

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 2/2014, de 16 de enero de 2004 (BOE de 10 de febrero de 2014). Ponente: Xiol Ríos (Conflicto de positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.1 y 30
otros: 131 EAC

Objeto: Conflicto positivo de competencia núm. 6327-2003 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12 y 20; disposición adicional segunda; disposición final primera y los anexos I y II del Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes del bachillerato.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 88/1993; 194/2004; 111/2012; 81/2005; 31/2010; 134/2011; 184/2012; 212/2012; 15/2013; 24/2013; 48/2013.

Materias: Competencias en materia educativa; constitucionalidad de preceptos reglamentarios estatales sobre enseñanzas de lenguas propias.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña sostiene en sus alegaciones que el Real Decreto 832/2003 conculca el orden constitu-

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

cional de distribución de competencias, al negar que los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1.1 y 30 CE presten cobertura al Estado para regular las enseñanzas comunes del bachillerato de tal forma que impida a la Comunidad Autónoma ejercer sus facultades de desarrollo normativo en la materia; al tiempo, se sostiene que la determinación de los contenidos mínimos de las áreas lingüísticas y la fijación de los horarios correspondientes impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma; se aducirá, además, que determinados contenidos de la norma impugnada carecen de carácter básico y que la regulación de las bases se ha llevado a efecto por una norma formalmente inadecuada. Por su parte, la Abogacía del Estado pone de manifiesto la sustancial identidad de argumentos entre el presente conflicto y el recurso planteado contra la Ley Orgánica de calidad de la educación; se indicará que la competencia para regular las enseñanzas comunes del bachillerato es una concreción de la competencia estatal general de la ordenación del sistema educativo en conexión con la competencia para regular obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; en materia lingüística recuerda la doctrina del TC según la cual corresponde al Estado la regulación del contenido y el horario de la única lengua común a todo el territorio. Se cuestionará el TC debe determinarse si pervive la controversia competencial dadas las modificaciones normativas sobrevenidas a la presentación del conflicto de competencia que ahora se resuelve; la doctrina del Tribunal sobre esta cuestión se encuentra resumida en la STC 48/2013, FJ 2, a la que procede remitirse; en aplicación de la referida doctrina, dos son la cuestiones que han de resolverse: a) las consecuencias derivadas de los cambios normativos que han afectado al Real Decreto 832/2003 y b) la determinación de las normas competenciales de contraste, toda vez que los preceptos del Estatuto de Autonomía citados en el conflicto no coinciden con los vigentes en el momento de resolverse la impugnación. a) En relación con las consecuencias derivadas de cambios normativos que han incidido en el real decreto ahora impugnado han de hacerse las siguientes precisiones. En primer lugar, la norma impugnada ha sido derogada por la disposición derogatoria única del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, previsto en la Ley Orgánica 2/2006, de educación, sin que en sus disposiciones transitorias haya quedado contemplada pervivencia temporal alguna con respecto del Real Decreto 832/2003. Más adelante, y en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de educación, se ha dictado el Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, actualmente vigente con la adición de sendas disposiciones transitoria y

adicional que se contienen en el Real Decreto 1953/200. De acuerdo con la doctrina del TC, para determinar la incidencia que puede tener en el proceso constitucional que la norma que ha dado lugar a plantear el conflicto de competencias se encuentre derogada en el momento de dictar la Sentencia ha de estarse a la incidencia real que, sobre el objeto del proceso, tengan los correspondientes cambios normativos y no cabe operar, en consecuencia, con criterios automáticos o de forma apriorística [STC 48/2013, FJ 2 a) y jurisprudencia concordante]. En aplicación de la doctrina que se recoge en este antecedente al presente caso la impugnación de los arts. 4, 5, 8, 12 y de los anexos I y II, en lo referente a las enseñanzas comunes, ha perdido su objeto, por cuanto la ordenación vigente no contempla que la regulación de las enseñanzas comunes se incluya *en sus propios términos* en el currículo del bachillerato establecido por las Administraciones educativas, tal y como prescribía el art. 5.1 del Real Decreto 832/2003; por otra parte, la STC 212/2012, FJ 4, remitiéndose a la STC 88/1983, FJ 3 (cuya doctrina se reitera en la STC 111/2012), declara *que la fijación de objetivos por bloques temáticos comprendidos en cada una de las materias o disciplinas de las enseñanzas mínimas, así como los horarios mínimos necesarios para su enseñanza efectiva y, por tanto, también indirectamente la determinación de las materias o disciplinas, formaba parte de la competencia estatal para establecer las enseñanzas mínimas* (FJ 3). Tampoco ahora se apreciará que el Estado se haya excedido en el ejercicio de esta competencia, *pues es la Administración educativa la competente para establecer el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo (art. 8.3), estando condicionada en esta función solo parcialmente, dado que las enseñanzas comunes que tiene que incluir en sus propios términos no abarcan la totalidad del horario escolar, alcanzando solamente del 55% al 65%, según se trate o no de Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua cooficial (art. 8.2). De este modo las Administraciones educativas, al regular el currículo, disponen del margen que dejan las enseñanzas comunes, dentro del cual pueden prever enseñanzas específicas que respondan a su particularidad dentro del Estado autonómico, con lo que queda intacta la competencia de desarrollo normativo cuya vulneración se alegaba.* La impugnación de los anexos I y II del Real Decreto 832/2003, fundada en que la determinación de los contenidos mínimos de las denominadas áreas lingüísticas y la fijación de los correspondientes horarios impide el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, no ha perdido su objeto; en efecto, el art. 9.3 del Real Decreto 1467/2007, en relación con el anexo II de la norma, al aludir al currículo del bachillerato establece el porcentaje del horario que corresponderá a las enseñanzas mínimas en las Comunidades Autónomas que cuenten con lenguas cooficiales; aun con una formulación distinta a la del Real Decreto controvertido, de acuerdo con la doctrina antecedente del TC ha de en-

tenderse que la impugnación pervive en este particular. La impugnación del art. 7.4 del Real Decreto 832/2003, que habilita al Gobierno para, previo informe de las Comunidades Autónomas, proceder a la modificación de las modalidades de bachillerato establecidas en el Real Decreto o establecer otras nuevas, ha perdido su objeto; en el Real Decreto 1467/2007 no se contiene regulación alguna sobre esta cuestión, por lo que la desaparición del supuesto de hecho que dio lugar a la controversia determina la pérdida de objeto de la misma. Por lo que se refiere a la impugnación dirigida contra el art. 20 del Real Decreto 832/2003, por el que se determina el calendario escolar fijando un número mínimo de 175 días lectivos en el primer curso y de 165 en el segundo excluyendo *los días dedicados a pruebas extraordinarias*, así como los periodos de inicio y finalización del curso escolar ha perdido su objeto. La regulación vigente contenida en el Real Decreto 1467/2007 elude cualquier referencia a la determinación del calendario escolar, imposibilitando el pronunciamiento de este Tribunal en los términos en los que se ha formulado el conflicto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. No obstante, este Tribunal, al abordar la cuestión con ocasión del recurso planteado contra la Ley Orgánica de calidad de la educación, ha entendido que la “fijación de un número mínimo de días lectivos y de fechas límite para el inicio y final del curso escolar puede ser considerado sin dificultad un criterio de coordinación que el Estado puede establecer en ejercicio de sus competencias básicas en materia de educación, pues la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente (STC 194/2004, FJ 8) encontrándose ínsita en toda competencia básica (STC 81/2005, FJ 10). El modo en que se formulan estas previsiones es plenamente coherente con su naturaleza básica, ya que, en un caso, fijan únicamente un mínimo y, en el otro, unos límites modulables por las Administraciones educativas (STC 212/2012, FJ 9). En cualquier caso, existiendo resolución sobre el particular no *subsistiría la necesidad de preservar los ámbitos de competencia en este punto* [STC 48/2013, FJ 2 a)]. La impugnación de la disposición adicional segunda del Rel Decreto 832/2003, en la que, remitiéndose al art. 43 de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación, se atribuye al Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, el establecimiento de las normas que permitan la flexibilización de la duración del bachillerato para los alumnos *que hayan sido identificados como superdotados intelectualmente*”, no ha perdido su objeto. El Real Decreto 1467/2007, en su disposición adicional quinta se refiere a esta cuestión y carece de trascendencia que lo haga en términos relativos al “*alumnado con altas capacidades intelectuales*” y en términos distintos a los que se recogen en la disposición controvertida; esto determi-

na que haya de examinarse la norma vigente y, por lo tanto, la impugnación pervive en este punto. En sexto lugar, la impugnación de la disposición final primera del Real Decreto 832/2003 carece de carácter autónomo, pues a través de la misma lo que realmente se pretende es poner de manifiesto la falta de cobertura competencial de los concretos preceptos que son objeto del conflicto y sobre los que se argumenta en particular, por lo que el TC descarta la necesidad de pronunciarse sobre dicho extremo (STC 48/2013, FJ 1). Se apreciará así, la concurrencia de la pérdida sobrevenida del objeto de la impugnación respecto de los arts. 4, 5, 8, 12 y de los anexos I y II, en lo referente a las enseñanzas comunes; art. 7.4, en lo relativo a la modificación o establecimiento de nuevas modalidades del bachillerato; y 20, en relación con la determinación del calendario escolar. Y, por ello, ha de contraerse el pronunciamiento del presente conflicto (i) a la impugnación de los anexos I y II, en lo relativo a la determinación de los contenidos mínimos de las denominadas áreas lingüísticas y (ii) a la disposición adicional segunda en lo que respecta a la flexibilización de la duración del bachillerato, mediante las normas que dicte el Gobierno, para los alumnos superdotados intelectualmente. En relación a la determinación de las normas competenciales de contraste, ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, actualmente en vigor, se aprobó con posterioridad a la admisión a trámite del presente conflicto de competencia, por lo que, de acuerdo con la doctrina del TC son los preceptos vigentes en el momento de resolverse la controversia los que han de ser tomados en consideración [STC 134/2011, FJ 2 d)]. Una vez fijados los términos del debate ha de encuadrarse el objeto del proceso en el sistema material de distribución de competencias. De acuerdo con lo declarado por el TC en las anteriores Sentencias resolutorias de los conflictos contra las normas de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación la materia objeto de este conflicto ha de encuadrarse en el ámbito de la educación no universitaria; serán tres los extremos señalados en dichas resoluciones que deben considerarse: las competencias estatales en la materia (1); las competencias autonómicas (2) y, más en concreto, (3) las específicas competencias de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el órgano ejecutivo recurrente; y el alcance de las facultades del Tribunal en la resolución de este tipo de conflictos (STC 48/2013, FJ 3). Respecto a las competencias estatales, la STC 48/2013, FJ 3, reitera la doctrina del Tribunal sobre la competencia exclusiva para la *[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*, y a la competencia sobre las *normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia derivadas del art.*

149.1.30 CE (STC 184/2012, FJ 3). Respecto de las competencias educativas autonómicas y en concreto de la Comunidad Autónoma catalana, la STC 212/2012, señala los preceptos estatutarios que deben ser tenidos en cuenta: *En esta materia, el art. 131 del EAC aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica ‘Educación’, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria. En particular de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de ‘las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil’. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, ya SE señaló en la STC 31/2010, FJ 77, que [s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’ y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas. Por último, el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida [e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan’ y respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (FJ 60). Respecto a las facultades de este Tribunal al resolver este tipo de conflictos es preciso advertir que, como se ha puesto de manifiesto en otras resoluciones que resuelven los conflictos de competencias interpuestos contra los reales decretos de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación, no corresponde a este Tribunal Constitucional determinar cuál sea la opción didáctica o pedagógica más adecuada para que el sistema educativo garantice el conocimiento de las dos lenguas cooficiales, sino tan solo confrontar la norma cuestionada con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias (entre otras, STC 48/2013, FJ 4). Por esta razón ha de excluirse cualquier consideración relativa al anexo I de la norma que contiene la determinación de los elementos básicos del currículo del bachillerato en las áreas de lengua castellana y lengua extranjera. En relación con el anexo II del Real Decreto 832/2003 y en concreto con la parte del mismo en la que se disponía que [d]e acuerdo con lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la lengua castellana, otra lengua oficial dispondrán para la organización de las enseñanzas de dicha lengua del*

10 por 100 del horario escolar total que se deriva de este anexo. En todo caso, el horario escolar correspondiente a las enseñanzas comunes de la Lengua Castellana y Literatura será, como mínimo, de 3 horas semanales para cada curso, la Generalitat de Cataluña aduce que esta previsión afecta al conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, pues, al limitar el número de horas que puede destinarse a la enseñanza de la lengua catalana al 10 por 100 del horario escolar total, la coloca en una situación de desigualdad en relación con la determinación del número mínimo de horas que ha de dedicarse a la enseñanza de la lengua castellana. Las SSTC 15/2013, FJ 4; 24/2013, FJ 7 y 48/2013, FJ 4, que resuelven sendos conflictos de competencia planteados también por la Generalitat de Cataluña contra diversos reales decretos de desarrollo de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación y, en los que se impugnaba, aduciendo los mismos motivos, una previsión contenida en el anexo II de las citadas normas de contenido similar a la ahora impugnada consideraron que la atribución del 10 por 100 del horario escolar a la enseñanza de la lengua propia de la Comunidad Autónoma es acorde con el orden constitucional de competencias, por lo que, en aplicación de la doctrina contenida en las Sentencias citadas, a la que nos remitimos, procede desestimar esta impugnación. Acerca de La impugnación de la disposición adicional segunda del Real Decreto 832/2003. Esta disposición, que desarrolla el art. 43.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación, atribuye al Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar las normas necesarias para flexibilizar el bachillerato de los alumnos identificados como superdotados. Esta previsión, según sostiene la Generalitat de Cataluña, excede de las competencias del Estado en materia de educación e impide a la Comunidad Autónoma recurrente el ejercicio de sus competencias en esta materia; el conflicto reproduce en este particular las alegaciones formuladas en relación con el art. 43.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación en el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña contra algunos preceptos de la referida Ley. La STC 212/2012, FJ 5, al resolver el recurso interpuesto contra la citada Ley, remitiéndose a la STC 184/2012, FJ 6 g), descarta que exista una vulneración de la competencia, al considerar que *la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sin que, por otra parte, la remisión reglamentaria a esta cuestión resulte extraña en nuestro sistema educativo (así, Real Decreto 696/1995, y orden de 24 de abril de 1996, que desarrollaban las previsiones de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en esta materia)*. La regulación actualmente vigente en la materia, contenida en el art. 77 de la Ley

Orgánica 2/2006, de educación es similar a la que establecía el art. 43.3 de la Ley Orgánica de calidad de la educación y la disposición adicional segunda del Real Decreto ahora impugnado, por lo que aunque la disposición adicional quinta del Real Decreto 1467/2007, actualmente en vigor, al regular la escolarización del *alumnado con altas capacidades intelectuales* establezca que la flexibilización de este tipo de alumnado se efectuará en los términos que determine la normativa vigente, como esta normativa, como acaba de ponerse de manifiesto, regula esta cuestión en los mismos términos que la norma ahora impugnada, resulta plenamente aplicable la doctrina establecida en las SSTC 184/2012, FJ 6 g) y 212/2012, FJ 5. Por ello, la impugnación ha de ser igualmente desestimada. La desestimación de las anteriores impugnaciones conduce a la de la disposición final primera, ya que carece de carácter autónomo, sino que se funda simplemente en la conexión que aquella disposición tiene con el resto de los contenidos del Real Decreto 832/2003 que han sido examinados.

FALLO: Se declara extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, el presente conflicto positivo de competencias en lo que respecta a los arts. 4, 5, 7.4, 8, 12, 20 y de los anexos I y II, en lo referente a las enseñanzas comunes, del Real Decreto 832/2003, por el que se establecen la ordenación general y las enseñanzas comunes del bachillerato. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

2. Sentencia 3/2014, de 16 de enero (BOE de 10 de febrero). Ponente: Roca Trías (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 132, 149.1.3, 22 y 25
otros: 27.13 EAG

Objeto: Conflicto positivo de competencia núm. 9061-2007, interpuesto por la Xunta de Galicia contra 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.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):103/1989; 149/1991; 40/1998; 207/2011; 5/2013; 8/2013; 49/2013; 87/2013; 99/2013; 159/2013.

Materias: Instalaciones eléctricas y régimen energético; competencias de los reglamentos estatales.

Entiende la Comunidad Autónoma que la competencia para regular el

procedimiento y la autorización de las instalaciones de producción de energía en el mar territorial es autonómica, en atención a que el mar territorial forma parte del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, las instalaciones de producción de este tipo de energía quedan, por aplicación de los arts. 149.1.22 CE y 27.13 del Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG), bajo la competencia autonómica, pues, a diferencia de lo que ocurre con las de transporte, basta con que estén emplazadas en la Comunidad Autónoma para que su autorización corresponda a esta última; se considera, además, por la Comunidad Autónoma de Galicia, que la disposición reglamentaria impugnada sacrifica el principio de cooperación con vulneración de las expresas competencias autonómicas sectoriales que el Estatuto de Autonomía le atribuye sobre el mar territorial; la Abogacía del Estado rechaza que el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma esté integrado por su territorio y el mar territorial, y afirma que, en todo caso, el Estado tiene competencia para autorizar las instalaciones de producción de potencia superior a 50 MW, ex art. 149.1.22 y 25 CE, así como las inferiores a la potencia establecida, ésta vez por aplicación del art. 132 CE en conexión con el art. 149.1.3 CE. El Real Decreto impugnado ha resultado modificado con posterioridad a la interposición del presente conflicto, por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre. Es doctrina del TC que, en procesos competenciales, “[l]a eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos (STC 159/2013, FJ 3). En la medida en que la modificación se ha limitado a reasignar competencias entre los diferentes órganos estatales, pero no ha modificado, siquiera mínimamente, ni el alcance de las competencias estatales, ni el procedimiento establecido, no cabe duda de que la controversia competencial sigue plenamente vigente. En consecuencia, cabe concluir que este conflicto de competencias no ha perdido su objeto. En atención a lo establecido en el art. 63 LOTC y a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en ocasiones anteriores, se ha afirmado que [s]e han de hacer constar con claridad en el requerimiento de incompetencia los preceptos de la disposición viciada de incompetencia (STC 207/2011); en el requerimiento previo, la Xunta de Galicia alegó la vulneración de las competencias autonómicas en materia de autorización de instalaciones de generación de energía eléctrica ubicadas en el

mar territorial, y la lesión de otras competencias autonómicas sobre dicho espacio, que se habría producido por el desconocimiento del principio de colaboración que debe presidir el ejercicio por el Estado de sus competencias cuando éstas pueden afectar a competencias sectoriales autonómicas sobre ese mismo espacio físico. Se solicitó la derogación total del Real Decreto, refiriéndose, además, al art. 3 en lo que atañe al otorgamiento por el Ministerio de Fomento de la autorización de las actividades precisas para la realización del objeto del Real Decreto, cuando afecten a la seguridad marítima, navegación y vida humana, pues entendía que la falta de un trámite de consulta a la Comunidad Autónoma junto con la atribución al Ministerio de esta competencia ejecutiva, lesionaba el ejercicio de sus competencias autonómicas en materia de salvamento marítimo. El requerimiento no contenía, sin embargo, ninguna otra alusión a preceptos concretos en que se residenciara una vulneración autónoma de las competencias autonómicas. Analizará el TC la existencia de la competencia sobre las instalaciones de producción o generación de energía eléctrica ubicadas en el mar territorial; de no ser así, resultará innecesario que concluir sobre el alcance de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.22 CE; se recuerda doctrina previa del TC al respecto: SSTC 8/2013; 87/2013 y 99/2013, cuyos razonamientos se reiteran: Ya se afirmó en la STC 8/2013, FJ 5, que el territorio se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones fuera de la misma. En el art. 132.2 la Constitución se refiere al mar territorial al describir los bienes que, por sus características naturales, forman parte del dominio público estatal; sin embargo, de este precepto no cabe deducir conclusión alguna respecto a la inclusión o no de dichos bienes en el territorio de las Comunidades Autónomas. El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno; tampoco se antoja concluyente, proseguíamos, que la propia Constitución atribuya al Estado competencia exclusiva sobre pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector pesquero se atribuyan a las Comunidades Autónomas, o que estas puedan asumir competencias, ex art. 148.1.11 CE, en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura puesto que, por definición, las competencias exclusivas del Estado se ejercen sobre todo el territorio na-

cional, mientras que tampoco cabe excluir de principio la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias extraterritoriales sobre el mar territorial; para el TC resultará determinante lo dispuesto en el art. 143 CE, al configurar el ejercicio del derecho de autonomía y, en consecuencia, el autogobierno de las Comunidades Autónomas sobre la base de los territorios insulares, las provincias y los municipios; el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad Autónoma pero que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial, siendo esta y no otra la idea razón que subyace en la doctrina constitucional. Precisamente porque el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas, sólo excepcionalmente pueden llegarse a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario o sólo cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular; en atención a estas consideraciones, el TC concluye que las instalaciones de producción de energía en el mar territorial no se encuentran ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, pues el territorio autonómico no se extiende al mar territorial; considera, sin embargo, el TC que el procedimiento establecido en el Real Decreto impugnado elimina el principio de cooperación que debe presidir el ejercicio por el Estado de sus competencias, cuando éstas recaen sobre el mismo espacio físico, en este caso el mar territorial, soporte de otras competencias autonómicas. En concreto se citan las de marisqueo y acuicultura, transporte marítimo, medio ambiente y salvamento marítimo, tal como se ha resumido en los antecedentes de esta Sentencia. A fin de resolver esta cuestión, acude el TC a su anterior doctrina mediante la que se afirmaba que es consustancial al Estado autonómico (por todas la STC 49/2013, FJ 7, con cita de las anteriores); que *[d]e la doctrina recogida en las SSTC 103/1989, Fj 7 a); 149/1991, Fj 7 c) y d); y 40/1998, Fj 38, cabe extraer las notas comunes a las técnicas de cooperación que hemos juzgado constitucionalmente admisibles. Con distintas fórmulas, todas tienen en común el diseño de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a coexistir, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines. La decisión resultante constituye un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, concurrencia que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Este deseable resultado se alcanzará normalmente abriendo un período de consultas para llegar al acuerdo que, de no conseguirse, preservará necesariamente la decisión estatal, que se impondrá a las entidades territoriales únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia,*

sin desplazar a la correlativa competencia autonómica” (STC 5/2013, FJ 6); también ha señalado el TC que no corresponde al TC determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles son las técnicas y cauces precisos para dar curso a la necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (SSTC 146/1992, FJ 4, y 49/2013, FJ 7); considera el TC que es con estos parámetros, con los que se debe valorar si el Real Decreto impugnado respeta o no el principio de colaboración en el ejercicio por el Estado de las competencias que afectan al mismo espacio físico sobre el que la Comunidad Autónoma ejerce determinadas competencias materiales. El Real Decreto impugnado regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, tanto de generación eólica como de producción eléctrica a partir de otras energías renovables; con él se pretende recoger toda la normativa nacional que resulta de aplicación e integrarla en un solo procedimiento administrativo, con la finalidad de orientar a la iniciativa privada y permitir a la Administración salvaguardar los espacios físicos donde vayan a instalarse frente a posibles impactos medioambientales, y racionalizar el procedimiento administrativo de aplicación. El procedimiento que regula el Real Decreto impugnado para los parques eólicos es, por tanto, previo a la autorización de la instalación para cuyo otorgamiento el Real Decreto 661/2007, contempla la consulta a las Comunidades Autónomas; el documento de caracterización debe tener en cuenta la repercusión de la citada instalación sobre las áreas de actividad afectadas por el ejercicio de las competencias autonómicas. A tal fin, se solicitarán informes a las *Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución de proyectos eólicos en el interior del área de estudio*, participación que, en el caso de las Comunidades Autónomas, se llevará a cabo, según establece la disposición adicional cuarta, de acuerdo con las previsiones específicas que establezcan sus normas estatutarias. A tenor de lo expuesto, no cabe duda que el principio de colaboración se ha plasmado en el Real Decreto impugnado en lo que se refiere al documento de caracterización del área eólica mediante un sistema de consulta a las Comunidades Autónomas afectadas, que ningún reparo suscita desde el punto de vista de su constitucionalidad. De acuerdo con el art. 15 del Real Decreto impugnado, forma parte del comité de valoración un representante designado por la Consejería con competencias en materia de energía de cada una de las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas que lindan con el área eólica marina. El hecho de que las Comunidades Autónomas, cuyas competencias pueden verse afectadas por la reserva de zona para instalaciones de este tipo, sólo cuenten con un representante con voz y voto en el órgano colegiado, no les impide expresar su parecer en relación a todos aquellos aspectos que pueden afectar a sus competencias y conformar mediante su

voto la voluntad del órgano colegiado; también apreciará el TC que tampoco se elimina la participación de las Comunidades Autónomas en el otorgamiento de la autorización de la instalación; por último el TC pasa a determinar la autorización por el Estado de las instalaciones de generación en el mar territorial, en cuanto que atribuye al Estado una competencia ejecutiva en relación al salvamento marítimo que excede de la mera coordinación, invade la competencia autonómica para la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo (STC 40/1998); en efecto del tenor literal del art. 3.4 resulta que el Ministerio de Fomento es el órgano competente para *autorizar las actividades necesarias para la realización del objeto del presente Real Decreto cuando afecten a la seguridad marítima, a la navegación y a la vida humana en el mar*; es el Estado el que debe establecer las condiciones en que se autoricen las instalaciones de generación en el mar territorial que puedan afectar a los bienes jurídicos antes citados; el TC considera que este condicionado es accesorio de la autorización de instalaciones de generación en el mar territorial y se trata del ejercicio de la competencia estatal para la autorización de instalaciones en el mar territorial, que deberá tener en cuenta las posibles afectaciones a la seguridad marítima, la navegación y la vida humana y establecer las condiciones en las que éstas podrán implantarse; para concluir que de esos razonamientos deriva que el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, impugnado por la Comunidad autónoma de Galicia, no invade competencias de dicha Comunidad.

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

Véase, asimismo, la STC 25/2014 sobre el mismo asunto en relación con las Islas Canarias.

3. Sentencia 6/2014, de 27 de enero (BOE de 25 de febrero). Ponente: Valdés Dal-Ré (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.13 y 16

otros: 128 EAC; 116 EAC

Objeto: promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1, primer párrafo; 2; 3.1, 2, 3 y 4; 4.1, 2, 3 y 5; 5 y 7 así como contra la disposición final primera del Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo “Letra Q” en el etiquetado de la leche y los productos lácteos.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 125/1984; 114/1985; 95/1986; 46/1988; 69/1988; 186/1988; 14/1989; 15/1989; 76/1991; 213/1994; 112/1995; 147/1996; 197/1996; 133/1997; 21/1999; 95/2002; 77/2004; 31/2010; 158/2011;

Materias: Ganadería y consumo: competencias estatales y autonómicas.

Sostiene la Generalitat de Cataluña que la Disposición impugnada vulnera su competencia en dos ámbitos materiales. De una parte, en el art. 128 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que le atribuye la competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad, “respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución”. De otra parte, en el art. 116.1 EAC, que le confiere igualmente la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución”. En su contra se sostiene la competencia estatal basada en los arts. 149.1.13 y 16 CE que reconocen al Estado la competencia exclusiva en las materias de *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* y *bases y coordinación general de la sanidad*. La trazabilidad se configura a partir del Real Decreto 217/2004 como un sistema de información para mejorar la transparencia de los circuitos comerciales que recorren las producciones ganaderas, y que permite la transferencia de información ininterrumpida desde la granja hasta las industrias de transformación y, finalmente, al consumidor. Este sistema de información presenta dos fases perfectamente diferenciadas: (i) el sistema obligatorio regulado en el Real Decreto 217/2004, que permite el seguimiento de la leche desde su producción en las explotaciones ganaderas hasta su llegada a los centros de recogida o transformación, sistema asociado, según su disposición adicional segunda, al cumplimiento de las obligaciones enunciadas por el Reglamento (CE) 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; y (ii) el sistema voluntario regulado en el Real Decreto 405/2010, asociado al uso del logotipo “Letra Q”, y aplicable desde la entrada de la leche o los productos lácteos en el centro de transformación hasta su envasado final con destino al consumidor; ésta no conforma una materia a efectos competenciales, pues la información que con este sistema se recoge puede servir a distintas finalidades, encuadrables a su vez en distintos ámbitos competenciales; a partir de estas precisiones, considera el TC que el Decreto controvertido responde al doble propósito de

atender la demanda de información de los consumidores y a mejorar la información y la transparencia de la producción y la comercialización de la leche y los productos lácteos, y para ello establece un sistema de trazabilidad de carácter voluntario para los operadores, que se traduce en el uso de un logotipo en el etiquetado, la “Letra Q”; desde esta perspectiva, se trataría de una competencia asumida por la Generalitat de Cataluña en virtud del art. 116.1 EAC, a cuyo tenor corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13 y 16 de la Constitución”. La competencia autonómica se enmarca así expresamente en el art. 149.1.13 y 16 CE, si bien el pleno y efectivo desenvolvimiento de las competencias estatales *no requiere de salvaguarda expresa por parte de un precepto estatutario de asignación de competencias a una Comunidad Autónoma* (STC 31/2010, FJ 75); de acuerdo con el art. 123 EAC, la Generalitat de Cataluña dispone de competencia exclusiva en materia de consumo, *estando comprendida en la misma la regulación de la información en materia de consumidores y usuarios* [apartado e)]. Sobre esta atribución competencial, recordará el TC que en su STC 31/2010 ya dijo que *es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda (STC 15/1989, FJ 1), sin necesidad de que el Estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64) (FJ 70); la norma debe encuadrarse en las materias de ganadería y sector agroalimentario, por un lado, y consumo, por otro; son estos ámbitos materiales de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña, en los que no obstante pueden proyectarse o incidir determinadas competencias estatales. Considerará el TC que su enjuiciamiento se contrae a determinar si el Real Decreto 405/2010 puede considerarse dictado en el ejercicio legítimo de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1 CE, se partirá de la calificación hecha por el legislador estatal, teniendo no obstante presente, al margen de cualesquiera otras posibles consideraciones sobre la capacidad del legislador estatal en orden a la interpretación de preceptos constitucionales o a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que la calificación de la competencia o competencias ejercidas por dicho legislador contenidas en una norma dictada por el mismo no puede vincular a este Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC) (STC 114/1985, FJ 1); se traerá a colación la doctrina de la dimensión material de las normas básicas, plenamente consolidada, que implica que no todo lo que el legislador estatal califica formalmente de base lo es necesariamente, por lo que el examen que al TC corresponde tiene como fin*

comprobar si la uniformidad básica establecida es consecuyente o no con la finalidad objetiva perseguida al reservar al Estado la competencia para fijar bases en una determinada materia” (STC 48/1988, FJ 3); en la disposición que se debate, la DF 1ª le atribuye el carácter de normativa básica, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE regla competencial exhaustivamente interpretada por el TC habiendo fijado una doctrina que, de forma resumida, se recoge, entre otras, en la STC 77/2004: [B]ajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986 y 213/1994) ... el Estado retiene ciertas capacidades en aquellos aspectos sectoriales de la economía que pudieran ser objeto de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pero que deben acomodarse a las directrices generales mediante las que aquél fija las bases de la planificación económica y coordina la misma. También lo es, sin embargo, que dichas facultades de supervisión no pueden suponer en ningún caso que se desfigure un reparto constitucional y estatutario de competencias en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica. Como tantas veces ocurre, y es aún más cierto en estas materias conectadas con la existencia de un mercado único en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados, el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos. (FJ 4); recordará el TC su reciente SC 104/2013 en la que en el sector agropecuario, corresponde al Estado, en virtud de su competencia de ordenación general de la economía, establecer las directrices globales de ordenación y regulación del mercado agropecuario nacional... quedando reservada a la Comunidad Autónoma la competencia para adoptar, dentro del marco de esas directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas, sino complementarias, concurrentes o neutras de tal forma que estando encaminadas a mejorar las estructuras de la agricultura y ganadería propias no supongan interferencia negativa o distorsión de la ordenación general establecida por el Estado, sino más bien que sean coadyuvantes o inocuas para esta ordenación estatal (STC 158/2011, FJ 8, con cita de la STC 14/1989, FJ 3); se tratará de determinar si la norma controvertida, desde la perspectiva material, tiene la consideración de medida básica de ordenación general del mercado lácteo, teniendo en cuenta que la jurisprudencia también ha precisado (SSTC 125/1984,; 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988,; 133/1997), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995; 21/1999, FJ 5; 95/2002, FJ 7)” (STC 77/2004, FJ 4). Para ello resulta decisivo atender a la finalidad perseguida por la norma impugnada, pues “la ordenación

general de la economía hace posible la intervención del Estarlo a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas” (STC 186/1988, FJ 8), desde esta perspectiva, concluirá el TC el Real Decreto 405/2010, por su declarada finalidad meramente informativa y por el limitado alcance que le presta su naturaleza de normativa de cumplimiento voluntario para los operadores, constituye una medida de escasa entidad o repercusión económica, que en ningún caso homogeneiza o condiciona el acceso de aquéllos al mercado, por ello, sólo presenta una débil vinculación con la ordenación económica general del subsector lácteo, que resulta a todas luces insuficiente para prevalecer frente a su contenido material. El régimen establecido en la norma impugnada tampoco responde al concepto de coordinación contenido en el art. 149.1.13 CE, una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 197/1996, FJ 4). Se invocará, asimismo, la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la sanidad, ex art. 149.1.16 CE, no siendo determinante que la disposición final primera del Real Decreto impugnado no invoque este título competencial, pues esta circunstancia, como ya hemos expuesto, no vincula al TC. Todos los datos de las muestras tomadas en virtud de estos controles se transmitirán a la “base de datos Letra Q” regulada en el Real Decreto 217/2004. La relevancia sanitaria de este régimen es patente, ya que la no superación de los controles cierra el paso a la comercialización de la leche (arts. 5.4 y 9.2); el sistema de trazabilidad que fundamenta el concreto uso del logotipo “Letra Q” no está asociado al cumplimiento de requisitos o controles sanitarios; ello significa que, una vez cumplidas las exigencias de la normativa vigente, la leche puede ser comercializada, porque con ello queda acreditado que el producto alimentario reúne las garantías sanitarias, use o no el logotipo “Letra Q”; de ahí que la regulación contenida en el Real Decreto impugnado no constituye un complemento normativo que refuerce la garantía sanitaria o suponga un plus en este ámbito, ni es por lo mismo condición de comercialización desde la perspectiva de la seguridad alimentaria: como ya se señaló en la STC 69/1988, las reglas concernientes a los productos alimenti-

cios pertenecen, en una parte sustancialmente importante, a lo que se estima propio de la sanidad de la alimentación. Ello autoriza a integrar en el conjunto de las reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor aquellas que sean aplicables a los productos alimenticios, pues constituyen parte esencial de la protección de la salud con la consecuencia de que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede comprenderse en cualquiera de los dos títulos competenciales señalados. El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del art. 149.1.1 de la Constitución, por su más amplio alcance, deba ceder a la regla más especial, en este caso, del art. 149.1.16 de la propia Constitución. En consecuencia, la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor no excluye la que al Estado le confiere el art. 149.1.16 de la Constitución para dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales de cualquier clase de productos, y especialmente de los alimenticios, constituyan reglas básicas de aplicación general, delimitadoras de aquella competencia autonómica y, por consiguiente, vinculantes e indisponibles para la Comunidad titular de la misma (FJ 4). En el mismo sentido, en la STC 147/1996, ya se confirmó la competencia estatal ex art. 149.1.16 CE para disciplinar los datos que obligatoriamente han de figurar en el etiquetado de los productos alimenticios, dada la relevancia que para la salud humana tiene esa particular información. Excluida la dimensión sanitaria de la norma, los criterios informativos regulados por el Real Decreto 405/2010 forman parte, en consecuencia, del derecho a la información de consumidores y usuarios, que es más bien resultado del ejercicio de la competencia legislativa sobre ‘defensa del consumidor y del usuario’, siendo éste el título a considerar” [STC 15/1989, FJ 15 a)]. Concluirá el TC afirmando que los preceptos impugnados del Real Decreto 405/2010 carecen de cobertura competencial y hayan de reputarse contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, por invadir las atribuidas a la Generalitat de Cataluña por los arts. 116.1 y 123 EAC; tal invasión competencial debe predicarse del conjunto de los preceptos impugnados, que deben correr idéntica suerte al ser instrumentales para la finalidad y el objeto regulatorio de este real decreto, del que forman parte inescindible.

FALLO: El TC ha decidido estimar el conflicto positivo de competencia núm. 6152-2010 y, en consecuencia, declarar que los arts. 1, primer párrafo; 2; 3, apartados 1, 2, 3 y 4; 4, apartados 1, 2, 3 y 5; 5 y 7 así como contra la disposición final primera del Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo “Letra Q” en el etiquetado de la leche y los productos lácteos, vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

4. Sentencia 20/2014, de 10 de febrero (BOE de 11 de marzo). Ponente: Valdés Dal-Ré (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.23.
otros: 10.16; 11; 144 EAC.

Objeto: Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 339/1993.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 33/2005; 1/2012; 244/2012 16/2013; 49/2013.

Materias: Competencias sobre ordenación general de la economía y medio ambiente.

La parte promotora del conflicto considera que este conjunto de preceptos incurrir en invasión de la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente (arts. 144 y 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), al designar a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales. Se sostiene por la representación del Estado que la norma impugnada no regula el objeto de esta controversia —la acreditación de verificadores medioambientales—, por lo que la demanda está privada de fundamento al tratar de justificar la extralimitación competencial denunciada. El objeto de este conflicto de competencia es sustancialmente idéntico al que fue resuelto mediante la STC 33/2005 en dicha Sentencia se determinó: en primer lugar, que la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como entidad de acreditación afecta a ámbitos diversos al medioambiental, único en el que se plantea la controversia competencial, y que así interpretada la norma no invade la competencia autonómica (FFJJ 8 y 9); en segundo lugar, que “*la atribución ... a la Administración General del Estado de la facultad para designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y la efectiva designación de ENAC como entidad de acreditación ... vulneran el orden constitucional de competencias, de acuerdo con lo previsto en los arts. 149.1.23 CE y 10.1.6 EAC* (FJ 11); tal conclusión, así como la extensa argumentación que la precede, son enteramente aplicables a este proceso; en consecuencia, procede remitirse a la STC 33/2005 en su integridad, sin necesidad de reproducirla amplia-

mente en esta resolución, con la única salvedad de que, tras la reforma estatutaria operada mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe hacerse ahora referencia al art. 144 EAC. El Real Decreto 1715/2010 responde al nuevo marco comunitario constituido por el Reglamento (CE) 765/2008, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia de mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) 339/1993. El preámbulo de la disposición objeto de este conflicto expone al respecto: *En lo que se refiere a la acreditación, el Reglamento (CE) núm. 765/2008 diseña, en el ámbito comunitario, el marco en el que ha de desarrollarse la actividad de acreditación en los Estados miembros, y [establece] una serie de obligaciones para éstos, entre las que destaca la necesidad de que en los mismos no exista más de un organismo nacional de acreditación, al cual se le encomiende el ejercicio de la actividad de acreditación al servicio del interés general. Todo ello con el fin de garantizar que los organismos que actúan en el ámbito de la acreditación lo hacen cumpliendo ciertos requisitos mínimos relativos al ejercicio de dicha actividad y conforme a unos principios de funcionamiento y organización comunes, al objeto de posibilitar que todos los Estados miembros confíen en los certificados de conformidad emitidos por organismos de evaluación de la conformidad acreditados para ello en cualquier Estado miembro, sin necesidad de acreditarse necesariamente en el que desarrollen su actividad.* Traerá nuevamente el TC su premisa a tenor de la cual la *traslación al ordenamiento interno de este Derecho supranacional no afecta a los criterios constitucionales de reparto competencial, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Europea ni por la promulgación de normas comunitarias.*” (STC 1/2012, FJ 9, y las allí citadas). En la misma Sentencia y fundamento jurídico se declaró asimismo también que “[l]as exigencias derivadas del Derecho de la Unión no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política de que gozan los órganos constitucionales ... En la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro. Como ha reiterado este Tribunal, el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado. Tal como recordamos en la STC 96/2002, (Fj 10), la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que el texto constitucional ha configurado rige también para la ejecución del Derecho de la Unión Europea”; advertirá el TC que se tomará en consideración la normativa comunitaria únicamente como elemento interpretativo (STC 33/2005, FJ 3). Y es que de la relación entre la definición genérica de qué sean las entidades de acreditación, con-

tenida en la norma controvertida y la disposición adicional tercera que designa a la ENAC como una de tales entidades, no puede deducirse que, al no diferenciar los posibles ámbitos de actuación, se le otorga una competencia universal, en relación con todas las posibles actividades contempladas en el capítulo II (FJ 9). Las partes coinciden en señalar que el sistema específico de supervisión de los verificadores medioambientales no está regulado en el Reglamento (CE) 765/2008, sino en el Reglamento (CE) 1221/2009, y así se deduce efectivamente de la lectura conjunta de ambas disposiciones comunitarias; este segundo reglamento comunitario completa las normas del primero, teniendo en cuenta las características especiales del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, que entre otros aspectos se refleja en la posibilidad que tienen los Estados miembros de optar por un sistema de acreditación (en cuyo caso rige el criterio del organismo único, art. 4.1 del Reglamento (CE) 765/2008) o por un sistema de autorización [por remisión al art. 5.2 del reglamento (CE) 765/2008]. Considera el TC que en la línea ya recogida en la contestación del Gobierno al requerimiento de incompetencia, lleva razón la Abogada del Estado cuando alega que el Real Decreto 1715/2010 no aborda ni predetermina esta opción abierta por el Reglamento (CE) 1221/2009, y que será la norma reglamentaria que desarrolle dicho precepto comunitario la que, en su caso, deba someterse al correspondiente pronunciamiento constitucional. La normativa aprobada con posterioridad confirma este planteamiento; el régimen jurídico específicamente aplicable a la evaluación de los verificadores medioambientales se ha aprobado mediante el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. La citada disposición estatal ha sido objeto de conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de Cataluña tramitado con el núm. 4911-2013, sin que, evidentemente, proceda en esta resolución anticipar juicio alguno sobre la misma. Como ya hiciera la STC 33/2005, todo ello conduce a concluir que cabe interpretar que el artículo único del Real Decreto 1715/2010 no regula la acreditación de los verificadores medioambientales. Así interpretado, el precepto no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente, y así se dispondrá en el fallo. Una vez circunscrito el objeto del Real Decreto 1715/2010 a la acreditación de organismos de evaluación de conformidad distintos de los verificadores medioambientales, el título com-

petencial habilitante en el ámbito de la seguridad industrial es el art. 149.1.13 CE, como declaramos en la STC 33/2005, FJ 5. En atención a lo ya expuesto en cuanto a la interpretación de conformidad del artículo único, ello conduce a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera, en la medida en que invoca indebidamente el art. 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para su aprobación (entre otras, SSTC 244/2012, FJ 9; 16/2013, FJ 10; y 49/2013, FJ 7); se considera también fuera de lugar la referencia del párrafo undécimo del preámbulo del Real Decreto 1715/2010, en cuanto señala que *es preciso tener en cuenta que la obligación de designación de un único organismo nacional de acreditación que impone el artículo 4.1 del Reglamento (CE) núm. 765/2008 se extiende a los verificadores medioambientales, tal y como se desprende del artículo 28.1 del Reglamento núm. 1221/2009*. No obstante, la parte dispositiva de la norma impugnada omite cualquier regulación que pueda conectarse con este párrafo, por lo que no cabe entender que con esta incongruente mención el Estado haya adoptado decisión alguna en el marco de la doble opción abierta por el art. 28, apartados 1 y 2, del Reglamento 1221/2009. Por tanto, lo que expone sobre esta cuestión el preámbulo, al carecer del valor prescriptivo propio de las normas jurídicas, no tiene virtualidad suficiente para alterar la conclusión de que la norma impugnada no regula, en realidad, el objeto de esta controversia competencial; dado que no cabe conferir a lo afirmado en este pasaje de la parte expositiva de la disposición impugnada mayor relevancia que el mero anticipo de lo que ha sido efectivamente regulado en el posterior Real Decreto 239/2013, y en coherencia con el pronunciamiento previo contenido en la STC 33/2005, FJ 11, el TC considera que debe privar al preámbulo, en ese punto, *del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada* (STC 31/2010, FJ 7), sin necesidad de trasladar esta decisión al fallo. Sobre las restantes disposiciones objeto de este conflicto (el último inciso de la disposición transitoria única, la disposición final segunda y la disposición final tercera), impugnadas por conexión con el artículo único del Real Decreto 1715/2010, se remitirá el TC a lo señalado en el apartado b) del último fundamento jurídico.

FALLO: Se ha decidido 1º Declarar que la disposición final primera del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, en cuanto invoca el art. 149.1.23 CE como título competencial habilitante, es contraria al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nula.

2º Declarar que el artículo único, el último inciso de la disposición transitoria única, la disposición final segunda y la disposición final tercera del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, en la interpretación que se realiza en el funda-

mento jurídico 3 de esta Sentencia, no invaden las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Sobre esta cuestión véase in extenso la STC 33/2005.

5. Sentencia 24/2014, de 13 de febrero (BOE de 11 de marzo). Ponente: González-Trevijano Sánchez (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 27; 81.1; 149.1.1 y 30
otros: 131 EAC

Objeto: Artículos 6.4, 11.2, 13.5 y 6 y el anexo III del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación primaria.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 87/1983; 77/1985; 69/1988; 135/1992; 330/1993; 133/1997; 98/2001; 2/2014; 14/2004; 222/2006; 31/2010; 18/2011; 111/2012; 212/2012; 24/2013;

Materias: Competencias sobre condiciones básicas sobre igualdad y educación.

Sostendrá la Generalitat de Cataluña que los preceptos impugnados del Real Decreto 1513/2006 suponen una injerencia en las competencias de la Comunidad Autónoma; en sustancia, se niega que los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1.1 y 30 CE presten cobertura al Estado para regular las enseñanzas comunes de la etapa educativa, de forma que impida a la Comunidad Autónoma ejercer sus facultades de desarrollo normativo en la materia; aduciendo además, desde un punto de vista material, que el contenido de los preceptos controvertidos excede de las bases reservadas al Estado en la materia. Por parte del Estado hace hincapié en que el Gobierno en su actuación cuenta con habilitación expresa según se deduce del contenido de la Ley Orgánica de educación, de la que el Real Decreto en cuestión es norma de desarrollo; y, por otro, que en la determinación y regulación de las bases, se ha sido respetuoso con las competencias autonómicas dejando margen suficiente para que las administraciones educativas dicten las correspondientes normas de desarrollo incorporando las peculiaridades que consideren oportunas en su ámbito competencial. Indicará el TC que ninguna observación ha de hacerse acerca de la sobrevivencia de la impugnación, por cuanto los preceptos impugnados no han sido objeto de modificación ulterior a la

interposición del conflicto objeto de esta Sentencia; al tiempo que destaca que las normas autonómicas de contraste alegadas por el recurrente, singularmente las contenidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, permanecen en su tenor inalteradas. Procederá el TC a realizar el correspondiente encuadre competencial de la materia para, a continuación, abordar el examen de cada uno de los preceptos controvertidos por el recurrente en el mismo orden seguido por el escrito en el que se formaliza el conflicto positivo de competencia. Considera preciso el TC atenerse a lo declarado en la STC 24/2013, en la que se resolvía el conflicto positivo de competencia interpuesto contra otra de las normas de desarrollo de la Ley Orgánica de educación, el Real Decreto 1631/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación general obligatoria, así como a la serie de resoluciones dictadas con ocasión de las impugnaciones competenciales planteadas contra los Reales Decretos de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación, que recogen la doctrina del Tribunal en este particular, sintetizada en la reciente STC 2/2014 (*véase supra*). Dos son los extremos que habrán de considerarse para realizar el encuadramiento competencial: primero, la naturaleza de las competencias estatales en la materia; segundo, las competencias autonómicas y, más en concreto, las específicas competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. Señalará el TC que deben considerarse dos competencias diferenciadas: por un lado, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, ex art. 149.1.30 CE, implica que se reserva al Estado *toda la función normativa en relación con dicho sector*, mientras que la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, igualmente ex art. 149.1.30 CE, habilita al Estado para dictar principios normativos y generales y uniformes relativos a la ordenación de las materias recogidas en dicho precepto del Título primero de la Constitución, para concluir, a los efectos de la delimitación material del art. 149.1.30 CE, recordando que *en materia de enseñanza correspond[e] al Estado la alta inspección, las competencias de ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (por todas, STC 330/1993 FJ 3) (STC 24/2013, FJ 3)*. Por lo que se refiere a las competencias autonómicas en la materia interesa destacar dos aspectos: por un lado, con respecto a los preceptos estatutarios de contraste, “[e]n esta materia, el art. 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) aprobado en el año 2006, bajo la rúbrica

“Educación”, atribuye determinadas competencias a la Generalitat de Cataluña en el ámbito de la enseñanza no universitaria; de acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de *las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil*. Competencia exclusiva que incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados y sobre la que, como recuerda la STC 111/2012, ya se señaló en la STC 31/2010, que *[s]e trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’ y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas*. Por último, apreciará el TC que el apartado 3 del mismo precepto atribuye a la Generalitat una competencia compartida *[e]n lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, y respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución. Esta competencia también incluye en una decena de subapartados la enunciación de una serie de facultades concretas que corresponden a la Generalitat que han de ser entendidas en el sentido que ya expresamos en la STC 31/2010 (Fj 60)*. (STC 212/2012, FJ 3); en relación con la competencia del establecimiento de la ordenación curricular [art. 131.1, letra c), EAC] *“la STC 31/2010, declaró inconstitucional el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto” del art. 111 EAC, intitulado “competencias compartidas”, toda vez que las bases estatales quedaban reducidas “[a] los ‘principios o mínimo común normativo’ fijados por el Estado ‘en normas con rango de ley’, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999), 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, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada (STC 31/2010, Fj 60).”* (STC 24/2013, FJ 3); a partir de esa doctrina se concluía en el FJ 3 STC 24/2013: *[e]sta interpretación con-*

forme a la cual el contenido y alcance de las bases estatales serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal, es la que ha de tenerse en cuenta para la resolución de este conflicto competencial, lo que nos permite descartar, ya desde este momento, que la competencia estatal ex art. 149.1.30 CE haya quedado limitada, como se alega en la demanda, a la regulación ‘de mínimos’ contenida en la Ley Orgánica del derecho a la educación y en la Ley Orgánica de educación, pudiendo el Estado concretar las bases, más allá de lo establecido en las citadas normas legales, siempre y cuando no invada con ello la competencia autonómica, cuestión ésta que corresponderá dilucidar a este Tribunal’. Recordará ahora el TC su doctrina sobre el término *exclusivas* predicadas de las competencias educativas a fin de determinar el encuadramiento competencial; como ya se dijo en la STC 31/2010 la competencia estatal ‘no puede verse perjudicada por la sola utilización en el art. 131.1 EAC de la expresión ‘competencia exclusiva’ toda vez que con ésta no se significan otras potestades que las que hemos referido en el fundamento jurídico 59 al enjuiciar la constitucionalidad del art. 110 EAC’; y respecto de su apartado 2, que, pese a la declaración estatutaria de la competencia allí expresada cómo ‘exclusiva’, ‘es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre la materia referidas en los ocho subapartados de dicho precepto’, ya que ‘se trata de materias claramente encuadradas en el ámbito de la ‘educación’ y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetidos, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64)’” (STC 24/2013, FJ 3). Recordará el TC su doctrina acerca de las denominadas normas básicas: en el FJ 4 STC 24/2013, se ponían de manifiesto dos aspectos sustanciales en la materia: los requisitos materiales y formales que deben reunir las normas básicas y su aplicación al ámbito educativo; desde el punto de vista material, se recordaba la finalidad de las normas básicas, que se dirigen a incluir las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material (STC 223/2000, FJ 6, con cita de las SSTC 1/1982, 48/1988, 147/1991, y 197/1996) (STC 14/2004, FJ 11); para seguir razonando: sin perjuicio de que la intensidad de las normas básicas irá en función del ámbito material sobre el que incidan [e]ste Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la

*función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.) (STC 222/2006, FJ 3). Por su parte, desde una perspectiva formal se recordaba la doctrina de este Tribunal en virtud de la cual se admite la intervención del reglamento como excepción a la ley formal para la determinación de las bases, así: “se deben satisfacer determinados requisitos con el fin de que ‘el cierre del sistema, no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura’. De manera que a esta perspectiva ‘atiende el principio de ley formal... en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. También precisamos que, como excepción a dicho principio de ley formal, el Gobierno puede hacer uso de la potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases’ (STC 98/2001, FJ 7, con cita de la STC 69/1988, FJ 5)” (STC 14/2004, FJ 11); teniendo en cuenta el objeto material de la competencia –materia educación– se recuerda, asimismo, la especial relevancia de las normas reglamentarias en este particular cuando concurre, de un lado, la inadecuación de la ley formal para regular una materia por su naturaleza y características concretas (STC 77/1985, FJ 16). El recurrente sostiene que la determinación de un horario mínimo excede de lo básico, que ha de ceñirse a lo dispuesto en la Ley Orgánica cuando fija como objetivo de la educación primaria desarrollar hábitos de lectura [art. 17, letra e) in fine]. El TC no admite la impugnación; primero, porque no es cierto que, en la determinación de los aspectos básicos en esta materia, las facultades del Gobierno se restrinjan únicamente a fijar los horarios de las materias que conforman las enseñanzas mínimas, pero no de otro tipo de actividades; señalando el TC, al referirse a la mínima homogeneidad de las enseñanzas que permita la obtención, expedición y homologación de los correspondientes títulos académicos ha advertido que *difícilmente puede conseguirse esa finalidad si no se fijan no sólo las enseñanzas mínimas sino también los horarios que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa ... La conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la de fijar los horarios mínimos*” (STC 87/1983, FJ 4). En este sentido, la norma impugnada, al establecer un tiempo mínimo diario para la lectura ni siquiera agota, desde la pers-*

pectiva horaria, el tiempo que puede dedicarse a la citada actividad, que perfectamente puede ser superior, sino que determina un mínimo homogeneizador que asegure la *enseñanza efectiva y completa*, y permita la homologación de títulos, en este caso concreto mediante la consecución de uno de los objetivos previstos en la Ley Orgánica de educación [art. 17, letra e)] para los que la norma prescribe que para fomentar su hábito *se dedicará un tiempo diario a la misma* (art. 19.3 igualmente de la Ley Orgánica de educación); en segundo lugar advertirá el TC que el recurrente no explica por qué tal determinación de un mínimo le priva de la facultad de desarrollar el currículo de la enseñanzas primarias y de su facultad de ordenar la actividad educativa en esta etapa, toda vez que la regulación básica, no es que no agote ni siquiera, como acaba de indicarse, el tiempo que obligatoriamente ha de destinarse a diario a la actividad, sino que deja abierto todos los extremos relativos al modo de ejercerla, a la distribución del tiempo entre distintas áreas, las eventuales evaluaciones sobre el grado de cumplimiento del objetivo, la determinación de los textos de lectura más adecuados o de las técnicas didácticas más convenientes, entre otros; extremos que dejan un extenso y amplio margen a las administraciones educativas con competencia en la materia (entre ellas la perteneciente a la Comunidad Autónoma recurrente) y centro docentes para intervenir en este particular, habiendo quedado constreñida la normación básica del Estado a fijar un mínimo horario que posibilite la existencia de unas competencias o capacidades mínimas en lectura, que se conforma como un objetivo básico de la etapa educativa concernida; la impugnación ha de ser desestimada en este particular. Según los recurrentes, la regulación contenida en el anexo III del Real Decreto sobre cómo detraer el 10 por 100 de los horarios en las Comunidades Autónomas con lengua cooficial para la organización de sus enseñanzas, supone una injerencia en las competencias de la Generalitat al limitarse en las áreas lingüísticas; advierte el TC que esta cuestión viene siendo reiteradamente objeto de impugnación en los conflictos planteados contra los Reales Decretos de desarrollo de la Ley Orgánica de calidad de la educación y, ahora como es el caso, de la Ley Orgánica de educación. Recordará el TC lo ya resuelto, por ejemplo en la STC 24/2013: *aunque las bases deben estar dotadas de estabilidad, ello no impide al legislador estatal modificarlas sin que corresponda a este Tribunal comparar la opción del legislador, en este caso del gobierno estatal, con otras anteriores sino determinar si el Estado ha actuado su competencia dentro del orden constitucional o se ha excedido en su ejercicio* (STC 24/2013, FJ 7). En consecuencia, el examen que ha de realizarse debe incidir en la finalidad perseguida por la regulación básica y sobre si la misma deja margen al legislador autonómico de desarrollo. Los recurrentes no impugnan el porcentaje de horas que pueden detraerse para

la enseñanza de la lengua cooficial y que, por lo demás, esta regla incide directamente en la fijación de los horarios de los contenidos básicos que, como señalamos en la STC 88/1983, de 27 de octubre, Fj 3, va aparejada a la competencia estatal para regular las enseñanzas mínimas y, como tal, cumple la finalidad de estas últimas, esto es, garantizar la ‘formación común en un determinado nivel de todos los escolares’ (STC 24/2013, Fj 7), sino de los límites que se derivan del párrafo tercero de la norma; sin embargo, “la finalidad de esta determinación no es otra que asegurar ese conocimiento mínimo de la lengua española que corresponde a los poderes públicos garantizar de acuerdo con el art. 3 de la Constitución (STC 88/1983, de 27 de octubre, Fj 4), formando parte, en consecuencia, de la competencia estatal para fijar las enseñanzas mínimas a la que se refiere la disposición adicional primera 2 c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación” (ídem); reiterará el TC lo ya establecido en la STC 24/2013 sobre las previsiones dirigidas a asegurar el conocimiento del castellano y de la lengua cooficial: “tal y como hemos afirmado en la ya tantas veces citada STC 88/1983, de 27 de octubre, Fj 4, del art. 3 de la Constitución deriva el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de la lengua propia de la Comunidad, que tiene carácter de lengua oficial, de modo y manera que ‘una regulación de los horarios mínimos que no permita una enseñanza eficaz de ambas lenguas incumpliría este deber constitucional que contiene el art. 3 CE’. La Generalitat no ha puesto en duda que la reducción del 10 por 100 de los horarios mínimos sea suficiente para garantizar el conocimiento de su lengua propia por lo que como quiera que las determinaciones impugnadas no rebajan o disminuyen el horario escolar a ella destinado, que sigue siendo el 10 por 100, y se limitan a incidir en los criterios que deben tenerse en cuenta para detraer este horario de las materias básicas, no cabe concluir que las determinaciones impugnadas impidan a la Comunidad Autónoma cumplir con su deber de garantizar adecuadamente el conocimiento de la lengua catalana pues, garantizado un horario mínimo para su enseñanza, resulta indiferente a estos efectos la existencia de las reglas impugnadas. A la misma conclusión debe llegarse en relación con la existencia de un límite mínimo de horas impartidas en lengua castellana, en la medida en que la Comunidad Autónoma puede decidir, a la hora de diseñar el currículo, si imparte conjuntamente las estructuras comunes a las dos lenguas, la lengua en que las imparte y, finalmente, en el caso de que se opte por la enseñanza de esas estructuras comunes en lengua distinta de la castellana si lo que resta hasta alcanzar el mínimo de horas exigidas se asignan al área lengua castellana y literatura o a cualquier otra, siempre que se impartan en castellano.” (STC 24/2013, Fj 7); el TC declarará que la impugnación del anexo III del Real Decreto 1513/2006 ha de desestimarse. El artículo 11.2 del Real Decreto 1513/2006 se impugna por cuanto la definición de las funciones del tu-

tor excede del ámbito de lo básico; se rechazan los argumentos de los recurrentes; el TC recuerda su doctrina sobre variabilidad de las bases y que se sintetiza en los siguientes enunciados: “las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad” (STC 18/2011, FJ 14), pero “*en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del Derecho, sino con el propio dinamismo del sector de la economía en el cual se insertan (STC 135/1992, fundamento jurídico 2)*” (STC 133/1997, FJ 8). En consecuencia, la impugnación del artículo 11.2 del Real Decreto 1513/2006 debe desestimarse. Del artículo 13 del Real Decreto 1513/2006 se impugnan los apartados quinto y sexto, que regulan distintos extremos atinentes a alumnos con necesidades específicas. El recurrente sostiene que la norma se excede de las previsiones básicas por cuanto aumenta las prescripciones contenidas por la Ley Orgánica de educación con respecto de los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo español. Más concretamente, los reproches se dirigen contra los párrafos segundo y tercero del apartado referido por considerarlos una injerencia en las competencias de la Comunidad Autónoma; se entiende que el Real Decreto se aparta de la Ley Orgánica al referirse únicamente a la escolarización simultánea de los alumnos con carencias lingüísticas; finalmente se considera que las previsiones relativas al curso de escolarización para los alumnos con desfase curricular menoscaban las competencias autonómicas en este particular, que quedan sin margen decisivo para determinar el curso de escolarización; sobre el primero de los reproches, entenderá el TC que no reviste por cierto carácter competencial, no puede admitirse; se acepta la alegación del Estado: el Real Decreto sólo se refiere expresamente a la atención específica, con carácter simultáneo a la escolarización para el caso de alumnos con carencias lingüísticas; en modo alguno modifica las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de educación, se considera que en términos estrictamente competenciales, resulta el reproche dirigido a que el Real Decreto haya previsto el curso concreto en el que deben quedar escolarizados los alumnos de incorporación tardía al sistema educativo que presenten desfases en el currículo en los términos previstos por la norma; la naturaleza competencial del reproche deriva de que el recurrente entiende que dicha previsión incide en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma; se considera que el carácter básico de la regulación que, sobre este particular, contiene la Ley Orgánica de educación y el Real Decreto se justifica por la especial naturaleza y necesidades de este tipo de alumnos; declarará el TC que no es difícil sostener que, dentro del mínimo común que corresponde determinar a las normas básicas, se encuentra la previsión, contenida en el art. 13.5 del Real Decreto 1513/2006, de que para el supuesto concreto de los

alumnos con un “*desfase en su nivel de competencia curricular de más de un ciclo*” se prevé un régimen de escolarización igual para todos los alumnos que se encuentren en dicha situación; a partir de ese mínimo básico, las Administraciones educativas disponen de un amplio margen para el ejercicio de sus competencias, estableciendo los concretos apoyos que requieren este tipo de alumnos, desarrollando los programas específicos que requieren o adoptando las medidas concretas “para que los padres o tutores del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español” (art. 79.3 LOE) y sobre las que la norma impugnada no incide; la previsión de que las Comunidades Autónomas tengan que contar con personal debidamente cualificado, así como de los criterios de flexibilización de la escolarización del alumnado con altas capacidades intelectuales, incide en las competencias de la Comunidad Autónoma, aunque *de forma muy genérica*. Recordará el TC su respuesta ya dada a impugnaciones semejantes. El carácter básico de la materia y la inexistencia de lesión competencial a la hora de flexibilizar la duración de la etapa educativa obedecían a que “*la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sin que, por otra parte, la remisión reglamentaria a esta cuestión resulte extraña en nuestro sistema educativo (así, Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, y Orden de 24 de abril de 1996, que desarrollaban las previsiones de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo en esta materia)*” [STC 212/2012, FJ 5, con expresa remisión a la STC 184/2012, FJ 6 g); véase también, más recientemente, STC 2/2014, FJ 5; (*véase supra*)]; según el TC no puede admitirse que la expresa previsión de que a este tipo de alumnado tan específico lo identifique personal debidamente cualificado incida en las facultades de determinación de los medios personales que tienen las Comunidades Autónomas; en atención a la especificidad de la materia, la norma básica únicamente pretende garantizar que, en todo el territorio nacional, los alumnos con altas capacidades intelectuales sean identificados por personal que cuente con la debida capacidad para ello, dejando a las Administraciones educativas la determinación de los términos a través de los cuales ha de sustanciarse tal procedimiento; se desestima, por tanto, la impugnación dirigida contra los apartados quinto y sexto del artículo 13 del Real Decreto 1513/2006.

FALLO: Se ha decidido desestimar íntegramente el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el

Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria.

6. Sentencia 42/2014, de 25 de marzo (BOE de 10 de abril). Ponente: Asua Batarrita [Impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC)]

Preceptos constitucionales: 1; 1.2; 2; 9.1; 161.2; 168.

otros: 1; 24; 55.2 EAC

Objeto: Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 4/1981; 6/1981; 66/1985; 108/1986; 180/1991; 76/1996; 233/1999; 40/2003; 48/2003; 4/2004; 78/2006; 235/2007; 247/2007; 12/2008; 103/2008; 13/2009; 31/2009; 31/2010; 204/2011.

Materias: Soberanía nacional y su titular. Principio de unidad del Estado. Carácter de sujeto político y jurídico soberano al pueblo español. El derecho a decidir y su ámbito de *interpretación conforme*.

Se realiza esta impugnación por el cauce procesal instituido en el art. 161.2 CE y regulado en los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), normas que habilitan al Gobierno para impugnar ante este Tribunal *disposiciones normativas sin fuerza de Ley*, así como *resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas*. La demanda, en contra del criterio de la representación del Parlamento que la aprobó, tacha de inconstitucional esta resolución parlamentaria por estimarla contraria a los arts. 1.2, 2, 9.1 y 168 CE y a los arts. 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). La Resolución 5/X está integrada por un preámbulo y por la Declaración propiamente dicha, que le da título. El preámbulo se refiere a la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012, en la que el Parlamento constató *la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiese determinar libre y democráticamente su futuro colectivo por medio de una consulta*; y a las últimas elecciones al propio Parlamento, de 25 de noviembre de 2012, que *expresaron y confirmaron esa voluntad de forma clara e inequívoca*. La Declaración, aprobada, según su preámbulo, para *“llevar a cabo este proceso... en representación de la voluntad de la ciudadanía de Cataluña expresada democráticamente en las últimas elecciones”*, tiene por título, al

igual que la resolución por la que fue aprobada, *Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*. En ella, el Parlamento acuerda *iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo*, de acuerdo con los principios que a continuación se recogen. El primero de dichos principios lleva por rúbrica *soberanía* y en él se dice que *[e]l pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*. Los demás principios, cuyos contenidos aparecen recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, son los de *legitimidad democrática, transparencia, diálogo, cohesión social, europeísmo, legalidad, papel principal del Parlamento y participación*. En el párrafo con el que concluye la Declaración, *[e]l Parlamento de Cataluña anima a todos los ciudadanos y ciudadanas a ser protagonistas activos en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*. El enjuiciamiento que se nos demanda debe iniciarse examinando la cuestión previa que ambas representaciones suscitan acerca de la idoneidad de la Resolución 5/X para ser objeto de este proceso constitucional. La discusión a este respecto entre las partes versa, como se ha expuesto en los antecedentes, sobre si la resolución impugnada constituye una *resolución* en el sentido de los arts. 76 y 77 LOTC, lo que afirma el Abogado del Estado y niega, de contrario, la representación del Parlamento de Cataluña. Considera el TC que este óbice es fundamental a fin de determinar la admisibilidad pues ésta constituye presupuesto indispensable para entrar a examinar si procede estimar o desestimar la impugnación de la resolución del Parlamento de Cataluña. En el ATC 135/2004 se declaró la inadmisibilidad de la impugnación de la decisión del Parlamento Vasco de admitir a trámite el *Proyecto de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi* presentado por el Gobierno autonómico. En dicho Auto se declara que el proceso ordenado en el título V LOTC se inserta en el ámbito de las relaciones y de los mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de modo tal que las disposiciones de rango inferior a la ley y —por lo que aquí interesa— las resoluciones objeto del mismo han de ser manifestación de la voluntad de la propia Comunidad Autónoma, esto es, proceder de órganos capaces de expresar la voluntad de esta (FJ 4 y, en términos análogos, FJ 7). La Constitución (art. 161.2) apodera así al Gobierno para solicitar el control constitucional —por razones, en principio, no competenciales— de actos imputables a las Comunidades Autónomas, en consonancia con la posición atribuida al Estado respecto de aquellas (SSTC 4/1981, FJ 3, y 31/2010, FJ 13). Para que una resolución sea, a los efectos de este proceso constitucional, imputable a una Comunidad Autónoma es condición necesaria que se trate de un acto jurídico y que constituya además —como se dice en el citado ATC 135/2004— expresión de la voluntad

institucional de aquella, es decir, dicho en términos negativos, que no se presente como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate (FFJJ 6, 7 y 8). En el citado Auto no se cuestiona que puedan ser objeto de impugnación actos de carácter parlamentario, pero en definitiva se rechaza que puedan serlo actos que formen parte de un procedimiento legislativo (FJ 4). Esta última condición no concurre en la Resolución 5/X, objeto de la presente impugnación. Ésta es un acto perfecto o definitivo, pues constituye una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara. A estos efectos es indiferente que en él se afirme el propósito de *iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir*, pues un acto solo puede ser identificado como de trámite, cuando se inserta como tracto o secuencia en un procedimiento jurídico reglado; y este no es el caso de la Resolución 5/X, que se dicta para impulsar o dar inicio a un determinado proceso político que no tiene carácter reglado. El acto impugnado es un acto político en ejercicio de una de las atribuciones que confiere a este órgano el ordenamiento de la Comunidad Autónoma (art. 55.2 EAC y arts. 145 y siguientes del Reglamento parlamentario) y mediante el procedimiento establecido al efecto, pero con naturaleza jurídica. Sin embargo, la impugnación que examinamos solo será admisible si, además de ello, puedan apreciarse en el acto impugnado, siquiera indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos. El simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución, en efecto, no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal (ATC 135/2004, FJ 2; en iguales términos, ATC 85/2006, FJ 3, en recurso de amparo). Será criterio del TC que para que pudiera entenderse que la resolución carece de efectos jurídicos sobre sus destinatarios declarados, que son, de una parte, la ciudadanía de Cataluña, a la que se exhorta, en su conclusión, a ser protagonista *en el proceso democrático de ejercicio del derecho a decidir* y, de otra, el Gobierno de la Generalitat, cuya acción se quiere orientar o impulsar con este acto. En este caso el TC aprecia que respecto de los ciudadanos de Cataluña, la resolución contrae sus efectos a exhortarlos en su acción política, sin efecto vinculante de naturaleza alguna, pues quienes así son animados gozan ya, al amparo de la CE, y sin necesidad de llamamiento parlamentario alguno, de la más amplia libertad política (STC 31/2010, FJ 12). Como acto de impulso de la acción del Gobierno, la resolución carece igualmente de eficacia vinculante, como tiene declarado el TC respecto de actos parlamentarios de este género (SSTC 180/1991, FJ 2; 40/2003, FJ 3, y 78/2006, FJ 3). Será criterio del TC que lo jurídico no se agota en lo vinculante. Pudiera sostenerse que la resolución impugnada no tiene sobre la ciudadanía, el Gobierno de la Generalitat o el resto de las instituciones catalanas efectos jurídicos de otro tipo; pero el TC, en primer lugar, entiende que el punto primero de la resolución

impugnada, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña (*Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*) es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que, insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos (principio cuarto) encaminado a “hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo” (parte inicial de la Declaración), puede entenderse como el reconocimiento en favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española; en segundo lugar, el carácter asertivo de la resolución impugnada, que *acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir*, no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento (art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña); en suma, el TC considera que la Resolución 5/X tiene carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza; por ello, la impugnación deducida por el Abogado del Estado debe ser admitida. Se propone el TC el examen de la resolución enjuiciando (a) el denominado principio primero de la Declaración, que dice así: *Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*; y (b) las referencias que se hacen al *derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña*. La cualidad de soberano del pueblo de Cataluña se predica de un sujeto *creado en el marco de la Constitución, por poderes constituidos en virtud del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental* (STC 103/2008, FJ 4); como se declara en la misma Sentencia para un supuesto que presenta aspectos de similitud con el que ahora nos ocupa, ese sujeto, sin embargo, *no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación [española] constituida en Estado, pues la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional*” [STC 247/2007, FJ 4 a), que trae a colación cita STC 4/1981, FJ 3]; considerará el TC que la identificación de un sujeto dotado de la condición de sujeto soberano resultaría contraria a las previsiones de los arts. 1.2 y 2 CE; por lo que se refiere al primero de los citados, en el mismo se encuentra la siguiente proclamación: *[l]a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*; considera el TC este precepto, *base de todo nuestro ordenamiento ju-*

rídico (STC 6/1981, FJ 3) al atribuir, por tanto, con carácter exclusivo la titularidad de la soberanía nacional al pueblo español, unidad ideal de imputación del poder constituyente y, como tal, fundamento de la Constitución y del Ordenamiento jurídico y origen de cualquier poder político (SSTC 12/2008, FJ 4; 13/2009, FJ 16; 31/2010, FJ 12); si en el actual ordenamiento constitucional, solo el pueblo español es soberano, y lo es de manera exclusiva e indivisible, continuará razonando el TC, a ningún otro sujeto u órgano del Estado o a ninguna fracción de ese pueblo puede un poder público atribuirle la cualidad de soberano para concluir, un acto de este poder que afirme la condición de *sujeto jurídico* de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma, no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo: el aserto axial del TC se concretará en la siguiente afirmación: el reconocimiento al pueblo de Cataluña de la cualidad de soberano resulta incompatible con el art. 2 CE, pues supone conferir al sujeto parcial del que se predica dicha cualidad el poder de quebrar, por su sola voluntad, lo que la Constitución declara como su propio fundamento en el citado precepto constitucional: *la indisoluble unidad de la Nación española*; recordará el TC su anterior doctrina al respecto: *la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional* [STC 4/1981, FJ 3; reiterado en la STC 247/2007, FJ 4 a)]; estimará el TC que a ello se contraponen el reconocimiento a una parte del pueblo español del carácter de sujeto soberano. Considerará el TC los preceptos 1, 1.2 y 2, así como la unidad de la Nación española como fundamento de la Constitución en, al tiempo que en la misma, se contemplan el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. El TC tenía declarado que *el Estado autonómico se asienta en el principio fundamental de que nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español (art. 1.2 CE), de manera que aquella ... ‘no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores’*. [STC 76/1988, FJ 3; reiterado en STC 247/2007, FJ 4 a)]. Igualmente este Tribunal ha declarado que autonomía no es soberanía [STC 247/2007, FJ 4 a)]; de tal aserto inferirá que en el marco CE una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en Es-

paña; será *concluida* de idéntico tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias, tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional. Considerará el TC que las realidades socio-histórica –Cataluña y España– siendo anteriores a la CE, no obstante el pueblo de Cataluña, como el pueblo español, no son sino sujetos jurídicos en la medida en que así son reconocidos por la CE; de ahí, seguirá razonando el TC, *la cualidad de sujeto político y jurídico soberano se reconoce a un sujeto creado jurídicamente en el marco de la Constitución en ejercicio del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el art. 2 CE; esto es, al pueblo de una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza territorialmente el Estado en virtud del art. 137 CE. En efecto, el art. 1 EAC dispone que Cataluña, como nacionalidad, ejerce[rá] su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica. Ahora recordará el TC que ya en la STC 31/2010 se desestimó la impugnación que los recurrentes habían efectuado del citado precepto estatutario, al entender que la declaración recogida en el mismo resulta constitucionalmente aceptable, dado que predica de Cataluña cuantos atributos la constituyen en parte integrante del Estado fundado en la Constitución: una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma y cuya norma institucional básica es su propio Estatuto de Autonomía; seguirá el TC, con apoyo de la STC 31/2010, advirtiendo que la constitución de Cataluña como sujeto de derecho en los términos señalados en el art. 1 EAC implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución, único en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña encuentra, en Derecho, su sentido. En particular, supone la obviedad de que su Estatuto de Autonomía, fundamentado en la Constitución Española, hace suyo, por lógica derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, ‘la indisoluble unidad de la Nación española’ (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE), cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente; para concluir, de conformidad con el art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña —concluye— trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española (FFJJ 8 y 9); en su conclusión, traerá, de nuevo, en su apoyo, la STC 31/2010, al enjuiciar el art. 7 EAC: los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano concebido como ‘la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fundamento de la Constitución y del Ordenamiento’ (STC 12/2008, FJ 10) (FJ 11); a fin de completar su enjuiciamiento, el TC afirmará que ya declaró reiteradamente que la validez de la Ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a*

la Constitución (STC 108/1986, FJ 13), de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución *resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley* (SSTC 76/1996, FJ 5, y 233/1999, FJ 18); advirtiendo *ex abundantia* que el principio de conservación es igualmente aplicable a los actos que, como la resolución impugnada en este proceso constitucional, aun no teniendo rango de ley, proceden de un órgano parlamentario y han sido dictados en el ejercicio de sus funciones, pues la presunción *iuris tantum* de legitimidad constitucional ampara no solo las normas, sino también los actos que emanan, como aquí es el caso, de poderes legítimos (STC 66/1985, FJ 3). Pasando de los principios generales, a la concreción de los resortes jurídicos esgrimidos, el TC considerará que la cláusula primera de la Declaración, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña debe ser considerada inconstitucional y nula; su texto literal va más allá de las apelaciones de legitimidad histórica y democrática que se hacen en el preámbulo; en su contenido se incluyen con carácter global los aspectos político y jurídico de la soberanía (1); se redacta en términos de presente, en contraste con el resto de los principios de la resolución, que aparecen redactados como mandatos de futuro o en forma deóntica (2); para concluir: se trata, pues, de un principio que, en su formulación, no aparece sometido a la modulación que puede resultar de los principios subsiguientes; en definitiva, el reconocimiento que lleva a cabo del pueblo de Cataluña como *sujeto político y jurídico soberano* resulta contrario a los arts. 1.2 y 2 CE y a los arts. 1 y 2.4 EAC, así como, en relación con ellos, a los arts. 9.1 y 168 CE, en la medida en que, respectivamente, consagran los principios de primacía de la Constitución y someten la reforma del título preliminar de esta, entre otros preceptos, a un procedimiento y a unos requisitos determinados; esta apreciación comporta la procedencia de efectuar el correspondiente pronunciamiento de inconstitucionalidad en el fallo de esta resolución. En relación con las referencias al *derecho a decidir* cabe una interpretación constitucional, puesto que no se proclaman con carácter independiente, o directamente vinculadas al principio primero sobre la declaración de soberanía del pueblo de Cataluña, sino que se incluyen en la parte inicial de la Declaración (en directa relación con la iniciación de un *proceso*) y en distintos principios de la Declaración (segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo). Estos principios, se consideran por el TC adecuados a la Constitución y dan cauce a la interpretación de que el *derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña*, no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de

soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de *legitimidad democrática*, *pluralismo*, y *legalidad*, expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el *derecho a decidir*". Cabe, pues, una interpretación constitucional de las referencias al *derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña*", y así debe hacerse constar en el fallo. Esta interpretación la considerará el TC avalada por las restantes cláusulas de la Declaración (segunda a novena), que se hallan en estrecha relación con las referencias al *derecho a decidir* que estamos examinando. En ellas destacan los principios de (a) *legitimidad democrática*, en relación con los de *transparencia*, *cohesión social*, *europeísmo*, *papel principal del Parlamento* y *participación*; (b) *diálogo* y (c) *legalidad*. Observará el TC cómo el punto segundo de la Declaración proclama el principio de *legitimidad democrática* que, reconocerá, constituye uno de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución; este principio democrático, el cual ha sido caracterizado por el TC como valor superior de nuestro ordenamiento reflejado en el art. 1.1 CE (STC 204/2011, FJ 8), a la vez que considerará que entre las manifestaciones más evidentes y constitucionalmente relevantes de aquel principio se encuentran, entre otras, la que reclama la (1) mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados, la que exige que (2) los representados elijan por sí mismos a sus representantes, la que impone que (3) la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, (4) la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes, y (5) la que exige que la minoría pueda hacer propuestas y expresarse sobre las de la mayoría, pues un elemento basilar del principio democrático es el proceso de construcción de las decisiones y la democracia tiene importancia como procedimiento y no solo como resultado. Todas estas manifestaciones del principio democrático tienen su reflejo en el texto constitucional, cuyo ejercicio no cabe fuera del mismo. El punto cuarto de la Declaración proclama el principio de *diálogo*. La Constitución no aborda ni puede abordar expresamente todos los problemas que se pueden suscitar en el orden constitucional; en particular los derivados de la voluntad de una parte del Estado de alterar su estatus jurídico. Afirmará el TC que los problemas de esa índole no pueden ser resueltos por este Tribunal, cuya función es velar por la observancia estricta de la Constitución; por ello, los poderes públicos y muy especialmente los poderes territoriales que conforman nuestro Estado autonómico son quienes están llamados a resolver mediante el diálogo y la cooperación los problemas que se desenvuelven en este ámbito; el concepto amplio de diálogo, por otra parte, no excluye a sistema o institución legíti-

ma alguna capaz de aportar su iniciativa a las decisiones políticas, ni ningún procedimiento que respete el marco constitucional; el Tribunal considera que le incumbe únicamente, a iniciativa de las partes legitimadas para recabar su intervención, velar porque los procedimientos que se desarrollen en el curso de este diálogo se ajusten a los requisitos exigidos por la Constitución. Por lo que se refiere al punto 7º de la Declaración, éste proclama el principio de *legalidad*; principio este igualmente relevante; en él se manifiesta la preeminencia del Derecho, entendido como la subordinación a la Constitución, así como al resto del ordenamiento jurídico. La primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella; de esta manera se protege también el principio democrático, pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a la voluntad popular, en su veste de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política; la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de *democracia militante*, esto es, *un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución* (STC 48/2003, FJ 7; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, FJ 13). El TC ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que *no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional* (entre otras, STC 31/2009, FJ 13); siendo inexcusable, sin embargo el respeto a los procedimientos que la misma CE proclama para su reforma (STC 103/2008, FJ 4); apelará el TC al *deber de lealtad constitucional*, que como ya ha señalado se traduce en un *deber de auxilio recíproco*, de *recíproco apoyo y mutua lealtad, concreción, a su vez el más amplio deber de fidelidad a la Constitución* (STC 247/2007, FJ 4) por parte de los poderes públicos, requiere que si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (artículos 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla; debe concluirse que las referencias al *derecho a decidir* contenidas en la resolución impugnada, de acuerdo con una interpretación constitucional conforme con los principios que acaban de ser examinados, no contradicen los enunciados constitucionales, y que aquellas, en su conjunto, con las salvedades que se han hecho a lo largo de esta Sentencia, expresa una aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución.

FALLO: Se ha decidido estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña” y, en consecuencia:

1º Se declara inconstitucional y nulo el denominado principio primero titulado “Soberanía” de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña.

2º Se declara que las referencias al “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” contenidas en el título, parte inicial, y en los principios segundo, tercero, séptimo y noveno, párrafo segundo, de la Declaración aprobada por la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta Sentencia.

3º Se desestima la impugnación en todo lo demás.

1. Con este número hemos iniciado las Crónicas de Jurisprudencia Constitucional correspondiente a 2014: de las se hizo una primera selección de 73 Sentencias, de las que 6 han sido objeto de análisis completo; en todos los casos hemos tratado de Conflictos positivos de competencia. En el tramo seleccionado, sólo hemos dejado sin análisis completo la

STC 27/2014, de 13 de febrero (BOE de 11 de marzo) en un conflicto positivo de competencia en relación con diversos preceptos del RD 1529/2012, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación dual. Competencias en materia de educación y en materia laboral: nulidad del precepto reglamentario que atribuye al Servicio Público de Empleo Estatal la competencia para autorizar y evaluar las actividades formativas que se realicen en diversas Comunidades Autónomas (Véase la STC 111/2012).

*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:***

STC 4/2014, de 16 de enero (BOE de 10 de febrero) resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña. Competencia sobre ordenación de los registros públicos.

STC 22/2014, de 13 de febrero (BOE de 11 de marzo), resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, en materia laboral y de Seguridad Social. Existencia de VP.

STC 34/2014, de 27 de febrero (BOE de 25 de marzo), resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de

la Ley del Parlamento de Andalucía 21/2007, de 18 de diciembre de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía. Competencia sobre condiciones básicas de igualdad; legislación civil, medio ambiente y puertos. Voto particular.

STC 36/2014, de 27 de febrero (BOE de 25 de marzo), resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con diversos preceptos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la reforma aprobada en la sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012. Irretroactividad de normas, principio democrático y derecho a la participación política.

STC 71/2014, de 6 de mayo (BOE de 4 de junio), resolviendo un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con sendos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Poder tributario de las CCAA. Voto particular.

3. Asimismo se seleccionaron, en el tramo señalado, 5 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:

STC 5/2014, de 16 de enero (BOE de 10 de febrero), resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander, en relación con los artículos 27.4 y 42 bis de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cantabria 5/2010, de 6 de julio. Competencias sobre la ordenación general de la economía (Véase la STC 219/2013).

STC 45/2014, de 7 de abril (BOE de 7 de mayo), resolviendo Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, respecto del párrafo quinto, en relación con el cuarto, del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Principio de igualdad en la ley y competencias en materia de seguridad social.

STC 51/2014, de 7 de abril (BOE de 7 de mayo) resolviendo cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social núm. 3 de Talavera de la Reina, con relación a los párrafos cuarto y quinto del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Principios de igualdad en la ley y de protección de la familia; competencias en materia de seguridad social

STC 52/2014, de 10 de abril (BOE de 7 de mayo), resolviendo cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con la segunda frase del artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Tutela judicial efectiva (acceso a la justicia) y principio de seguridad jurídica. Voto particular.

STC 53/2014, de 10 de abril (BOE de 7 de mayo), resolviendo cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia de Asturias respecto del artículo 21 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales. Límites de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas: constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.