

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Olga HERRÁIZ SERRANO

Letrada de las Cortes de Aragón

Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo

Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS REGLAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. 1. El concepto de bases. 2. La titularidad pública de un bien no es un título competencial. 3. Doctrina sobre los criterios para elegir el título competencial. 4. Principio de territorialidad para el ejercicio de las competencias. 5. La cláusula de supletoriedad del derecho estatal. 6. La reproducción de legislación básica. III. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN DETERMINADAS MATERIAS. 1. La proyección de los títulos transversales del Estado sobre las competencias aragonesas y la eliminación del carácter pretendidamente exclusivo de muchas de estas. 2. Materias en las que Aragón tiene competencias para desarrollar las bases estatales. 3. El alcance de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma. 4. Supuestos especiales. IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SOBRE ALGUNOS PRINCIPIOS Y DERECHOS EN LOS PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN QUE HA SIDO PARTE ARAGÓN. 1. Declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía. 2. Derechos de los extranjeros en España. 3. El derecho a la tutela judicial efectiva.

4. Los principios de cooperación y lealtad constitucional. 5. El principio democrático. 6. El principio de legalidad en materia sancionadora. 7. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos individuales. 8. El principio de igualdad. 9. Los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. 10. Principio de división de poderes. V. ALGUNAS CUESTIONES PROCESALES Y SU INCIDENCIA EN EL DESENLACE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES. 1. El *ius superveniens*. 2. La eventual pérdida de objeto del proceso por la modificación o derogación de los preceptos que se recurren. 3. La eficacia demorada de la inconstitucionalidad en aras de la protección de intereses relevantes. VI. ALGUNOS SÍMBOLOS, SEÑAS DE IDENTIDAD E INSTITUCIONES ARAGONESES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 1. Las facultades del Justicia de Aragón. 2. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón como seña de identidad cultural. 3. La negación a Aragón de la condición de territorio foral a los efectos de la disposición adicional primera de la Carta Magna. VII. FINAL.

I. INTRODUCCIÓN*

Los aniversarios son una buena ocasión para hacer balance. Eso es lo que nos proponemos en las siguientes páginas, aprovechando la celebración por los cuarenta años del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída en asuntos en que ha sido parte demandante o demandada nuestra Comunidad Autónoma.

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, salvo error u omisión, han sido cincuenta y dos las sentencias dictadas por el alto intérprete de la Constitución en recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las instituciones aragonesas o contra disposiciones con rango de ley aprobadas en Aragón, catorce las dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad y once las recaídas en conflictos positivos de competencias en los que igualmente fue parte la Comunidad Autónoma. Excede del presente estudio la referencia a las innumerables sentencias del Tribunal Constitucional con motivo de la interposición de recursos de amparo ante posibles vulneraciones de derechos imputadas a los poderes públicos aragoneses en la medida en que el objeto central de estas páginas es dar cuenta de aquellos procesos en los que el canon de enjuiciamiento ha sido el llamado *bloque de la constitucionalidad*. En él ocupan un lugar importante los Estatutos de Autonomía y, por lo que ahora interesa, el Estatuto de Autonomía de Aragón en sus sucesivas versiones de vigencia.

* ABREVIATURAS UTILIZADAS: CE: Constitución española; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LCSP: Ley de contratos del sector público; LJAr: Ley reguladora del Justicia de Aragón; LJ: Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa; LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial; LOTC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TSJA: Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

En efecto, también se emplea ese concepto como parámetro para resolver los conflictos de competencias, aunque el art. 28 LOTC, del que se ha deducido tradicionalmente, se ubique en el Título II relativo a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Y ello porque, como RUBIO LLORENTE pusiera de manifiesto bien temprano, las normas a que se refiere dicho precepto se aplican en general cuando se trata de comprobar vicios de incompetencia, con independencia de que las impugnadas sean disposiciones legales o reglamentarias¹.

Como se verá, ese conjunto de sentencias del máximo intérprete de la Carta magna en relación con nuestra Comunidad nos va a permitir hacer un repaso de la doctrina constitucional que ha ido jalonando la construcción del Estado autonómico.

Para abordar el análisis, forzosamente sintético, de los casi ochenta pronunciamientos del Tribunal Constitucional a que se ha hecho referencia, nos proponemos seguir la siguiente estructura. En un primer bloque, agruparemos aquellas sentencias que nos recuerdan los conceptos clave y las reglas generales de la distribución de competencias entre el Estado y Aragón. A continuación, daremos cuenta del alcance dado por el Tribunal a las competencias que la Comunidad Autónoma ostenta en materias concretas. En tercer lugar, recordaremos aquellos procesos en que se ha aplicado la jurisprudencia existente sobre ciertos principios y derechos para determinar la constitucionalidad de las normas. Tras dedicar un apartado a las sentencias que abordaron cuestiones procesales de interés por su incidencia sobre los procedimientos constitucionales de que se trataba, analizaremos, en último término, las dictadas en relación con algunos de los símbolos, señas de identidad e instituciones de Aragón.

1 Vid. RUBIO LLORENTE, F: «El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 9-37.

II. LAS REGLAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. El concepto de bases

El transcurso del plazo de cinco años a que se refiere el art. 148.2 CE hizo perder vigencia al sistema de doble lista de competencias para la delimitación entre las del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Pasado ese plazo, es el art. 149.1 de la Carta Magna el que establece el techo competencial para todas ellas, sin distinción, pudiendo asumir en los Estatutos de Autonomía aquellas materias o funciones no atribuidas expresamente en él al Estado. Pero ese precepto constitucional, a lo largo de sus treinta y dos apartados, no utiliza una terminología homogénea, combinando, como se ha dicho, la referencia a ámbitos materiales completos con la asignación de funciones concretas en otras materias, por lo que ha requerido de una vasta exégesis por parte del Tribunal Constitucional. De ello es buena prueba que la mayor parte de las sentencias que comentaremos en este trabajo, relativas a los procesos constitucionales en los que ha sido parte nuestra Comunidad, interpretan los títulos competenciales del art. 149.1 y su reverso en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

En efecto, un nutrido grupo de sentencias aborda el concepto de bases o legislación básica. Se trata, sin duda, de uno de los más importantes, sino el que más, de cuantos explican el reparto competencial en nuestro Estado autonómico, cuyo rastreo es posible también a partir de sentencias del TC que recayeron en procesos en los que nuestra Comunidad tomaba parte, bien como recurrente o como autora de la norma impugnada. Sobre el concepto material de bases, por todas, citaremos la STC 94/2013 (asunto: Ley del patrimonio de las Administraciones públicas), en cuyo FJ 3 se refleja el estado de la cuestión en los siguientes términos:

«materialmente lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (...). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (...), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las

bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (...)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (...)». De este modo, «el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (...), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo.».

Insistiéndose, en el FJ 4 de la STC 210/2014 (asunto: Ley aragonesa de concejos abiertos), en que:

«en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal».

El concepto material fue, pronto, completado con el concepto formal de bases, resultando ejemplificativa respecto de nuestra Comunidad Autónoma la misma Sentencia 210/2014, en cuyo FJ 5 se señalaba:

«La dimensión formal de lo básico se traduce de este modo en la preferencia por la ley formal, pues 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 autonómicas.

Así, este Tribunal ha considerado excepcional la posibilidad de que el Gobierno de la Nación haga uso de su potestad reglamentaria para dictar normativa básica, pues tal opción únicamente ha sido validada por nuestra jurisprudencia en aquellos supuestos que sean “complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases” y siempre que la norma reglamentaria en cuestión muestre “por su identificación expresa o por su estructura” tal carácter básico, en atención a la exigencia de seguridad jurídica antes mencionada».

En relación con dicha excepcionalidad, citaremos también la STC 165/2016, de 6 de octubre, (asunto: almacenamiento geológico de dióxido de carbono), en que se abordó la posibilidad de predicar el carácter básico no solo de normas reglamentarias sino de actos de ejecución del Estado. De esa forma, en el caso concreto y ante el cuestionamiento que hacía el Gobierno de Aragón, se salvaron las facultades administrativas estatales sobre las concesiones de almacenamiento del dióxido de carbono.

En resumen, al decir de nuestro Tribunal Constitucional, lo básico puede tener mayor o menor intensidad dependiendo del ámbito material sobre el que recaiga, de forma que el concepto de bases no se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables. Así, el alto intérprete de la Constitución ha llegado a reconocer desde la posibilidad de que el legislador estatal, de manera excepcional, 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, como era el caso de la STC 165/2016.

2. La titularidad pública de un bien no es un título competencial

Encontramos esta afirmación en la ya citada STC 94/2013. Con motivo del recurso del ejecutivo aragonés contra la Ley del patrimonio de las Administraciones públicas, el Tribunal recuerda que la titularidad pública de un bien no habilita *per se* para el ejercicio de competencias sustantivas. Aunque los bienes en mano pública sirven para ejercer las competencias que corresponden a las instituciones centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas, la propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas aunque utilicen los bienes como soporte natural o físico. En palabras del Tribunal, recordando su constante jurisprudencia, «la titularidad de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública y respetando siempre el orden constitucional de competencias» (FJ 3).

3. Doctrina sobre los criterios para elegir el título competencial

Como ya sabemos, otra de las dificultades que encierra la correcta interpretación del reparto competencial a partir del art. 149.1 CE y de los Estatutos de Autonomía es la interrelación entre materias con la consiguiente posibilidad de subsumir en varias de ellas o en varios títulos, potencialmente atribuidos a distintas Administraciones, una misma política pública. Al respecto, el Tribunal ha dado prevalencia al título más específico sobre el más genérico en razón del «carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido».

Precisamente, en la STC 165/2016, el Estado disponía de varios títulos competenciales en liza, no siendo baladí para el Tribunal la determinación del más específico habida cuenta que «el alcance de las exigencias impuestas al legislador básico puede ser diferente en función del subsector de que se trate». Así las cosas, se interpretó que el título competencial preferente para enjuiciar el encaje constitucional de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono era el concerniente a la materia régimen minero y no al medio ambiente.

En la misma línea de dar prevalencia a la regla competencial específica sobre la más genérica, cabe inscribir las SSTC 14/2004, de 12 de febrero (asunto: directrices generales de ordenación del territorio) y 136/2009, de 15 de junio (asunto: ayudas para apoyo a la energía solar térmica). En la primera de ellas, se examinó la constitucionalidad de dos directrices de ordenación del territorio incluidas por el legislador aragonés: la prohibición de que el Estado estableciera centros penitenciarios en Aragón para más población reclusa que la que resultase de la media generada por la propia Comunidad en los últimos cinco años y, en segundo lugar, el veto a los almacenes de residuos nucleares producidos fuera de Aragón. Siendo la premisa básica del enjuiciamiento la búsqueda del título competencial específico en cada supuesto, el Tribunal encuadró la primera directriz en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penitenciaria en lugar de hacerlo en la competencia autonómica, más general, sobre la ordenación del territorio, a la vista de la finalidad perseguida por la norma. Del mismo modo dio preferencia al título estatal «bases del régimen energético» sobre el autonómico para

la «ordenación del territorio» en el caso de la segunda directriz referida a los cementerios nucleares. La declaró nula por considerar que la ley aragonesa configuraba un modelo de almacenamiento de residuos que, contraviniendo las bases estatales, excluía aquellos que pudieran producirse en otras Comunidades Autónomas.

Por su parte, en la STC 136/2009, se descartó que el título competencial aplicable fuese el relativo a la investigación científica y técnica, o el de la planificación general de la actividad económica, señalándose que, de la lectura de la resolución impugnada, se deducía que las medidas incentivadoras previstas presentaban una estrecha conexión con el sector energético cuyas bases son competencia estatal.

De la STC 165/2016, FJ 4, podemos destacar también la afirmación de que las competencias «operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas o de que estos incurran en una eventual selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal». Dicho de otra manera, este debe comprobar caso a caso si la disposición en cuestión encaja de verdad en los títulos competenciales que se invocan y, en segundo lugar, en atención a la finalidad que persiga la norma, ha de determinar cuál es el título más específico para dar preferencia al titular de esa competencia.

4. Principio de territorialidad para el ejercicio de las competencias

Este principio, según el cual el territorio es elemento delimitador de los poderes públicos en el ejercicio de las competencias que les corresponden y, más en concreto, sirve para deslindar las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás y con el Estado, se recoge en la actualidad en el art. 70 EAAr. Según este precepto, las competencias aragonesas, con carácter general, no podrán desplegar eficacia fuera del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otras Administraciones o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas. El principio de territorialidad ha sido invocado por el TC en dos importantes sentencias referidas a Aragón.

En la controvertida STC 6/2012, de 18 de enero (asunto: conflicto de competencias planteado por Cataluña ante el retracto ejercido por el Gobierno aragonés respecto de determinadas obras artísticas del Monasterio de Sigena), se hizo una curiosa aplicación del principio. El TC, tras considerar igualmente válidas ambas, dio prevalencia a la competencia de Cataluña sobre la aragonesa para proteger determinados bienes del patrimonio cultural con el débil argumento de que la primera ya estaba protegiéndolos en su territorio, haciendo abstracción del origen de aquellos. En efecto, las obras artísticas sobre las que se pronuncia la sentencia fueron depositadas en instituciones museísticas catalanas procedentes del Monasterio de Sigena, situado en la provincia de Huesca y declarado monumento nacional en 1923. Tras la destrucción del Monasterio por un incendio durante la guerra civil, algunas de sus obras se depositaron en diversas instituciones museísticas para su conservación o restauración, en parte ubicadas en Cataluña. En 1983 y 1992, la Administración catalana compró a la comunidad religiosa del Monasterio una parte de los bienes depositados en Cataluña, sin notificárselo ni al Estado ni a la Comunidad Autónoma de Aragón. Ante el conflicto de competencias desatado cuando esta tuvo conocimiento de las ventas y ejercitó el derecho de retracto, el Tribunal apostó por su resolución conforme al principio de territorialidad.

Considerando que tanto la compra de las obras artísticas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en su momento como el ejercicio del derecho de retracto por Aragón sobre las mismas eran potestades administrativas ejercitadas para su conservación, que se integraban dentro de las respectivas competencias en materia de patrimonio cultural, histórico y artístico, el TC alude únicamente al supuesto específico de quién es la Comunidad Autónoma competente para continuar conservando las obras artísticas en las condiciones que se venían realizando, sin pronunciarse sobre la calificación de los bienes ni sobre la legalidad del proceso de enajenación al corresponder a la jurisdicción ordinaria².

2 COLOM PIAZUELO, E.: «Comentario a la STC 6/2012, de 18 de enero de 2012: las competencias de las Comunidades Autónomas para la conservación de las obras artísticas depositadas en instituciones museísticas», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012, pp. 499-514.

La mejor doctrina criticó la sentencia y reputó de sólidas las razones que hubieran debido llevar al Tribunal Constitucional a declarar su falta de jurisdicción para conocer del conflicto pues, como sostuvieron la defensa de la Comunidad aragonesa y los cuatro magistrados discrepantes, Cataluña únicamente adujo supuestas violaciones por Aragón del régimen jurídico del retracto, es decir, cuestiones relativas a la legalidad ordinaria del correspondiente acto administrativo, ajenas al ámbito propio del conflicto constitucional de competencias³. Yendo más allá, es insólito que el Tribunal Constitucional se arrogara la facultad de dar preferencia a una competencia autonómica sobre otra tras considerar válidas ambas, dado que la prevalencia es una regla exclusivamente dirigida al aplicador del Derecho y prevista en nuestro sistema constitucional para resolver los problemas de concurrencia entre las competencias estatales y autonómicas, pero no entre competencias de distintas Comunidades Autónomas. Por el contrario, atendida la finalidad de la conservación, la prevalente materialmente debería haber sido la competencia aragonesa toda vez que era Aragón la que postulaba el retorno de los bienes al Monasterio de Sigüenza por considerarlos parte integrante del mismo y apostaba por la conservación *in situ*, siendo Cataluña la que defendía su mantenimiento en diversas instituciones museísticas⁴.

Años después, el TC volvió a aplicar a Aragón el principio de territorialidad en un supuesto distinto del que acabamos de examinar, aunque en parte conectado con el patrimonio cultural. En la STC 158/2019, de 12 de diciembre (asunto: Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón), se declaró la inconstitucionalidad de varias de las disposiciones de esta por desbordar «el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el estatuto de autonomía en el marco de la Constitución». Ocurrió con el precepto que atribuía la condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa que lo solicitaran, aunque residieran fuera de la comunidad autónoma, así como con la declaración de interés general a efectos expropiatorios

3 LÓPEZ RAMÓN, F.: «Potestades públicas y prevalencia entre competencias autonómicas en el conflicto de Sigüenza (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero)», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 403-424.

4 LÓPEZ RAMÓN, F.: *loc. cit.* en nota anterior, pp. 420-422.

de los bienes que integran el patrimonio cultural de Aragón, pero que han salido de su territorio sin un título válido de propiedad en clara referencia al supuesto aludido con anterioridad.

El Tribunal Constitucional insistió en que «[s]i la actuación de órganos de la comunidad autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación *ultra vires*». En el segundo supuesto, aunque «la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir», la potestad en sí misma «está limitada por la eficacia territorial del ejercicio de las competencias autonómicas (art. 70.2 EAAr)». Añadiendo el Tribunal que, sobre las menciones de los arts. 22.2 y 71.45 EAAr a las actuaciones o políticas orientadas al retorno o recuperación de bienes del patrimonio cultural e histórico de Aragón, ya se había pronunciado precisamente la STC 6/2012, para afirmar que «en el desempeño de tales políticas de recuperación de bienes, el Gobierno autonómico podría recurrir al ejercicio de potestades públicas como el retracto u otras que pudieran servir al fin de recuperación del patrimonio», pero siempre «en términos conformes con el orden competencial y atendiendo a los contornos posibles de las mismas» (FJ 8). Ello supone que las iniciativas aragonesas orientadas a la recuperación de bienes del patrimonio histórico no pueden consistir en actos de imperio de un poder público fuera de los límites de su territorio.

5. La cláusula de supletoriedad del derecho estatal

El Gobierno de Aragón fue uno de los recurrentes frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, que dio lugar a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sin duda ninguna una sentencia capital en la construcción del Estado autonómico. La cláusula residual tuvo en los primeros años de vigencia del texto constitucional una constante aparición en la jurisprudencia del Tribunal, pero fue a principios de los noventa cuando se produjo un cambio importante, a raíz de la STC 147/1991,

pero, sobre todo, de la STC 118/1996 y, por cuanto ahora interesa por haber sido parte nuestra Comunidad Autónoma, de la STC 61/1997. A partir de entonces, las relaciones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos no han sido iguales.

El propio Tribunal reconoció que, en una primera etapa, «la necesidad de garantizar la plenitud del ordenamiento, dado que el ejercicio pleno de las distintas competencias es un proceso que, ineluctablemente, se prolonga en el tiempo, determinó un entendimiento de la supletoriedad condicionado por la situación embrionaria del estado de las Autonomías». Por ello, «pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad». A partir de la STC 118/1996 (asunto: Ley de ordenación de los transportes terrestres), sin embargo, el Tribunal interpretó la supletoriedad del derecho estatal de forma más restrictiva, señalando que ha de ser inferida por el operador jurídico, mediante el uso de las reglas de interpretación, sin poder venir impuesta por el legislador, lo que determina que el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las cuales no tiene ningún título competencial. Tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se le atribuyen, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues la cláusula de supletoriedad no constituye un título competencial. Es más, en la STC 61/1997, tras constatar que el Estado carecía de competencias para aprobar una ley urbanística sustantiva como la examinada, el Tribunal llegó a afirmar que, si la cláusula de supletoriedad no era una fuente atributiva de competencias en positivo, tampoco podía serlo en sentido negativo por lo que el Estado no era competente para derogar su propio derecho (la legislación urbanística preconstitucional) porque ya no se encontraba a su disposición al carecer de título competencial⁵.

5 Por todos, véase TEJEDOR BIELSA, J. C.: «El Derecho urbanístico y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10, 1997, pp. 307-356. El mismo autor sopesaba las consecuencias de la configuración de la supletoriedad como mera regla de aplicación del derecho en su trabajo «La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC

6. La reproducción de legislación básica

En muchas ocasiones, se ha cuestionado ante el Tribunal Constitucional la reproducción de preceptos básicos por los legisladores autonómicos de desarrollo, entre otros, por el aragonés. Para el máximo intérprete de la Constitución, no es indiferente que la reproducción sea total o parcial pues, en este último caso, podría darse a entender que la legislación básica se reduce en el ámbito de la Comunidad Autónoma de que se trate. Si la reproducción completa, aun considerándose una técnica legislativa defectuosa, puede tener el sentido instrumental de hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la Comunidad en ejercicio de sus propias competencias, merece, en cambio, la tacha de inconstitucionalidad cuando es parcial o restrictiva. Precisamente, en la STC 62/1993 (asunto: Ley de las Cajas de Ahorros de Aragón), se examinaba un supuesto de ese tipo, declarando el Tribunal que:

«Esa reproducción parcial, con omisiones muy significativas, sólo puede ser entendida como reducción por la Ley autonómica del nivel de rigor que en materia de incompatibilidades establece la legislación básica del Estado para asegurar una gestión correcta de las Cajas. El precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto» (FJ 4).

De ahí que declarara su inconstitucionalidad. En tales casos, se vulnera el principio de seguridad jurídica en la medida en que puede inducirse a confusión sobre el contenido de las bases vigentes en dicha Comunidad cuando estas, por su propia funcionalidad como mínimo común normativo, son uniformes para el conjunto del Estado.

118/1996, de 27 de junio», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 447-470.

III. EL ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN DETERMINADAS MATERIAS

1. La proyección de los títulos transversales del Estado sobre las competencias aragonesas y la eliminación del carácter pretendidamente exclusivo de muchas de estas

A) *Las bases de la planificación general de la actividad económica*

En el reparto de competencias establecido para las distintas materias por el juego combinado del art. 149.1 CE y los respectivos Estatutos de Autonomía, han desempeñado un papel fundamental los denominados títulos transversales u horizontales reservados al Estado por cuya interpretación expansiva, en muchos casos, el Tribunal Constitucional ha recibido duras críticas doctrinales. Citaremos, en primer lugar, la facultad estatal para la «ordenación general de la actividad económica» derivada del apartado 13 de aquel precepto, pues le permite establecer las bases y la coordinación en los más diversos sectores económicos. Se han hecho eco de la vis expansiva de dicho título competencial en relación con nuestra Comunidad Autónoma al menos seis Sentencias.

Al recurrir el Gobierno de la Nación la Ley de ordenación de la actividad comercial en Aragón de 1989 por admitir supuestos de restricción sobre la libertad de horarios establecida en todo el territorio español, el TC, en su Sentencia 264/1993, de 22 de julio, anuló los preceptos correspondientes con el argumento de que la competencia aragonesa sobre comercio interior debía ceder ante la estatal de planificación general de la economía. En la STC 62/2001, de 1 de marzo (asunto: incremento retributivo de los empleados públicos en la Ley de presupuestos de Aragón para 1993), se declaró la constitucionalidad del establecimiento, por parte del Estado, de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos⁶. De las SSTC 188 y

6 ESCRIBANO, F.: «La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 156, 2012, p. 13.

196/2011, de 13 de diciembre (asunto: Ley de estabilidad presupuestaria y ley complementaria), resultó la legitimidad de la fijación por el Estado del objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a las Comunidades Autónomas y las entidades locales, sin que vulnere la autonomía financiera de estas la necesaria elaboración de un plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos o locales se aprueben o liquiden con desequilibrio⁷. Asimismo, se afirmó el carácter material y formalmente básico del establecimiento por la norma estatal de los criterios de ordenación de las explotaciones porcinas para todo el territorio nacional y, por tanto, de la definición de las mismas atendiendo a su capacidad productiva en la STC 207/2011, de 20 de diciembre (asunto: reglamentos estatales sobre explotaciones porcinas). Finalmente, en la STC 82/2017, de 22 de junio (asunto: Ley de Salud de Aragón), el Tribunal razona, que el Estado, en el ejercicio de la meritada competencia en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13.^a CE) y conforme al principio de coordinación de la autonomía financiera de las comunidades con la hacienda estatal (art. 156.1 CE), puede limitar la oferta de empleo público por parte de las administraciones públicas y, singularmente, de las autonómicas.

La consecuencia más notable del amplio ámbito competencial que los títulos horizontales confieren al Estado ha sido la eliminación, en la práctica, del pretendido carácter exclusivo de algunas competencias autonómicas en la medida en que aquel ha podido invocarlos para actuar sobre ámbitos materiales en los que, inicialmente, carecía de competencias, obteniendo el aval posterior del Tribunal Constitucional. Junto al de la planificación general de la actividad económica, destacaremos la transversalidad dada al título competencial estatal recogido en el art. 149.1.1.^a CE, a que nos vamos a referir a continuación.

7 VERDESOTO GÓMEZ, M.: «SSTC 197 y 198/2011, de 13 de diciembre: proyección de las Leyes de estabilidad presupuestaria sobre la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas a la luz de la reforma constitucional», en *Crónica Presupuestaria* 1/2013, Instituto de Estudios Fiscales, accesible en agosto de 2022 en https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/01_14.pdf

B) *La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos*

Encontramos un ejemplo de la invocación de este título competencial por el Estado para reivindicar sus competencias frente a la Comunidad de Aragón en un ámbito como el urbanismo, aparentemente de competencia exclusiva autonómica, en la STC 94/2013 (asunto: Ley del patrimonio de las Administraciones públicas). En su FJ 4, el Tribunal recuerda que el Estado pueda ejercer competencias con contenido distinto de la urbanística, pero que tienen su proyección sobre este sector. Y una de ellas, dada la trascendencia urbanística de derechos constitucionales tales como el de propiedad (art. 33) o la libertad de empresa (art. 38), que resultan claramente afectados al establecerse el régimen del suelo o las condiciones para desarrollar la urbanización y la edificación, es la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de esos derechos, que corresponde al Estado *ex art. 149.1.1.ª CE*.

Por su parte, en la ya citada STC 264/1993 (asunto: horarios comerciales), también se anularon aquellos preceptos de la Ley de ordenación de la actividad comercial en Aragón que prohibían determinadas modalidades de venta por desconocer las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa, cuya fijación corresponde al Estado *ex art. 149.1.1.ª CE*.

2. Materias en las que Aragón tiene competencias para desarrollar las bases estatales

A) *Régimen local*

Desde el primer momento, el Tribunal Constitucional recondujo el régimen local al régimen jurídico de las administraciones locales y, por tanto, articuló la división de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el binomio bases-desarrollo a partir del título recogido en el art. 149.1.18.ª CE. El Tribunal recuerda su doctrina al respecto en la sentencia 161/2013, de 26 de septiembre, a raíz del recurso del Gobierno de Aragón contra la Ley de medidas para la modernización del gobierno local. En ella se afirma que, en virtud del citado precepto,

corresponde al Estado fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales. Las bases estatales tendrían los dos cometidos de «concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución», y, en segundo lugar, de concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de dichos entes en tanto Administraciones públicas. Así las cosas, en sus distintos pronunciamientos, el Tribunal ha ido analizando aquellos aspectos que merecían o no la conceptualización como básicos.

Circunscribiéndonos a los procesos en que ha sido parte la Comunidad Autónoma, en la ya citada STC 161/2013, se entendieron amparados en el título estatal para establecer las bases los preceptos legales relativos a las potestades públicas de las mancomunidades, a la fusión y organización de municipios, a las competencias de las diputaciones provinciales, y a la prestación de servicios locales⁸. Por su parte, en la STC 210/2014, de 18 de diciembre (asunto: Ley aragonesa de concejos abiertos), se confirmó el carácter asimismo básico de la mayoría de dos tercios impuesta por el legislador estatal para autorizar el funcionamiento en régimen de concejo abierto a los municipios, declarando en consecuencia inconstitucional y nula la previsión de la norma aragonesa que permitía el inicio del procedimiento prescindiendo de la intervención de los vecinos y rebajando a absoluta la mayoría exigida en el Pleno de la corporación municipal. Por el contrario, se consideró que el nombramiento por el alcalde de hasta un máximo de cuatro tenientes de alcalde en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (frente a la cifra máxima de tres prevista por el Estado) no contraviene las bases de la organización municipal, por no poder reputarse como tales, sino meramente supletorias las previsiones que, como esa, se contienen en el Reglamento estatal de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales. Finalmente, podemos citar también la STC 137/2018, de 13 de diciembre (asunto: Ley de capitalidad de Zaragoza) en que se declaró el carácter básico de la regulación de las entidades instrumentales locales «en aquellos aspectos que son necesarios para establecer un modelo común que, en todo caso,

8 XIOL RÍOS, J. A.: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional referente al régimen local», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 39, 2015, pp. 350-351.

garantice un tratamiento común a los administrados». En el caso concreto, declarado el carácter básico de la LBRL en lo que respecta a las sociedades mercantiles locales y a las atribuciones del pleno, el TC realiza, en palabras de OLIVÁN DEL CACHO, una interpretación extensiva de la legislación básica estatal, sirviéndose para ello de una exégesis sistemática con la legislación mercantil⁹. Así, concluyó el Tribunal que la atribución al pleno del Ayuntamiento del acuerdo de creación de sociedades mercantiles sería un «acto vacío o sin contenido» si no incluyera también la decisión, a través de la aprobación de los estatutos, de quién debe ejercer las funciones de la junta general y del consejo de administración¹⁰, declarando la inconstitucionalidad de la atribución al Gobierno de Zaragoza de la condición de junta general en las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio¹¹.

B) Medio ambiente

Siendo mucha la jurisprudencia constitucional recaída en la interpretación del título competencial estatal «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», citaremos siete de ellas resultantes de procesos en los que Aragón tomó parte.

-
- 9 OLIVÁN DEL CACHO, J.: «La inconstitucionalidad de la atribución a la junta de gobierno local de las funciones de junta general de las sociedades municipales. A propósito de la STC 137/2018, de 13 de diciembre», en *Boletín Digital Contencioso*, núm. 30, p. 11, accesible en agosto de 2022 en: <http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2019/04/Boletín-CONTENCIOSO-Abril-2019.pdf>
- 10 RODRÍGUEZ CEMPELLÍN, D.: «La STC 137/2018 de 13 de diciembre: un recordatorio sobre la constitución de sociedades mercantiles locales y una oportunidad para reflexionar sobre su gobierno», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 12, 2019, p. 168.
- 11 No obstante, dicha doctrina recibió críticas. Para FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: «La junta general en las sociedades mercantiles locales», en *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. 219, 2019, p. 62, el TC debería haber aclarado los motivos que le llevan a entender que la limitación estatutaria establecida por la Ley de capitalidad de Zaragoza afecta a lo básico en cuanto que desdibuja el modelo común que garantice un «tratamiento común a los administrados». En este sentido, el simple hecho de que los diferentes plenos de los Ayuntamientos españoles puedan configurar distintos modelos de junta hace que no exista un modelo único de organización de las sociedades mercantiles locales y tampoco, en consecuencia, un «modelo común» que garantice el tratamiento común a los administrados.

Para empezar, será con la Sentencia 102/1995, de 26 de junio (asunto: Ley de Conservación de 1989), cuando el TC realice la mayor contribución a la definición de medio ambiente. Distinguió dicha Sentencia entre el significado gramatical de la expresión («todo» lo que rodea al hombre) y la acepción jurídica (los recursos naturales a que hace referencia el artículo 45 de la CE, es decir, el aire, agua, suelo, subsuelo, flora, fauna, espacios naturales y paisaje). No obstante, estos elementos componen solo la vertiente estática del concepto jurídico, constituyendo su vertiente dinámica el «equilibrio natural» que ha de respetarse cuando entran en relación. Así las cosas, el Tribunal añade que, desde un punto de vista funcional, debe entenderse por «protección del medio ambiente» el conjunto de acciones llevadas a cabo sobre el concepto material para conservarlo, mejorarlo y poder disfrutarlo, pudiendo ser aquellas tanto de naturaleza preventiva como represiva.

En cuanto al deslinde de competencias, la doctrina sentada por el TC sobre lo básico en materia de medio ambiente no ha sido siempre homogénea. La posición que mantuvo en sentencias anteriores respecto del contenido y alcance de la competencia reservada al Estado en virtud del artículo 149.1.23.^a de la CE, se redujo en la STC 102/1995 (FJ 8), al apuntar que el deber de la legislación básica en materia de medio ambiente de dejar un margen al desarrollo por la normativa autonómica es mayor que en otros ámbitos, al tener que permitir que las Comunidades mejoren el nivel de protección asegurado de forma uniforme por el Estado¹².

En la STC 165/2016, de 6 de octubre (asunto: almacenamiento geológico de dióxido de carbono), citada *supra*, se hizo hincapié en que, dentro de la competencia de protección ambiental, han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, «habida cuenta de que estos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales». Razón por la que, como hemos dicho más arriba, en el caso enjuiciado en dicha sentencia, la discusión se re condujo a la materia «régimen minero» en lugar de al «medio ambiente».

12 PÉREZ MARTOS, J.: «Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente», en *REAL* núm. 286-287, 2001, pp. 397 y ss.

En las demás sentencias referidas a la Comunidad Autónoma de Aragón, se fue aplicando la doctrina sobre el alcance de lo básico, con resultado dispar para los intereses autonómicos. Así, dados los *numantinos* esfuerzos del Estado por mantener facultades de gestión sobre los espacios naturales protegidos¹³, el Tribunal ha tenido abundantes oportunidades de afirmar que la gestión conjunta de los parques nacionales no puede encontrar cobijo en las competencias estatales básicas ni tampoco en las competencias y principios de coordinación y cooperación. Ello le llevó a avalar la posición de Aragón y a declarar la inconstitucionalidad de la regulación reglamentaria dada por el Estado a las comisiones mixtas de gestión de los parques nacionales y a sus patronatos (SSTC 194/2004, de 4 de noviembre: asunto, modificación de 1997 de la Ley estatal de espacios naturales–, y 32/2006, de 1 de febrero: asunto, parques nacionales), así como de las funciones ejecutivas atribuidas a aquellas comisiones mixtas y de la previsión de una actuación subsidiaria del Gobierno estatal en caso de falta de aprobación por las Comunidades Autónomas de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales (STC 36/2005, de 17 de febrero: asunto, modificación de 2002 de la Ley estatal de espacios naturales).

Por el contrario, en las SSTC 111/2013, de 9 de mayo (asunto: modificación de 2003 de la Ley estatal de espacios naturales) y 59/2013, de 13 de marzo (asunto: afección ambiental de la construcción de un canal para el abastecimiento de agua a Lleida), el Tribunal recordó que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que no puede caracterizarse como «ejecución o gestión en materia de medio ambiente» puesto que su finalidad es que todas las Administraciones públicas valoren este cuando, en ejecución de sus competencias materiales concretas, proyectan obras, instalaciones y actividades. Son estas otras competencias las que atraen a la de medio ambiente de manera que, en ambas sentencias, se declaró conforme con el orden constitucional de competencias que, en los asuntos de fondo, no se confiara la evaluación de impacto ambiental a Aragón, sino al Estado, que realizaba o autorizaba el proyecto.

13 Como postura numantina, la califica LÓPEZ RAMÓN, F.: *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2018, pp. 76 y 77.

C) Educación

En la STC 184/2012, de 17 de octubre (asunto: Ley Orgánica de Calidad de la Educación), se analizó el alcance de las competencias aragonesas para el desarrollo de las bases estatales en materia de enseñanza a la vista de la incidencia en este ámbito de la reserva de ley orgánica sobre el contenido del derecho fundamental a la educación (arts. 81.1 y 27 CE).

El Tribunal llegó a la conclusión de que la regulación de los conciertos en el nivel de educación infantil tiene carácter orgánico por su «evidente relación con la financiación pública dirigida a garantizar la gratuidad de la enseñanza consagrada en el artículo 27.4 CE en relación con una etapa educativa que, si bien voluntaria para las familias, es de obligada prestación por los poderes públicos» (FJ 9). Carácter orgánico del que también están dotadas, a su juicio, las atribuciones de los distintos poderes públicos en el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas, «teniendo presente la relevante función que tales currículos cumplen para la definición de una estructura común del sistema educativo que permitan la homologación exigida por el artículo 27.8 CE», así como las previsiones referidas al órgano encargado de la selección del director de los centros docentes públicos.

Por el contrario, el TC consideró que no podían entenderse incluidas en el ámbito reservado a la ley orgánica las normas relativas a los libros de texto y demás materias curriculares en «cuanto se refieren a una actividad ejecutiva directamente relacionada con la administración de la enseñanza», y no constituyen regulación directa del derecho. Por idéntica razón, estimó que el legislador estatal había incurrido en inconstitucionalidad al regular las estructuras concretas de las enseñanzas que conforman el contenido de algunas de las etapas que integran el sistema educativo.

D) Universidades

Aunque el reparto de competencias sobre la educación universitaria obedece a las mismas reglas que en el resto de niveles académicos a partir de los arts. 149.1.30.^a y 27 CE, ha sido objeto de un profuso tratamiento por el TC el alcance del principio de autonomía universitaria como derecho fundamental. Por lo que respecta a Aragón, la STC 74/2019, de 22 de

mayo (asunto: duplicidad de titulaciones universitarias), resolvió el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el art. 49.1 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma. La regulación impugnada impedía la creación de títulos de grado en las universidades privadas aragonesas (una hasta la fecha) cuando estos fueran ofertados por centros de titularidad pública igualmente situados en la Comunidad Autónoma. Y el TC la consideró contraria al derecho a la autonomía de los centros universitarios privados al restringir la capacidad de estos para establecer su estrategia docente sin ninguna justificación. El Tribunal recordó su amplia jurisprudencia sobre la vinculación de la autonomía universitaria con la garantía de la libertad académica, integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas. Aunque corresponde al legislador (tanto al orgánico estatal como al aragonés de desarrollo) delimitar la autonomía universitaria, debe reconocer a las universidades las potestades necesarias para garantizar la libertad académica, teniendo en cuenta que tanto las públicas como las privadas prestan el servicio público de educación superior. Dicho de otro modo, el contenido de la autonomía universitaria es el mismo con independencia del tipo de universidad de que se trate y no admite otras limitaciones que las que deriven de «la protección de otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación), la existencia de un sistema universitario nacional o la configuración de la enseñanza universitaria como servicio público». En el caso concreto, el legislador aragonés había introducido una restricción incondicionada que impedía al Gobierno de la Comunidad autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en determinados centros universitarios, los privados, al margen de las exigencias del servicio público de la educación superior, por lo que el Tribunal Constitucional lo declaró nulo.

En una segunda STC, la 158/2013, de 26 de septiembre, con motivo del recurso interpuesto por las Cortes de Aragón contra la Ley Orgánica de universidades, se recordó la legitimidad del establecimiento de normas básicas reglamentarias por el Estado, así como que el reconocimiento al Estado (además de a las Comunidades Autónomas) de la facultad de creación de universidades no vulnera las competencias de estas cuando aquella se ejerza por razones de interés supracomunitario que lo justifiquen.

E) Régimen estatutario de los funcionarios públicos

Se recordó el alcance de las competencias autonómicas en esta materia en la STC 8/2010, de 27 de abril, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón:

«En materia de función pública al Estado le corresponde, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el momento en que recayeron las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso a quo, había asumido competencia exclusiva en materia de «régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución» (...). Pese a la calificación estatutaria de la competencia como exclusiva, en realidad la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en lo que se refiere a la función pública autonómica se contrae al desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales de dicho régimen estatutario».

En el caso enjuiciado, se realizó una interpretación sistemática de la ley aragonesa para eliminar una eventual contradicción con la legislación básica estatal en materia de movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones públicas mientras que, en otros dos procesos en que fue parte la Comunidad Autónoma, se declaró la nulidad de los preceptos en cuestión. Nos referimos a la STC 156/2013, de 23 de septiembre que, aunque referida a la impugnación de un artículo de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón, se condujo igualmente a la materia de función pública y a la STC 200/2015, de 24 de septiembre (asunto: Ley de coordinación de las policías locales de Aragón).

La primera declaró inconstitucional la aplicación del régimen jurídico del personal eventual a un puesto de trabajo (el de secretario del consejo social de la Universidad) con funciones eminentemente administrativas y que no se ajustaba a la caracterización de aquel personal que se establece en las bases estatales sobre el empleo público. La segunda sentencia citada expulsó asimismo del ordenamiento un precepto aragonés que preveía la integración en la categoría laboral «a extinguir» de los auxiliares de policía local que no dispusieran de la titulación requerida. Al decir del TC, «la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento este del régimen estatutario de los funcionarios públicos que conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE. En consecuencia, la normativa que establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por entrar en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE».

F) Sanidad

Debemos dar cuenta de dos sentencias del Tribunal Constitucional en que, siendo parte la Comunidad Autónoma, se ha interpretado el alcance de sus competencias para el desarrollo legislativo y ejecución en la materia. Por un lado, la STC 86/2018, de 19 de julio, resolvió el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. La Comunidad Autónoma argumentó que atribuir al Estado la competencia de acreditar a los enfermeros para dispensar medicamentos excedía del concepto material de bases, vaciando de contenido la competencia autonómica sobre la formación continuada de los profesionales sanitarios. El TC acogió el criterio de la representación autonómica y declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las referencias que la norma impugnada realizaba a la Administración del Estado.

Por su parte, en la STC 207/2011, de 20 de diciembre, ya citada *supra* (asunto: reglamentos estatales sobre explotaciones porcinas), además del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica, se analizó también el alcance de las bases y coordinación general de la sanidad. Se afirmó en el caso que el establecimiento de distancias mínimas entre explotaciones porcinas no solo se inscribía competencialmente en la materia de sanidad, sino que, a juicio del Tribunal, tenía carácter formal y materialmente básico pues se trataba de una medida «de gran relevancia en las actuaciones contra las enfermedades animales, tanto en los aspectos preventivos como en las de lucha y erradicación, máxime cuando dichas enfermedades puedan ser transmisibles al hombre. De aquí que las distancias mínimas puedan afectar, como hace el precepto, no sólo a las relaciones de unas explotaciones porcinas con otras, sino también a su incidencia respecto de núcleos de población, vías férreas o de transporte y, en general, instalaciones en que pueda producirse al contagio» (FJ 8). Por todo lo cual, se rechazaron los conflictos positivos de competencia acumulados que habían sido promovidos por el Gobierno de Aragón.

G) Contratación pública

En la STC 162/2009, de 29 de junio, el Tribunal Constitucional resolvió la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca, en relación con el artículo 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón o, alternativamente, con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en la medida en que atribuye carácter básico a su artículo 107.1. Este precepto establece el concurso como sistema para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales salvo determinados supuestos en que admite la adjudicación directa, mientras que el precepto aragonés, anterior en el tiempo, optaba por la subasta como procedimiento ordinario de dicha adjudicación.

Fue consciente la Sala sentenciadora de que, en rigor, tanto la subasta como el concurso «son formas de adjudicación de los contratos susceptibles de satisfacer las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica» (FJ 4). Sin embargo, admitido este extremo, decla-

ró que el hecho de que «el legislador estatal haya optado por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas (sin perjuicio de los supuestos excepcionales en los que se admite la adjudicación directa), excluyendo en todo caso la subasta, no puede reputarse como una decisión que exceda del común denominador normativo que encierra el título básico contenido en el art. 149.1.18 CE, porque «responde a la vinculación de las bases estatales con las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, que rigen la contratación pública».

Por su parte, en la STC 237/2015, de 19 de noviembre (asunto: Ley aragonesa de medidas de contratos del sector público) y, en mayor medida, en la reciente STC 68/2021, de 18 de marzo, dictada tras el recurso del Gobierno aragonés frente a la LCSP, se volvió a recordar que la delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública debía hacerse de acuerdo con dos criterios teleológicos: la garantía de los principios generales de la contratación en el sector público y el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, de forma que todos los preceptos de la LCSP que directamente se encaminan a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos «deben ser razonablemente considerados como normas básicas». A la luz de esta doctrina, se declararon inconstitucionales aquellos artículos que incurrieran en una regulación de detalle que solo incidentalmente guardaba relación con aquellos principios. Además, el Tribunal intentó deslindar entre el título sobre las bases de la contratación pública y el referente al procedimiento administrativo común, diferenciando aquellas normas procedimentales dirigidas a satisfacer los principios generales de la contratación de las que tratan de asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa, encuadrándose en este segundo caso en el «procedimiento administrativo común»¹⁴.

14 No han faltado las críticas, como puede verse en PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: «La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo)», en *Revista de Administración Pública*, 216, septiembre-diciembre, 2021, pp. 196 y 197; y CARUZ ARCOS, E.: «Comentario a la STC 68/2021: neutralidad y supletoriedad en la transpo-

3. El alcance de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma

A) *Ejecución de la legislación laboral*

Con motivo del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Aragón en relación con el reglamento estatal de formación profesional continua, se dictó la STC 62/2013, de 14 de marzo, en la que se confirmó que el Estado estaba facultado para abordar la regulación impugnada en los siguientes términos:

«El deslinde competencial en esta materia ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que «la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral», sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normativa estatal (...), que incluye los reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (...) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (...) y, en general, «el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales» (...), así como la potestad sancionadora en la materia».

Aplicada al caso, el TC realiza una interpretación conforme de varios preceptos reglamentarios relativos a la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo en orden a la tramitación, gestión y coordinación de las acciones formativas de ámbito supraautonómico.

B) *Ejecución de la legislación industrial*

La STC 332/2005, de 15 de diciembre, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, entre otros ejecutivos autonómicos, por

sición de las directivas de contratos públicos», 2021, accesible en agosto de 2022 en la dirección <https://www.cuatrecasas.com/resources/comentario-a-la-stc-68-2021-neutralidad-y-supletoriedad-en-la-transposicion-de-las-directivas-de-contratos-publicos-4156-6083-3583-v.1-6197878f406b0293974124.pdf?v1.18.0.202203281113>

el aragonés contra los preceptos relativos al régimen jurídico de las inspecciones técnicas de vehículos incluidos en el Real Decreto-ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, confirmó que la ejecución de la legislación industrial correspondía a las Comunidades Autónomas recurrentes. De ahí que se estimara inconstitucional la injerencia que suponía que el Estado prefijase que el servicio de ITV podía ser prestado por la propia Administración, por sociedades mixtas, o por particulares, exigiendo que, en este último caso, se produjera necesariamente a través de autorización administrativa. El TC reconoció que, en ocasiones, da carácter básico a actuaciones ejecutivas del Estado, pero consideró que, en ese supuesto, resultaría desproporcionado que Aragón estuviera obligada a otorgar la correspondiente autorización administrativa sin poder tener en cuenta factores que considere relevantes, tales como la distribución territorial de las instalaciones de ITV o la forma y condiciones de prestación del servicio, que no están directamente relacionados con la seguridad vial.

4. Supuestos especiales

A) *Administración de la Administración de justicia*

Con motivo del recurso del Gobierno de Aragón contra la Ley de Demarcación y Planta Judicial, el TC (Sentencia 62/1990, de 30 de marzo), afirmó la competencia aragonesa sobre la «administración de la Administración de justicia». Al decir del Tribunal, el poder judicial es único (art. 117.5 CE) y asimismo lo es el gobierno del poder judicial (art. 122.5 CE), sirviendo esto para delimitar la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.5.^a CE. Sin embargo, junto a ese núcleo esencial, aparece un conjunto de medios personales y materiales que se colocan «al servicio de la Administración de Justicia» y sobre los que, en cuanto no esenciales a la función jurisdiccional y al autogobierno del poder judicial, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias. Además, el artículo 152.1 CE reconoce a estas la facultad de participar en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio, de acuerdo con lo previsto en los Estatutos y en la LOPJ, sin que ello les autorice para el establecimiento de la planta judicial por lo que no prosperó la impugnación aragonesa de los preceptos que se referían a ese aspecto.

B) *Derecho foral*

En la importantísima STC 88/1993, de 12 de marzo (asunto: Ley aragonesa sobre equiparación de hijos adoptivos), se interpretó la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo del derecho foral. Para el Tribunal, el art. 149.1.8.^a introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, permitiendo que los derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de «conservación» y «modificación», sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico. El «desarrollo» de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de cada derecho foral, sino que permite la regulación de instituciones conexas con las ya reguladas en el mismo. Así, en el caso concreto, se afirmó que sí existía una relación entre la adopción y el derecho familiar y sucesorio propio de Aragón que determinó la constitucionalidad de la equiparación de los hijos adoptivos.

Idéntica conexión se apreció en la STC 41/2018, de 26 de abril (asunto: adscripción al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de las fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria que carezcan de dueño conocido), al confirmar que la sucesión en defecto de parientes y cónyuge se encuentra recogida en el Derecho civil aragonés y puede ser objeto de actualización¹⁵.

Por el contrario, se confirmó la competencia estatal para la regulación de la vecindad civil con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a la modificación de los arts. 14

15 Vid. LACRUZ MANTECÓN, M.: «Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 40 y 41/2018, de 26 de abril de 2018», en *Revista de Derecho civil de Aragón* 2018-XXIV, 2018, en especial pp. 231-234, accesible en agosto de 2022 en <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/37/89/08lacruz.pdf>. Por su parte, AGOUÈS MENDIZÁBAL, C.: «La competencia sobre la atribución por ley de bienes vacantes: a propósito de las SSTC 4/2018 y 41/2018», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, p. 333, subrayó la complejidad que plantea esa labor de obligada individualización en cada caso del grado de «conexión» apreciable para valorar si el desarrollo normativo realizado por el legislador autonómico deviene o no acorde a las exigencias del precepto constitucional.

y 16 del Código Civil en la STC 226/1993, de 8 de julio¹⁶. En particular, el Tribunal afirmó que corresponde al Estado la regulación del modo de adquisición y del régimen jurídico de la vecindad civil, así como disponer cuál sea la ley aplicable a las relaciones y actos jurídicos en que intervinieran sujetos con vecindad civil diversa, con el límite de no constreñir arbitrariamente el ámbito de aplicación de los derechos civiles especiales o forales en favor del derecho civil común por la vía de alterar las reglas generales del sistema de Derecho interregional. Limitación que no se apreció concurriera en el caso concreto, confirmando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

C) *Aguas que discurren íntegramente por el territorio aragonés*

Si, en virtud de los arts. 149.1.22 CE y 75.4.^a EAAr [anterior 36.1 b)], el Estado es competente para autorizar las instalaciones eléctricas cuando el aprovechamiento de la energía eléctrica afecte a otra Comunidad o su transporte salga de su ámbito territorial, y, *sensu contrario*, la Comunidad Autónoma lo es cuando no se produzca al menos una de las condiciones reseñadas, la STC 74/1992, de 14 de mayo, resolvió en favor de la Administración autonómica el conflicto de competencias promovido por el Gobierno de la Nación contra la autorización del proyecto de ampliación de la Central Hidroeléctrica El Pueyo sobre la base de la acreditación fáctica de que la energía producida en dicha central iba a ser consumida íntegramente en las factorías que *in situ* tenía la propia empresa.

De mayor calado fueron, no obstante, otras cinco sentencias del Tribunal Constitucional en que fue parte nuestra Comunidad. La STC 110/2011, de 22 de junio, resolvió el recurso del Gobierno de La Rioja contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El ejecutivo riojano impugnó los dos preceptos de nuestro Estatuto referidos a la regulación del agua, ya como objeto de derechos (art. 19), ya en su calidad de materia sobre la que la Comunidad Autónoma asume competencias (art. 72), así como la disposición adicional quinta, por la que se remite a la planificación hidrológica la concreción

16 DURBÁN MARTÍN, I.: «Derecho privado y competencias autonómicas sobre consumo y comercio interior en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 30, 2016, pp. 257-288.

de las reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del Ebro, remitiéndose, en particular a la de 6.550 hectómetros cúbicos establecida en el denominado Pacto del Agua.

Comenzando con el primero de los artículos objeto de recurso, el Tribunal Constitucional, recordando la doctrina recaída en la Sentencia 247/2007 (asunto Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia), sobre la que volveremos después, y que tuvo oportunidad de matizar en la 31/2010, señaló que el mencionado derecho al abastecimiento de agua es un derecho de configuración legal, que debe materializarse de acuerdo con el reparto competencial y sin condicionar, por tanto, las competencias del Estado en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias. De ahí que el encargo estatutario a los poderes públicos de velar para que no se realicen trasvases no sostenibles desde cuencas hidrográficas en que participa Aragón haya de ejercerse «de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables».

En relación con la asunción de competencias en materia de aguas por la Comunidad Autónoma en el art. 72 EAAr, se impugnaban los tres apartados del precepto, pero el TC rechazó todos los argumentos en que se fundaba su impugnación. Si, por un lado, se reiteró que Aragón puede asumir en exclusividad competencia en materia de aguas intracomunitarias, de otra parte se abundó en que, respecto de la participación y colaboración aragonesa en la gestión estatal de los recursos hídricos intercomunitarios, el precepto estatutario autonómico explicitaba que se ejercería en el marco del art. 149.1.22^a CE, con lo que dejaba a salvo la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

Abundando en el tema competencial, en la posterior STC 116/2017, de 19 de octubre (asunto: Ley de aguas y ríos de Aragón), se añadió que las competencias estatales sobre cuencas intercomunitarias, al menos todas aquellas que sean relevantes para impedir la «fragmentación» de su gestión, pertenecen al género de las que «por su propia naturaleza» no son susceptibles de transferencia o delegación en el marco de las previsiones

del art. 150.2 CE, porque esta operación no haría otra cosa que provocar de nuevo el resultado cuya evitación constituye justamente la razón de ser por la cual el art. 149.1.22.^a CE atribuye las competencias al Estado.

Volviendo a la STC 110/2011, el TC rechazó, sin embargo, la inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta del EAAr (reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos para uso exclusivo de los aragoneses) por no constituir una imposición vinculante para el Estado sin virtualidad jurídica obstativa de eventuales pretensiones de desconocer dicha reserva hídrica para Aragón. Tanto es así que, en el voto particular que formuló el magistrado Luis Ortega Álvarez, se discrepaba de la decisión mayoritaria de llevar al fallo la constitucionalidad de dicha disposición dado que no tenía carácter prescriptivo y resultaba ineficaz jurídicamente. Precisamente por ello, en la STC 116/2017, citada, se declaró inconstitucional la atribución a la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma de distintas funciones relacionadas con la gestión de la reserva hídrica «para uso exclusivo de los aragoneses».

Por terminar con el análisis de la STC 110/2011, el TC declaró la constitucionalidad de la técnica del informe autonómico preceptivo, pero no vinculante, exigido en este caso por el art. 72.3 EAAr para las propuestas de obras o de transferencias de aguas que afecten al territorio de la Comunidad en la medida en que constituye «un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado» que no enerva la competencia estatal cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (FJ 15). El mismo Tribunal habría de tener la oportunidad años más tarde de dar por buena la falta de informe en la propuesta de trasvase Tajo Segura (SSTC 13/2015, de 5 de febrero, y 155/2017, de 21 de diciembre) habida cuenta que no había sido achacable exclusivamente al Estado, sino también a las propias instituciones autonómicas. En efecto, la Sentencia reprochó a la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados, que actuaba en ese caso con competencia legislativa plena, su actuación poco considerada al aprobar inicialmente el proyecto de ley al día siguiente de la solicitud del informe (que se produjo el 12 de mayo de 2015). Pero censuró seguidamente también la inactividad de las instituciones autonómicas (aunque estuvieran en funciones), que no evacuaron el informe ni formularon siquiera protesta en el tiempo (no insignificante) que todavía

medió hasta la definitiva aprobación de la ley por el Pleno del Congreso (el 8 de julio de 2015)¹⁷.

La última sentencia que debemos citar es la que resolvió varios recursos del ejecutivo aragonés contra la Ley 46/1999, que modificó la de Aguas, y contra el texto refundido resultante. Nos referimos a la STC 149/2011, de 28 de septiembre, que declaró la validez de la regulación estatal del contrato de cesión de derechos de uso de agua. La STC reconoce la libertad del legislador para demanializar una categoría de bienes (en este caso, las aguas continentales) y, junto con esa libertad, la determinación de la escala de la demanialidad para satisfacer el mandato del art. 45 CE de utilización racional de los recursos naturales, el del art. 128.1 CE de subordinar las distintas formas de riqueza al interés general, u otros.

A partir de esa premisa, zanja la constitucionalidad del contrato de cesión de derechos del uso del agua porque, sin alterar el carácter demanial de los recursos hídricos, constituye «un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular» (FJ 7). El Tribunal respaldó también cada una de las características procedimentales de la regulación de dichos contratos, aunque el aval del silencio positivo fue criticado por algún autor, sobre todo para los contratos de duración superior a un año hidrológico¹⁸.

D) Ferrocarriles: criterio territorial, criterio del interés general y criterio de la integración en una red supracomunitaria

La STC 245/2012, de 18 de diciembre, resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por seis Comunidades Autónomas, entre otras

17 VALENCIA MARTÍN, G.: «Jurisprudencia constitucional: el moderado exceso de detalle de la Ley de evaluación ambiental», LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, CIEMAT, Madrid, 2018, pp. 343-344.

18 EMBID IRUJO, A.: «Las características del mercado de derechos de agua en España», en *Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 9 (*La problemática del agua en el mundo actual*), 2013, p. 99.

por Aragón, a través de su ejecutivo, contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Desde 1978 han sido tres las leyes sectoriales que han regulado el sistema ferroviario español: las Leyes 16/1987, 39/2003 y 38/2015, siendo la segunda de ellas la que introdujo el nuevo modelo basado en la separación entre gestión de infraestructura y prestación de los servicios de transporte. La crítica más importante que había recibido el art. 149.1.21.^a CE era la imposición del criterio territorial como distributivo de competencias de manera tal que correspondería al Estado todo lo que rebasa los límites de una Comunidad Autónoma y a esta lo que discurre en su interior. Eso evidenciaba una concepción del transporte arcaica y ajena a la realidad socioeconómica, como denunció la mayoría de la doctrina desde un primer momento.

Con ese contexto de fondo, la STC 245/2012 respaldó, como ya hiciera la STC 118/1996, el criterio territorial complementándolo con el criterio del interés general tanto al abordar la competencia sobre infraestructuras ferroviarias como al tratar la competencia sobre el transporte ferroviario, pero con algún matiz. Respecto de las infraestructuras afirma el Tribunal Constitucional que «el objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles debe ser acotado por la concurrencia de una doble condición: se trata de tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera de la Comunidad en su itinerario total, discurren dentro de la Comunidad (condición positiva), siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (condición negativa)» (F.J. 6 *in fine*). Y respecto del transporte ferroviario, tras recordar la plena aplicabilidad del criterio territorial y la rigidez del mismo, introduce una precisión relativa «a los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular supracomunitaria», a modo de límite para la competencia autonómica. Al decir de MAGDALENA ANDA, se habría producido «un subrepticio cambio doctrinal por el cual no se aplica ni el criterio territorial ni el del interés general, sino un tercer género basado en la integración o no de cada línea o servicio en una red de ámbito superior»¹⁹.

19 MAGDALENA ANDA, J. A.: «Red ferroviaria y transportes ferroviarios. Su carácter sistémico y la necesaria coordinación entre Administraciones Territoriales», en *REALA, Nueva Época*, núm. 5, 2016, p. 68.

E) Potestad subvencional de gasto público

En tres de los cuatro procesos en que fue parte Aragón sobre esta materia, se aplicó la doctrina sentada en la importantísima STC 13/1992. Así, en la STC 65/2010, de 18 de octubre (asunto: subvenciones estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales), el Tribunal confirmó la necesidad de encuadrar las subvenciones en la distribución de competencias que exista en cada sector material. En el caso concreto, se estimó constitucional la línea de subvenciones del Estado por encontrar cobertura en los títulos competenciales del art. 149.1.23.^a y 13.^a.

A tal efecto, la STC 163/2013, de 26 de septiembre (asunto: subvenciones estatales en materia de asistencia social y a asociaciones ambientales), reprodujo los cuatro supuestos competenciales a que puede reconducirse la potestad subvencional. Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma, en cuyo caso podrá asignar parte de sus fondos presupuestarios a ese sector, pero determinando su destino de manera genérica. El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector, en cuyo caso el Estado puede consignar subvenciones, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero dejando un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación y para gestionarlas. El tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, correspondiendo a la Comunidad Autónoma su ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones, y tramitación de las subvenciones. Finalmente, el cuarto y último supuesto es aquel en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, el Estado invoca un título competencial genérico o específico, en cuyo caso se admite que las gestione en la medida en que resulte imprescindible para garantizar las mismas posibilidades de obtención y

disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

No obstante el amplio margen reconocido al Estado, en la STC 163/2013, se encuadró a la asistencia social en el primero de los cuatro supuestos y al medio ambiente en el segundo, estimando en parte el conflicto de competencias promovido por el Gobierno de Aragón. También en el segundo grupo se incardinaron las subvenciones para fomentar las energías renovables enjuiciadas en la STC 136/2009, reputando inconstitucional el régimen centralizado de tramitación, gestión, concesión y pago de estas ayudas que había previsto el Estado.

Mención aparte merece la STC 130/2013, de 4 de junio, pues no se enjuiciaba una línea subvencional concreta, sino la aprobación por el Estado de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones. Esta disposición, primero, y con posterioridad la Sentencia merecieron una valoración negativa por parte de un amplio sector de la doctrina al reducir de manera considerable la capacidad normativa autonómica en materia de subvenciones²⁰. Algún autor llegó a afirmar tras su lectura que «los caminos que conducen a las competencias del Estado son inescrutables»²¹. Si hasta ese momento se reconocía a las Comunidades Autónomas competencia para regular aquellos procedimientos subvencionales correspondientes a su ámbito competencial material, debiendo respetar únicamente las bases de la legislación del procedimiento administrativo

20 Vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», en *Revista de Administración Pública*, núm. 165, 2004, pp. 29-52; POMED SÁNCHEZ, L.: «El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Subvenciones Públicas», en *Revista española de la función consultiva*, núm. 13, 2010, pp. 83-104; AYMERICH CANO, C.: «Subvenciones y Estado Autonomo. Crítica de la última jurisprudencia constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, 2013, pp. 221-257; LACRUZ MANTECÓN, J.: «La articulación competencial del régimen de las subvenciones en la Ley General de Subvenciones», LÓPEZ RAMÓN, F. (coordinador) *Comentarios a la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 41-63.

21 MARTÍN I ALONSO, G.: «La realidad del Estado autonómico reflejada en las Sentencias del Tribunal Constitucional 130/2013 y 135/2013, relativas a la Ley General de Subvenciones», accesible en agosto de 2022 en https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/REAF-JSG/REAF_articles/REAF-20-octubre-2014/_reaf20_MartinAlonso_es.pdf

común, el Tribunal admite la constitucionalidad de la regulación estatal de un procedimiento subvencional común con apoyo en los títulos sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre la hacienda del Estado. Procedimiento que es aplicable en todos los ámbitos materiales en los que las Comunidades Autónomas ejerzan su potestad de fomento, aunque esta se financie con cargo a fondos propios y con independencia del carácter exclusivo o compartido del título competencial autonómico.

Así las cosas, la STC 130/2013 (FJ 5) dotó de un nuevo contenido el título competencial relativo a la hacienda general, vinculándolo no sólo a los aspectos relativos a los ingresos de las haciendas públicas, sino extendiéndolo también, de forma sorpresiva, al ámbito del gasto público de todas las administraciones.

Con posterioridad, en la STC 21/2019, de 14 de febrero (asunto: Ley aragonesa de prestaciones sociales de emergencia), se reiteró la competencia estatal para establecer el concepto de subvención y se rechazó que el legislador aragonés pudiera negar tal carácter a prestaciones económicas que reúnan todas las notas de aquel²².

F) Potestad tributaria de la Comunidad Autónoma

Se abordaron los límites de la potestad tributaria de nuestra Comunidad en las dos sentencias recaídas sobre el impuesto aragonés sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta, a raíz de sendos recursos contra la Ley de las Cortes de Aragón 13/2005, de 30 de diciembre, interpuestos por más de cincuenta diputados (STC 96/2013, de 23 de abril), y por el Presidente del Gobierno (STC 200/2013, de 5 de diciembre). El Tribunal declaró constitucional el impuesto, rechazando la afirmación de que rompiera la unidad de mercado o quebrase la libertad de empresa pues, aun estableciendo un régimen diverso de los existentes en el territorio nacional en materia de tributación de las empresas de distribución comercial mediante grandes superficies, se dictaba dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, perseguía un fin

22 XIOL RÍOS, J. A.: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Administración local 2018-2019», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 51, 2019, pp. 256 y 257.

constitucionalmente legítimo (la utilización de la política tributaria para la protección del medio natural y territorial) y resultaba proporcionado al objeto al que se orientaba, condiciones todas ellas que derivaban de su jurisprudencia anterior. Asimismo, concluyó que no había vulneración del artículo 6.3 LOFCA al no apreciarse coincidencia entre los hechos imponderables gravados por el impuesto y el de actividades económicas.

Asimismo, hay que mencionar una tercera STC, la 98/2018, de 19 de septiembre (asunto: aplicabilidad del impuesto de contaminación de las aguas en la ciudad de Zaragoza), en que se trató la potestad tributaria autonómica, zanjando el Tribunal la plena compatibilidad entre el ICA y las tasas municipales relativas a la depuración y saneamiento de las aguas residuales urbanas. Mientras el hecho imponible del ICA es la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado, cualquiera que sea su procedencia y uso, o del propio vertido de las mismas, la tasa exigida en Zaragoza responde a una actividad administrativa municipal de carácter prestacional, por lo que no se incumplía el art. 6 LOFCA²³.

G) Presupuestos de la Comunidad Autónoma

Con ocasión de la impugnación por el Estado de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, el Tribunal aplicó a Aragón su cuerpo jurisprudencial consolidado sobre las peculiaridades, función específica y limitaciones de contenido de las leyes de presupuestos. En efecto, en la STC 174/1998, de 23 de julio, se rechazó que una medida que se integraba en la materia de función pública y que iba encaminada a solucionar un problema de los funcionarios sanitarios locales interinos de Aragón guardase relación con las previsiones presupuestarias, pues ni constituía una previsión de ingreso ni una habilitación de gastos. Al no formar parte ni del contenido esencial ni del eventual de las leyes de presupuestos, fue declarada inconstitucional y nula.

23 HERRAIZ SERRANO, O.: «La incorporación de Zaragoza a la aplicación del Impuesto de Contaminación de las Aguas en el epicentro de la política ambiental de Aragón durante 2018», LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEMAT, Madrid, 2019, pp. 999-1001.

H) Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés

Se examinó el alcance de esta competencia en las SSTC 5 y 21/2019, recaídas en sendos recursos contra la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. A propósito de la declaración por el legislador aragonés de la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social reguladas en la ley impugnada, el Tribunal trasladó su doctrina sobre los requisitos que deben cumplirse para determinar que una norma autonómica constituye una necesaria especialidad procesal del derecho sustantivo propio, concluyendo que ni se introducía propiamente tal especialidad al modificarse una categoría jurídica procesal –la de bienes inembargables– ya regulada en la norma estatal, ni dicha modificación aparecía conectada de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.

IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SOBRE ALGUNOS PRINCIPIOS Y DERECHOS EN LOS PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN QUE HA SIDO PARTE ARAGÓN

1. Declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía

El TC examinó la admisibilidad de dichas declaraciones que se incorporaron en los Estatutos de tercera generación en el procedimiento en que fue parte el Gobierno de Aragón que dio lugar a la STC 247/2007, de 12 de diciembre (asunto: Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). En ella se recordó la relevancia que los Estatutos tienen en nuestro sistema de fuentes y su papel en el sistema de distribución de competencias como premisa para abordar los límites constitucionales a su contenido.

A propósito de la posibilidad de que regulen derechos de sus ciudadanos en general, la mayoría de magistrados del Tribunal concluyó que «el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se

integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por aquella, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma» (FJ 12).

El Tribunal no rechaza que los Estatutos puedan establecer derechos subjetivos, pero entendidos como mandatos, orientaciones u objetivos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad de que se trate, precisando de la colaboración del legislador autonómico para adquirir plena eficacia (FJ 15).

Así las cosas, la Sentencia 247/2007 aborda el enjuiciamiento de los derechos de los valencianos al trasvase de las aguas sobrantes de cuencas excedentarias en la redacción dada al art. 17 del Estatuto de su Comunidad desde la sorprendente perspectiva de que, pese a su formalización como tales, deben ser concebidos como objetivos básicos que habrán de perseguir sus poderes públicos en el ejercicio de sus competencias sobre aguas, agricultura y medio ambiente. El argumento añadido de que no vinculan al Estado en su función legislativa, como asegura el inciso que expresamente remite toda acción normativa o ejecutiva a su conformidad con la Constitución y la legislación estatal, permite al Alto Tribunal sentenciar su constitucionalidad sin condiciones, a la que, sin embargo, se oponen por diversos motivos cinco magistrados en sus respectivos votos particulares.

El punto de la discordia, de donde nacen los votos particulares formulados a esta Sentencia, residió, fundamentalmente, en el alcance dado a la prohibición *ex* art. 139.1 de la Constitución de que los Estatutos contengan derechos subjetivos. En efecto, alguno de los magistrados discrepantes (Delgado Barrio) defendía que debería haberse dictado un fallo interpretativo, que clarificara que la consagración de ciertos derechos por un Estatuto de Autonomía, en este caso, por el de la Comunidad Valenciana en relación con el agua, sólo se ajusta a la Constitución si se interpreta que carece de valor normativo. Más allá fueron, sin embargo, los restantes

cuatro magistrados que formularon voto particular pues no sólo entendieron que la sentencia debería haber declarado la inconstitucionalidad del art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (así, los suscritos por Conde Martín de Hijas o por Rodríguez Arribas), sino que, en el caso del magistrado García-Calvo, tildó al Tribunal de legislador positivo al reconducir a meros principios rectores los que el legislador estatutario quiso que fueran verdaderos derechos o, en el caso del magistrado Rodríguez-Zapata, afirmó que la sentencia deconstruía conceptos constitucionales con la finalidad de imponer significados desconocidos.

2. Derechos de los extranjeros en España

Fueron varias las SSTC, 236, 259, 260, 261, 262, 263, 264 y 265/2007, de 20 de diciembre, en relación con la Ley Orgánica 8/2000, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, a raíz de varios recursos, entre ellos el del Gobierno de Aragón (STC 263/2007).

El punto más controvertido de la LO 8/2000 fue la negación a los inmigrantes en situación irregular de determinados derechos, entre ellos los de reunión y manifestación, asociación, sindicación, huelga y la educación no obligatoria. La ley propiamente no negaba la titularidad de tales derechos a los extranjeros en situación irregular, sino que introducía el artificio de considerar que estos sólo se podían ejercer por aquellos que estuvieran en situación regular. En las sentencias citadas, el alto tribunal declaró la inconstitucionalidad de los mencionados artículos, pero, salvo en el caso de la educación no obligatoria –STC 236/2007– y de huelga –STC 269/2007– en que sí se contempló la nulidad de los preceptos, no los anuló, emplazando al legislador a que modificara la norma como de hecho ocurrió con la LO 2/2009. El TC recordó su doctrina sobre los derechos del Título I de la CE, entre los cuales algunos pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos o, dicho de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana por lo que su ejercicio no puede condicionarse a la situación regular de los extranjeros en España. Así pues, «el art. 13.1 CE concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor deberá tener en

cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando este venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los Tratados Internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida».

3. El derecho a la tutela judicial efectiva

Se aborda en las SSTC 89/1996, de 23 de mayo, y 76/1996, de 30 de abril, que resolvieron las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el TSJAr en relación con el art. 57.2 f) LJ 1956 y correlativos de la Ley 30/1992, que regulaban entonces la exigencia de comunicación previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo. En ambas, el TC negó que la exigencia de la comunicación previa fuera inconstitucional siempre que se interpretara como subsanable su omisión porque la finalidad de la comunicación enlazaba con el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 CE), con el deber de colaborar con la Justicia (art. 118 CE) y con la defensa de la Administración, titular del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En cambio, de entenderse como requisito insubsanable, el Tribunal afirmó que constituiría una condición impeditiva u obstaculizadora del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, innecesaria por excesiva y desproporcionada respecto de los fines que perseguía.

4. Los principios de cooperación y lealtad constitucional

En la STC 217/2016, de 15 de diciembre (asunto: Ley de presupuestos del Estado para 2016), el TC recordó el sentido que tienen estos principios. Respecto del principio de cooperación, afirmó que es necesario en un Estado descentralizado como el nuestro pese a tener carácter voluntario, y que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, los cuales tienen un margen de discrecionalidad en la determinación de los mecanismos cooperativos. En palabras del Tribunal, «el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma

de decisiones, pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias» (FJ 3). Acerca del principio de lealtad constitucional, se insistió en que de él «deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución».

En el marco constituido por dichos principios, se insertó la cuestión controvertida en la sentencia, a saber: la de si, para la aprobación por la Ley de presupuestos generales del Estado de los créditos para las inversiones que este se proponía realizar en la Comunidad Autónoma de Aragón durante el ejercicio, debía consultarse previamente a la Comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma a tenor del art. 109.2 d) EAAr, como sostenía el Gobierno de Aragón.

El TC, sin embargo, sostuvo que la previsión estatutaria tenía un alcance mucho más limitado y que la invitación a estudiar las inversiones que el Estado realizará en Aragón que se atribuye a dicha Comisión no implica necesariamente que la elaboración de los presupuestos de cada ejercicio deba ir precedida de esa consulta. En definitiva, que el mandato de participación que contiene el art. 109 EAAr «puede hacerse efectivo de modos y en momentos diversos, que no corresponde enumerar a este Tribunal», no siendo inconstitucional la aprobación de la ley anual de presupuestos con omisión del trámite citado.

5. El principio democrático

También resulta de interés, por lo singular, el peso del principio democrático *ex* artículo 1.1 CE en la decisión del asunto Ley de medidas para la modernización del Gobierno local, resuelto por la STC 161/2013, de 26 de septiembre²⁴. El ejecutivo aragonés interpuso recurso de inconstitucionalidad contra una variedad de artículos de la Ley 57/2003, sobre la que habían recaído ya las SSTC 103/2013 y 143/2013. La novedad que

24 REQUEJO PAGÉS, J. L. *et al.*: «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2013», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 100, 2014, pp. 290-291.

aportó, sin embargo, la sentencia en el proceso del que fue parte nuestra Comunidad Autónoma es la conclusión de que el artículo de la LBRL que establecía que las sesiones de las Juntas de Gobierno local no son públicas es conforme con el principio democrático (art. 1.1 CE) y el derecho a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), «siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno», que, por tanto, deberán ser públicas.

Como puso de manifiesto la doctrina, el razonamiento seguido fue atípico en la parte en que empleó el argumento del posible mal uso para respaldar la inconstitucionalidad. Frente a las ocasiones en que se había afirmado que el Tribunal no puede basarse en una presunción de mal uso de las normas para declarar la inconstitucionalidad de las mismas, en la sentencia que ahora comentamos se subrayó: «La circunstancia de que, aprovechando el carácter preceptivo de la no publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local y mediante la mera delegación de atribución del pleno en la junta, quedara imposibilitado el control de la ciudadanía sobre el proceso de la toma de decisiones, que, por su importancia, legalmente están sometidas al régimen de publicidad, supondría un menoscabo del principio democrático (art. 1.1 CE) y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos, sometidos a mandato representativo» (FJ 9). Exigencia de publicidad que es aplicable a la actividad y a las sesiones del pleno municipal, «en tanto que órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio del pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el artículo 137 CE», pero que no cabe hacerla extensiva a la junta de gobierno local, configurada en la Ley de medidas para la modernización del gobierno local como un órgano municipal ejecutivo, tanto por su conformación orgánica como por la naturaleza de sus competencias.

6. El principio de legalidad en materia sancionadora

La STC 162/2008, de 15 de diciembre (asunto: Ley estatal de industria) declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 31.3.a) de la Ley

21/1992, de Industria, por su incompatibilidad con el principio de legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE. Aquel precepto, cuestionado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, establecía que «Son infracciones leves las siguientes: a) El incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores», siendo estos últimos los que tipifican las infracciones muy graves y las graves.

La Sentencia recordó que esta es una de las prácticas normativas vedadas por el principio de legalidad porque, aunque el precepto sancionador ostente rango de ley, no contiene los elementos esenciales de la conducta antijurídica por cuanto se limita a realizar una remisión en blanco al poder reglamentario, habilitándole para regular por entero y ex novo las conductas susceptibles de sanción. (FFJJ 1-3).

7. La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables o restrictivas de derechos individuales

En las SSTC 51/2018, de 10 de mayo, y 56/2018, de 24 de mayo, se resolvieron sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJAR en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Ello dio pie al TC a afirmar la constitucionalidad del precepto que establecía los requisitos para entender subsistente el derecho a la ayuda estatal otorgada bajo un plan de vivienda ya finalizado con base en la no vulneración de los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El Tribunal recordó que la irretroactividad de las leyes consagrada en el art. 9.3 CE no es un principio general, sino que se refiere exclusivamente a las leyes sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, prohibiendo la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. Todo ello para negar que, en el caso, estuviéramos ante un supuesto de retroactividad auténtica. También descartó la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, pues la norma cues-

tionada no imponía un requisito adicional a situaciones jurídicamente ya agotadas, sino que suprimía para el futuro la actividad de fomento consistente en la concesión de determinadas ayudas estatales directas. En palabras del TC, «el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo»²⁵.

8. El principio de igualdad

Fruto de otra cuestión de inconstitucionalidad, planteada en este caso por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto del artículo 24.4 de la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica de Aragón, fue la STC 117/2011, de 4 de julio, que reputó inconstitucional la discriminación por razón de la edad que impedía participar, en los procedimientos para la instalación de nuevas oficinas de farmacia, a los farmacéuticos mayores de sesenta y cinco años.

La Sentencia empezó recordando: «Como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en relación con el art. 14 CEDH, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no

25 CRESPO HIDALGO, M. B.: «El principio de confianza legítima en el derecho a la vivienda: una asignatura pendiente de la doctrina constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 112, 2018, pp. 333-376.

venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida».

Después de exponer su doctrina general sobre el principio de igualdad, pasó al estudio de la edad como factor de discriminación en el supuesto analizado, concluyendo: «no resulta conforme con las exigencias del art. 14 CE que se impida con carácter general a los mayores de sesenta y cinco años la opción de concurrir a la obtención de una autorización so pretexto de que, por razón de su edad, no podrán permanecer en la oficina de farmacia durante un período imposible de precisar apriorísticamente (pero que no cabe descartar que llegue a superar los tres años) cuando el tiempo de apertura mínima de la oficina tan sólo se exige a efectos de permitir la transmisión de la oficina de farmacia, reconociéndose incluso algunas excepciones a tal limitación. De ahí que quepa concluir que, si la edad de sesenta y cinco años no es obstáculo para seguir ejerciendo la profesión de farmacéutico titular de la oficina de farmacia (art. 8.4), entonces la prohibición de acceso a una nueva autorización para los mayores de esa edad no está conectada con el interés público presente en la ordenación del servicio farmacéutico y, sin embargo, incide en una de las formas de ejercicio profesional, precisamente la articulada a través de la organización de una actividad empresarial, faceta en la cual no está justificada la restricción impuesta a los mayores de sesenta y cinco años».

9. Los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima

En la ya citada STC 98/2018 (asunto: aplicabilidad del impuesto de contaminación de las aguas en la ciudad de Zaragoza), el Tribunal desestima que la regulación impugnada del ICA hubiese vulnerado tales principios al introducir un cambio radical del modelo de participación

en la gestión del impuesto por parte de aquellos municipios que, como Zaragoza, contaban con depuradora, que construyeron exclusivamente a su costa. El Alto Tribunal recuerda que dichos principios no permiten consagrar un «derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente». Reconociendo que la disposición cuestionada por los diputados del Congreso implicaba una modificación del régimen anterior en cuanto a la modalidad de aplicación del impuesto a Zaragoza, la Sentencia afirmó que la regulación cabía legítimamente en el margen de configuración del legislador y subrayó el hecho de que previera de forma transitoria bonificaciones para dicho municipio durante dos ejercicios económicos.

10. Principio de división de poderes

La STC 70/2022, de 2 de junio, resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJAr en relación con el artículo 10.8 LJ en redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia. La sentencia declaró la inconstitucionalidad de la autorización y ratificación judicial de disposiciones generales por quebrantar el principio de separación de poderes. El TC recuerda que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen la potestad reglamentaria al poder ejecutivo de forma exclusiva y excluyente, por lo que no cabe que el legislador la convierta en una potestad compartida con el poder judicial, lo que sucedía si se sujetaba la aplicación de las medidas sanitarias de alcance general al requisito previo de la autorización judicial. El Tribunal es categórico al afirmar que ello «provoca una reprochable confusión entre las funciones propias del Poder Ejecutivo y las de los tribunales de justicia, que menoscaba tanto la potestad reglamentaria como la independencia y reserva de jurisdicción del Poder Judicial, contradiciendo así el principio constitucional de separación de poderes, consustancial al Estado social y democrático de Derecho. Esa inconstitucional conmixtión de potestades quebranta también el principio de eficacia de la actuación administrativa y limita o dificulta igualmente la exigencia de responsabilidades políticas y jurídicas al Poder Ejecutivo en relación con sus disposiciones sanitarias generales para la protección de la salud pública, en detrimento del principio de responsabilidad de los poderes públicos. Quiebra, asimismo, los principios constitucionales

de publicidad de las normas y de seguridad jurídica, dado que las resoluciones judiciales que autorizan, en todo o en parte, esas disposiciones generales en materia sanitaria no son publicadas en el diario oficial correspondiente, lo que dificulta el conocimiento por parte de los destinatarios de las medidas restrictivas o limitativas de derechos fundamentales a las que quedan sujetos como consecuencia de la autorización judicial de esos reglamentos sanitarios de necesidad».

V. ALGUNAS CUESTIONES PROCESALES Y SU INCIDENCIA EN EL DESENLACE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

1. El *ius superveniens*

En aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el *ius superveniens*, «el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia». Se invoca la misma en la STC 146/1993 (asunto: Ley de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión), de manera que, aun cuando esta ley fue aprobada bajo la vigencia del EAAR 1982, el Tribunal Constitucional, conforme al derecho vigente al tiempo de examinar el recurso, tiene en cuenta que la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, había transferido a Aragón, entre otras, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, por lo que el canon de constitucionalidad de la ley aragonesa enjuiciada fueron las bases fijadas por el Estado en el Estatuto de la Radio y la Televisión y la regulación dispuesta en la Ley reguladora del llamado tercer canal.

Otro tanto se hace en la STC 111/2013, de 9 de mayo (asunto: modificación de 2003 de la Ley estatal de espacios naturales) para subrayar que «es preciso señalar que, con posterioridad a la interposición del presente recurso, se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, norma estatutaria que constituye parámetro de control del presente conflicto, en aplicación de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*».

Finalmente, en la STC 210/214 antes citada, el Estado cuestionaba que la Ley de concejos abiertos de Aragón hubiese rebajado el censo municipal determinante de la obligatoriedad de acogerse a este régimen de 100 a 40 vecinos, en contra de la literalidad del art. 29 LBRL, pero, en el momento de dictarse sentencia, se había modificado este para hacer desaparecer el automatismo entre el número de habitantes y la obligación de acogerse al régimen de concejo abierto, de modo que, en adelante, funcionarían en concejo abierto los municipios que, tradicional y voluntariamente, contasen con ese régimen de gobierno y los que así lo decidieran por considerarlo aconsejable. En otras palabras, el precepto autonómico en cuestión había devenido conforme con la Constitución como consecuencia de la modificación legislativa del art. 29 LBRL.

2. La eventual pérdida de objeto del proceso por la modificación o derogación de los preceptos que se recurren

En el FJ 2 de la citada STC 111/2013, con motivo de la impugnación por Aragón de la modificación aprobada en 2003 de la Ley estatal de espacios naturales, el Tribunal recordó este presupuesto procesal. Con sus palabras, «la 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 jurídico, 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». «De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta parcialmente modificada por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del objeto del conflicto». En el supuesto enjuiciado, la derogación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad, obligó a declarar la desaparición del objeto del recurso en relación con algunos de los preceptos impugnados, pero en relación con otros, se mantenía la misma controversia, lo que el Tribunal fue examinando caso a caso.

3. La eficacia demorada de la inconstitucionalidad en aras de la protección de intereses relevantes

Desde bien temprano el Tribunal Constitucional empezó a precisar el alcance y los efectos en el tiempo de aquellas de sus sentencias que declaran la invalidez de las leyes más allá de lo que, literalmente, rezan los artículos 164.1 CE y 38 a 40 de su Ley Orgánica, a cuyo tenor la eficacia de sus pronunciamientos y, por tanto, de la nulidad de los preceptos que se declaran inconstitucionales, se produce desde el día siguiente al de su publicación. En ocasiones, el Tribunal ha admitido que una norma debía seguir siendo provisionalmente aplicable después de haber sido declarada inconstitucional, a fin de evitar un vacío normativo que dejara desprotegidos intereses constitucionalmente relevantes. Por lo que respecta a Aragón, es lo que ocurrió en la ya citada STC 36/2005, en la que se afirmó que: «la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas, de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia».

VI. ALGUNOS SÍMBOLOS, SEÑAS DE IDENTIDAD E INSTITUCIONES ARAGONESES EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. Las facultades del Justicia de Aragón

Comenzaremos reseñando la temprana sentencia del Tribunal Constitucional que se ocupó de la posición de una de las instituciones de nuestra Comunidad Autónoma. Nos referimos a la núm. 142/1988, de 12 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón.

La sentencia precisó que esta norma no le otorgaba legitimación procesal, sino que le facultaba para dirigirse a quienes estén legitimados para

interponer recursos o ejercitar acciones con el fin de solicitar su actuación, pero, como tampoco creaba ninguna obligación para estos, no incurría en inconstitucionalidad. Sin embargo, la referida sentencia fue criticada por el enjuiciamiento que mereció la facultad de supervisión del Justicia sobre las corporaciones locales. Aunque el artículo 33.2 del primigenio Estatuto de Autonomía limitaba la supervisión que podría realizar dicha institución a la actividad administrativa de la Comunidad, la Ley 4/1985 optó por extender también aquella a la actuación de los entes locales de su territorio en materias de competencia autonómica.

La doctrina manifestó su sorpresa porque el Gobierno de la Nación no objetase nada frente a otras leyes autonómicas anteriores y posteriores que se expresaban en iguales términos respecto de idénticas facultades de supervisión reconocidas a sus homólogos al Justicia de Aragón. Sorpresa que se tornó en crítica abierta al conocerse que el TC asumió la posición del recurrente y realizó una interpretación restrictiva del artículo 2.2 de la LJAr para entender referida la supervisión a las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma a los entes locales²⁶. Como el artículo 33.2 del Estatuto era el obstáculo existente para ampliar las facultades del Justicia, en la reforma de 2007 de la norma institucional básica aragonesa se recogió expresamente su competencia de supervisión sobre la actividad de los entes locales aragoneses (incluidas ya las comarcas), sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, aunque en los términos que establezca la Ley del Justicia.

Un tercer motivo de impugnación que resolvió la STC 142/1988 fue la previsión legal de que el Justicia de Aragón podía dirigirse a toda clase de autoridades u organismos de cualquier Administración con sede en la Comunidad. El Alto Tribunal lo rechazó, afirmando que no significaba un sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión de aquella institución, a la que la ley se limitaba a facultar para obtener la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de sus funciones estatutarias.

26 Vid. GARRIDO LÓPEZ, C.: «El Justicia de Aragón», EMBID IRUJO, A. (Coord.), *Derecho público aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, especialmente pp. 274-279.

2. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón como seña de identidad cultural

El artículo 7 de los sucesivos Estatutos de Autonomía de Aragón se ha referido siempre a «las modalidades lingüísticas propias» de nuestra Comunidad. En su versión primigenia, exclusivamente a ellas para mandar que debían gozar «de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico», pero, tras la reforma operada por la LO 5/1996, así como en el Estatuto vigente de 2007, hablando también de lenguas, aunque sin atribuir a ninguna carácter cooficial en las respectivas zonas de utilización predominante. Tanto el establecimiento de cuáles sean estas como la regulación del régimen de derechos de los hablantes se remiten a una ley, que inicialmente fue la núm. 10/2009, de 22 de diciembre, derogada después por la aún vigente Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Fue esta última la que cincuenta diputados del Congreso recurrieron de inconstitucionalidad.

En su Sentencia 56/2016, de 17 de marzo, el Tribunal Constitucional no entra a analizar la alegación de los recurrentes según la cual los preceptos impugnados lesionarían la «garantía constitucional» que exige especial respeto y protección de las lenguas al no llamarlas con sus nombres tradicionales de «aragonés» y «catalán». Y ello porque, con posterioridad a la interposición del recurso, la Ley 2/2016, de 28 de enero, había recuperado las citadas denominaciones para referirse a las lenguas propias de Aragón. El Tribunal rechazó asimismo otros reproches sobre la regulación de las zonas de utilización predominante y sobre la composición y funciones de la Academia Aragonesa de la Lengua en la medida en que la argumentación del recurso estaba construida a partir de la comparación con la normativa anterior. Para el Tribunal, es una premisa básica, asociada al principio democrático, que el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por lo tanto, que no existe un derecho genérico al mantenimiento de la ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo.

Tampoco consideró el Tribunal que se vulnerara la reserva de ley del art. 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón porque los artículos 5 y 6 de la Ley impugnada deslegalicen la competencia para la fijación de las zonas

lingüísticas en el Gobierno de Aragón, previa audiencia de los municipios afectados. La sentencia razonó que la reserva de ley no excluye que esta contenga remisiones a normas reglamentarias. Finalmente, el Tribunal no apreció que vulnerara el principio de igualdad el art. 16 de la Ley 2/2016, al limitarse a reconocer el «derecho a expresarse» en las lenguas propias, sin precisar qué concretas obligaciones derivan para las administraciones local y autonómica del ejercicio de este derecho en las zonas de utilización predominante de las diferentes modalidades lingüísticas. En tal sentido, la sentencia consideró que la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias no podía operar como criterio interpretativo puesto que dichas modalidades lingüísticas no tienen el carácter de lengua oficial en Aragón.

3. La negación a Aragón de la condición de territorio foral a los efectos de la disposición adicional primera de la Carta Magna

En las SSTC 158/2019, de 12 de diciembre, y 13/2020, de 28 de enero, se resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por cincuenta diputados del Congreso y por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

Dichos pronunciamientos recordaron la constante doctrina del Tribunal (desde la sentencia 76/1988) sobre la disposición adicional primera CE y, concretamente, sobre el significado de la expresión «territorios forales», negando su aplicabilidad a nuestra Comunidad Autónoma por circunscribirse a «aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (...) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX» o, lo que es lo mismo, a los comprendidos actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. El Tribunal Constitucional, además, negó la viabilidad de extender la aplicación de dicha disposición adicional a otros territorios con independencia de que el instrumento normativo empleado fuese un estatuto de autonomía, en clara referencia a la disposición adicional tercera del EAAr. Con mayor razón, rechazó de plano que pueda acometerse la actualización de los

derechos históricos por vía de legislación ordinaria. Esa tacha de inconstitucionalidad no la proyecta el Tribunal sobre la totalidad de la Ley aragonesa 8/2018 sino sobre aquellos de sus preceptos que hacen de los «derechos históricos» el fundamento del poder autonómico o el origen de este o la finalidad de su ejercicio (STC 158/2019, FJ 5).

Un segundo reproche y causa final de nulidad de otros artículos de aquella ley fue la vulneración de la materia reservada por la Constitución a los estatutos de autonomía. Así, la delimitación del territorio, la regulación de la bandera y el escudo, la participación de los ciudadanos de origen aragonés en las decisiones de interés general o las atribuciones del ejecutivo autonómico sobre el Archivo de la Corona de Aragón se efectuaban en términos no coincidentes con los del Estatuto. En palabras de la sentencia, la infracción del Estatuto por la ley autonómica es recurrible ante el Tribunal en la medida en que el primero es parámetro de validez de la segunda. «Otro entendimiento supondría privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía» (STC 158/2019, FJ 6).

Un tercer aspecto reseñable de las SSTC recaídas a propósito de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón nos conecta también con otra, la 46/2010, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el ejecutivo aragonés contra la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En los tres casos, se trató de la posición de nuestra Comunidad en relación con el Archivo de la Corona de Aragón al que se ha referido siempre la disposición adicional primera de nuestro Estatuto en sus distintas versiones de vigencia. Como es sabido, es un archivo de titularidad y gestión estatal, pero en cuyo patronato tienen participación las Comunidades Autónomas de Valencia, Illes Balears, Aragón y Cataluña. Si, en la STC 46/2010, se salvó la constitucionalidad de la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos propios en el Archivo de la Corona de Aragón, se adoptó el mismo criterio con una previsión semejante respecto de los fondos aragoneses en las otras dos sentencias citadas. Al decir del Tribunal, «no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas

archivísticos de las comunidades autónomas, en cuanto ello implique una calificación que solo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican» (STC 158/2019, FJ 7).

VII. FINAL

El repaso de la jurisprudencia constitucional recaída en procesos en que ha sido parte la Comunidad Autónoma de Aragón nos ha permitido demostrar el papel crucial desempeñado por el Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías. Sus sentencias, aunque no siempre compartidas y por supuesto expuestas a la crítica, han contribuido a clarificar las reglas del juego competencial. En ausencia de los deseables pactos políticos amplios, que solo se dieron en los comienzos de la puesta en práctica del Título VIII de la Constitución, al Tribunal le ha correspondido construir categorías, sentar principios y hasta defender el modelo territorial frente a desafíos contrarios a la Carta Magna²⁷. Sirva, por tanto, el presente trabajo para reivindicar su papel y los logros conseguidos habiendo tomado como base la experiencia aragonesa.

27 PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: «El papel del Tribunal Constitucional en el Estado autonómico», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 369-384.