); se trata de favorecer la movilidad de los trabajadores y la unidad del mercado laboral en este ámbito, eliminando el obstáculo a la libre circulación de estos profesionales que implicaría la necesidad de obtener la correspondiente acreditación en cada una de las Comunidades Autónomas, para poder ser contratado en las diferentes universidades. Según el TC, la existencia de una acreditación de ámbito nacional no produce un desplazamiento o vaciamiento de la competencia autonómica, sino la convivencia —derivada de la naturaleza de competencia compartida— entre un modelo común para quienes aspiren al ejercicio en cualquiera de las universidades españolas y un modelo propio en el ámbito autonómico, en virtud del cual, y en ejercicio de la competencia que ostenta, la Generalitat de Cataluña está habilitada para establecer el procedimiento de acreditación del profesorado, que le capacite para el ejercicio profesional en las universidades catalanas. La opción por otra solución posible, en los términos planteados por la Comunidad Autónoma, es decir, el establecimiento de un mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia autonómica, no es cuestión que corresponda decidir a este Tribunal, sino que habrá de instrumentarse por quienes se hallan legitimados para adoptarla, de conformidad con lo establecido en el art. 31.3 LOU, en los términos ya analizados.*

**FALLO:** Se ha decidido desestimar el presente conflicto positivo de competencias.

**VOTOS PARTICULARES:** *(En atención a la extraordinaria extensión de los VVPP de esta Sentencia, procuraremos extraer a modo de voces genéricas los mismos, si bien en determinados pasajes seremos más específicos).*



Voto particular que formula la Magistrada Asua Batarrita respecto a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1130-2003, al que se adhiere el Magistrado Valdés Dal-Ré.

Se discrepa porque se considera que el RD 1052/2002 debería haberse declarado no aplicable en Cataluña, en la medida en que la asunción de la competencia ejecutiva, invade el espacio reconocido a las agencias autonómicas; y esa competencia corresponde, por ser ejecutiva, a la Comunidad Autónoma, en atención a lo dispuesto en el art. 172.2f) EAC. Se aprecia cambio de orientación en esta Sentencia respecto del principio de argumentar en favor del título competencial preferente. Se discrepa asimismo de la competencia estatal resultante del art. 149.1.30 para regular normas básicas de desarrollo del art. 27 CE; obviando que el citado 149.1.30 CE atribuye al Estado facultades exclusivamente normativas. Las razones que se aducen no son convincentes para los disidentes en este VP. Se considera, asimismo que la Sentencia altera el significado tradicional de las categorías acuñadas por el bloque de constitucionalidad, muy en particular el alcance de las denominadas competencias compartidas. Se considera equivocado el uso y alcance que se da en la Sentencia al art. 149.1.1: que pasa de constituir un ámbito normativo a serlo, también respecto de reservas de competencia ejecutiva. El VP termina haciendo un alegato contra su apreciada nueva línea interpretativa del TC en materia de reparto competencial que es severamente denostada.

Voto particular que formula la Magistrada Roca Trías respecto a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1130-2003, al que se adhiere el Magistrado Xiol Ríos.

Se construye el VP sobre dos discrepancias: la atribución general de efectos que se deriva del art. 5.2 del Decreto impugnado, al tiempo que se expresa una honda preocupación por el modo de articular la argumentación de la Sentencia, en la línea asimismo plasmada del anterior VP. Se insiste en la línea del anterior VP en que la atribución de una competencia ejecutiva al Estado excede con creces los títulos competenciales que le asisten en esta materia, mientras que se descartan otras alternativas respetuosas con la distribución constitucional de competencias; se disiente de la mayoría por las innovaciones realizadas en la interpretación de lo dispuesto en el art. 149.1.1.: se denosta ésta advirtiendo que por primera vez el TC utiliza este título para justificar la atribución de una competencia ejecutiva; es más, es la primera vez que utiliza este título para atribuir competencias materiales, sean del tipo que sean. La doctrina constitucional, unánime durante más de treinta años, ha definido la competencia que asiste al Estado *ex art.* 149.1.1 CE como la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara. Si la exis-

tencia del mercado único al que indirectamente se refiere la Sentencia conllevara la atribución al Estado de competencias materiales, serían ociosos no sólo los arts. 148 y 149 CE, sino también los Estatutos de Autonomía; se considerará gravemente errónea la interpretación que se hace de la STC 290/2000 a fin de fundar la novedad en la interpretación general del art. 149.1 CE; se disiente asimismo de la conclusión a que se llega con esta interpretación del 149 CE: en opinión de la disidente no cabe reconocer al Estado una especie de competencia ejecutiva concurrente o indistinta con las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de universidades, y que la atribución de una competencia de este tipo al amparo de los títulos que asisten al Estado en materia de programación de la enseñanza y de fomento y coordinación general de la investigación científica, sólo puede estar justificada en función de las especiales características o del ámbito supracomunitario de las Universidades; en apoyo de su posición se cita la STC 223/2012: la aplicación de la doctrina que se deriva de la STC apenas citada debería haber llevado, necesariamente, a la declaración de inconstitucionalidad del reconocimiento de efectos en todas las universidades españolas de las evaluaciones del profesorado contratado realizadas por la ANECA (art. 5.2 del Real Decreto impugnado), en la medida en que arbitra una competencia estatal ejecutiva que se ejerce de forma indistinta o concurrente con la competencia autonómica de evaluación y garantía de la calidad del personal docente e investigador contratado de las universidades de su competencia. Una competencia que ha asumido la Comunidad Autónoma recurrente en su Estatuto de Autonomía y que en modo alguno es discutida en este proceso constitucional; se disiente, por tanto de la interpretación que se ha hecho en el caso de autos de la STC 223/2012 y de la doctrina allí contenida. Se critica la interpretación que se ha realizado por la mayoría del TC con apoyo en una serie de Sentencias porque, según el VP, ninguna de las resoluciones citadas por la Sentencia de la que se discrepa versa sobre una cuestión similar a la planteada, esto es, la legitimidad constitucional de una competencia ejecutiva básica que el Estado no se reserva y ejerce en concurrencia con la Comunidad Autónoma. Será opinión de la disidente que la profusión de Sentencias traídas en apoyo de la solución de la que se discrepa nada aporta, salvo ornato innecesario, a la interpretación que, sobre el alcance material de lo básico, realiza ex novo la Sentencia. Se recuerda la general concepción de lo básico -que es lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia- que ahora se rompe. Es a partir de lo básico, con independencia de su extensión, donde operan las competencias autonómicas que no pueden superponerse a lo básico, sin incurrir en inconstitucionalidad, ya se trate de normación o de una competencia ejecutiva.

**Nota adicional.**

*Siguiendo con la tónica que utilizamos a partir del número 90, hemos seleccionado entre las SSTC 73/2014 a 146/2014, cuatro SSTC en relación con las cuales se ha llevado a cabo un análisis completo; por razón de espacio no hemos hecho ese análisis aunque damos noticia de otras, de entre las que hubiera sido de interés un posible comentario*

*1. En primer lugar nos referimos a las que tienen por objeto un **conflicto positivo de competencia**:*

*Sentencia 74/2014, de 8 de mayo (BOE de 4 de junio), Conflicto positivo de competencia 4821-2008. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y comercio exterior. VP.*

*Sentencia 88/2014, de 9 de junio (BOE de 4 de julio), Conflicto positivo de competencia 6767-2007. Planteado por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social. VP*

*Sentencia 121/2014, de 17 de julio (BOE de 5 de agosto), Conflicto positivo de competencia 1470-2013. Planteado por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. Competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético*

*Sentencia 123/2014 de 21 de julio (BOE de 15 de agosto), Conflicto positivo de competencia 6869-2007. Planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social. VP.*

*Sentencia 143/2014, de 22 de septiembre (BOE de 28 de octubre), Conflicto positivo de competencia 5571-2008. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con determinados artículos de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Competencias en materia laboral y de seguridad social. VP.*

*Sentencia 144/2014, de 22 de septiembre (BOE de 28 de octubre), Conflicto positivo de competencia 1343-2009. Planteado por la Generalitat de Cataluña, respecto de las Órdenes ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos*

naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008. Medio ambiente y potestad subvencional (STC 13/1992; y supra, STC 78/2014).

2. Asimismo se seleccionaron cinco SSTC de las que damos noticia, sin tener espacio para su resumen completo que contenían los siguientes **recursos de inconstitucionalidad**:

*Sentencia 86/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Recurso de inconstitucionalidad 2059-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi. Competencia sobre seguridad pública*

*Sentencia 96/2014, de 12 de junio (BOE de 4 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 1603-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Principios de igualdad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad.*

*Sentencia 97//2014, de 12 de junio (BOE de 4 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 6902-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diferentes preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/2012, de 23 de febrero, sobre entidades de previsión social voluntaria. Competencias sobre legislación mercantil y seguros*

*Sentencia 106/2014, de 24 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 498-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Competencias sobre régimen energético y medio ambiente.*

*Sentencia 108/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 2610-2008. Interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto de los artículos 9 y 13 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. Competencias sobre comercio interior, defensa de la competencia y ordenación general de la economía. VP.*

*Sentencia 109/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 1750-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Principios de igualdad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad.*

*Sentencia 110/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 5559-2013. Interpuesto por el Presidente de Gobierno respecto de la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. Poder tributario de las CCAA: incompetencia de la norma foral en tributos establecidos por el Estado.*

*Sentencia 111/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 1453-2014. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionariza-*

*ción de las Administraciones públicas de Navarra. Mérito y capacidad, principios que rigen el acceso a la función pública.*

*Sentencia 119/2014, de 16 de julio (BOE de 15 de agosto), Recurso de inconstitucionalidad 5603-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Derechos a la igualdad, la tutela judicial efectiva, la libertad sindical, al trabajo y a la negociación colectiva. VP*

*Sentencia 120/2014, de 17 de julio (BOE de 15 de agosto), Recurso de inconstitucionalidad 1756-2003. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Leyes de contenido heterogéneo, procedimiento legislativo y facultades de enmienda; principio de seguridad jurídica, derecho a la participación política: constitucionalidad de los preceptos legales impugnados (SSTC 136/2011 y 176/2011).*

*Sentencia 122/2014 de 17 de julio (BOE de 15 de agosto), Recurso de inconstitucionalidad 5277-2013. Interpuesto por más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Competencias sobre patrimonio cultural*

*Sentencia 141/2012, de 11 de septiembre (BOE de 7 de octubre), Recurso de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja con respecto a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio Competencias sobre urbanismo. VVPP.*

*Sentencia 142/2014, de 11 de septiembre (BOE de 7 de octubre), Recurso de inconstitucionalidad 4806-2009. Interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto de los artículos 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. Competencias en materia de consumo y régimen energético.*

3. Asimismo se seleccionaron, en el tramo señalado, 9 SSTC que planteaban **cuestiones de inconstitucionalidad**. SSTC de las que damos noticia, sin tener espacio para su resumen completo que contenían las siguientes cuestiones de inconstitucionalidad:

*Sentencia 73/2014, de 8 de mayo (BOE de 4 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 2155-2004, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de telecomunicaciones por cable. Comunicaciones por cable y libertades de expresión e información. (STC 127/1994). VP.*

*Sentencia 75/2014, de 8 de mayo de 2014 (BOE de 4 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 5658-2010. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio. Competencias sobre legislación civil.*

*Sentencia 82/2014, de 28 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 6037-2013. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Derecho a la tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias y competencias sobre legislación procesal (STC 92/2013).*

*Sentencia 83/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 3169-2005. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria respecto del Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de los medicamentos. (Véase la STC 85/2014, comentada supra).*

*Sentencia 84/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 4040-2009. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales. Competencias sobre colegios profesionales: constitucionalidad del precepto legal autonómico relativo a las relaciones de los colegios y consejos profesionales del País Vasco con otras entidades de la misma profesión de fuera del territorio autonómico (STC 201/2013).*

*Sentencia 87/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 2854-2013. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Bilbao respecto del artículo 18.2 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del sistema universitario vasco. Autonomía universitaria. Voto particular.*

*Sentencia 94/2014, de 12 de junio (BOE de 4 de julio), Cuestión de inconstitucionalidad 6283-2010. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con los artículos 53.1 f) y 138.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo. Competencias sobre urbanismo (STC 164/2001).*

*Sentencia 125/2014, de 21 de julio (BOE de 15 de agosto), Cuestión de inconstitucionalidad 1826-2011. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio. Competencias sobre legislación civil.*

*Sentencia 127/2014, de 21 de julio de 2014 (BOE de 16 de agosto), Cuestión de inconstitucionalidad 3809-2012. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio. Competencias sobre legislación civil.*