

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12186** *Pleno. Sentencia 180/2013, de 23 de octubre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2033-2004. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias en materia de aguas, agricultura, asistencia social, legislación laboral, medio ambiente, medios de comunicación social y telecomunicaciones: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las funciones del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico, régimen de pago de ayudas de la Unión Europea en materia agrícola, evaluación ambiental estratégica, declaración de suelos contaminados, demarcaciones hidrográficas (STC 104/2013) y conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2033-2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra los arts. 33.2.a); 46.15 y 17; 120; 127.3; 128.2; 129.7 y 21, disposición adicional vigésima tercera; disposición adicional trigésima, y el apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera, todos ellos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 29 de marzo de 2004, la Letrada del Parlamento de Cataluña, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que se señalan en el encabezamiento de esta Sentencia.

Antes de comenzar con el análisis de los concretos preceptos impugnados, analiza la demanda la inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento. Señala que la Ley impugnada ha venido a modificar ciento diecinueve leyes cuyo alcance y dimensión afecta a materias heterogéneas. Cita como ejemplo la reforma de la Ley sobre infracciones y sanciones de orden social operada por el art. 46 de la Ley impugnada, que ha modificado un número significativo de preceptos con contenido socio laboral. Por otra parte, el art. 46 se ubica en el capítulo IV titulado «otras normas en materia social» donde se incluyen normas especialmente heterogéneas. Examinado el contenido de los distintos capítulos y títulos que conforman la Ley impugnada, entiende la Letrada que la Ley no respeta el principio de seguridad jurídica como consecuencia de la utilización de una mala técnica

legislativa. En ese sentido, señala la existencia de un importante bloque normativo, que transpone dos directivas comunitarias, encabezado por el art. 27 de la Ley impugnada y que supone la traslación al derecho positivo del contenido del art. 14 CE, que cuenta con un sólido desarrollo por la doctrina constitucional, por lo que la ubicación de esta regulación en la ley de acompañamiento constituye la mayor objeción a la utilización de este tipo de normas legales. Entiende, además, que la doctrina constitucional ha censurado esta técnica legislativa a partir de los límites que ha impuesto a la Ley de presupuestos y considera que éstos son extrapolables a las leyes de acompañamiento, en especial en lo relativo a la incertidumbre que se ocasiona a los destinatarios de las leyes con motivo de la deslocalización legislativa (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3).

Continúa la demanda exponiendo las vulneraciones competenciales en las que han ido incurriendo los concretos preceptos impugnados y que se resumen a continuación:

a) El art. 33 de la Ley 62/2003 crea el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. Entre sus competencias, reguladas en su apartado segundo, están la de prestar asistencia necesaria a las víctimas que fueren objeto de discriminación por motivo de su origen racial o étnico en el momento de tramitar reclamaciones, siendo precisamente esta competencia del apartado a) la que se impugna.

La función del Consejo estatal de dar apoyo a personas con dificultades se plantea con relación a la situación de estas personas en servicios que son de competencia autonómica, como educación, sanidad, o servicios prestacionales, así como en su actividad laboral, materia que en la vertiente ejecutiva es también de competencia autonómica. Entiende la Letrada del Parlamento que ningún título competencial da cobertura a esta función ejecutiva, pues no estamos ante legislación mercantil, penal y penitenciaria, procesal, o laboral, ni por último ante el régimen de función pública que son los títulos invocados por la disposición final decimoquinta de la Ley impugnada. Tampoco resulta de aplicación el art. 149.1.1 CE, pues no cumple los requisitos establecidos al respecto por las SSTC 61/1997, de 20 de marzo y 239/2002, de 11 de diciembre, ni establece las condiciones básicas que garanticen un contenido mínimo de los derechos y deberes constitucionales, ya que la defensa y promoción de la no discriminación es una función de naturaleza administrativa que no tiene cabida en este título competencial. Cierto es que el precepto pretende salvaguardar las competencias atribuidas al Defensor del Pueblo, pero las que habrían tenido que respetarse son las de los defensores del pueblo autonómicos. La función ejecutiva de prestar asistencia a las víctimas entra, en su opinión, en colisión con las competencias autonómicas o locales, cosa que no ocurre con el resto de funciones, que no comportan medidas ejecutivas concretas y que vendrían amparadas por el art. 9.2 CE. Resulta, sin embargo, que el art. 9.25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social en desarrollo de lo establecido en el art. 148.1.20 CE. La asistencia social es, conforme a la Carta social europea, la que reúne los dos requisitos de (i) ser prestaciones individualizadas para la cobertura de las necesidades básicas de personas sin recursos, y (ii) ajenas al régimen contributivo de la Seguridad Social, notas ambas que reúne la función atribuida al Consejo estatal. Sobre esta competencia en materia de asistencia social, asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma, no confluye ningún título estatal horizontal, de donde deriva la inconstitucionalidad de la competencia ejecutiva antes mencionada.

b) El art. 46 modifica el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Corresponde al Estado la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social. Por su parte, el art. 17.2 EAC dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvando las normas que configuran su régimen económico y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, mientras que el art. 17.4 le atribuye la organización y administración de todos los servicios relacionados con la Seguridad Social y la tutela de instituciones y

fundaciones en materia de sanidad y seguridad social, reservando al Estado la alta inspección.

La STC 102/1995, de 26 de junio, en su FJ 32, confirma el reparto competencial sobre la materia, distinguiendo la función ejecutiva de la legislación básica. En lo que respecta al régimen económico de la Seguridad Social, la STC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3, declaró que las competencias autonómicas de gestión económica de la Seguridad Social serán sólo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad Social o engendrar desigualdades entre los ciudadanos. Por lo que respecta a la potestad sancionadora, la STC 195/1996, de 28 de noviembre, distingue entre infracciones que recaen directamente sobre la actividad económica de la Seguridad Social, correspondiendo en este caso al Estado la determinación de la infracción y la potestad para sancionar, y aquellas que no guardan relación con ello, siendo en este caso de competencia de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el apartado 17 del art. 46 de la Ley impugnada modifica el art. 48.4 del Real Decreto Legislativo 5/2000, en el sentido de que si la sanción afecta a las prestaciones por desempleo, la competencia para sancionar corresponde a la entidad gestora de las mismas, que es una entidad estatal, e impone al órgano autonómico la obligación de comunicar a la entidad gestora las infracciones contenidas en los arts. 24.3 y 25.4 del citado texto refundido. En otras palabras, entiende la recurrente que la norma que se impugna atribuye a un organismo estatal la competencia que correspondía a la Generalitat, en contra de lo establecido en el art. 17.2 EAC, cuando la STC 195/1996 declaró que la competencia para sancionar las infracciones previstas en los arts. 30.1 y 30.2.2 de la Ley 8/1998, hoy incluidas en el art. 24.3 a) y 25.4 a) y b) corresponden a las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución en materia de Seguridad Social.

El apartado 15 del art. 46 de la Ley impugnada añade al texto refundido una disposición adicional tercera que dispone que el apartado 48.4 debe entenderse sin perjuicio de las funciones de las Comunidades Autónomas delimitadas en materia de trabajo, ocupación y formación por los reales decretos de traspasos. El hecho de que queden expresamente salvadas las competencias autonómicas sólo en materias que no corresponden a la Seguridad Social confirma la privación de competencias que, en materia sancionadora, se ha ocasionado a las Comunidades Autónomas, motivo por el que se impugna también este apartado.

c) El art. 120, también impugnado, establece la normativa básica sobre los regímenes de ayuda a los agricultores, previendo para todo el ámbito nacional el régimen de pago único de las ayudas directas previsto en el Reglamento CE núm. 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre. Ello comporta, en opinión de la Letrada del Parlamento, que la gestión de estas ayudas pasará a ser competencia de la Administración estatal, que será la que determinará sus condiciones. Recuerda la demanda que la ejecución de las normas comunitarias corresponde a quien tenga la competencia materialmente específica, citando entre otras la STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 c). La agricultura es una competencia específica de la Comunidad Autónoma (art. 12.1.4 EAC) y, aun cuando el Estado se haya basado en el título del art. 149.1.13 CE, hay que recordar los límites al ejercicio de la mencionada competencia establecidos por la doctrina constitucional, pues aunque comprende previsiones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos, debe poseer una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7). Por ello la norma estatal tendría que justificar, para legitimar la remisión al reglamento, la necesidad de intervención estatal o ésta debería deducirse indubitadamente del supuesto de hecho que se regulase. En este caso la norma comunitaria admite que el pago único se regionalice (art. 58 del Reglamento CEE), sin que exista una justificación concreta que permita hacer uso del art. 149.1.13 CE.

d) El art. 127 modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental: en concreto, el apartado 3 añade una nueva disposición adicional, la cuarta, al texto refundido, para determinar que cuando un plan o proyecto está sometido a estudio de impacto ambiental cumplirá al mismo tiempo la función de

evaluación de las repercusiones de este mismo plan sobre las zonas de especial conservación.

La Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, que creó una red ecológica de zonas especiales de conservación, «Natura 2000», fue traspuesta a nuestro Derecho por el Real Decreto 1997/1995, en ejercicio de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.23 CE. Pues bien, el precepto impugnado, además de unificar en un solo instrumento la evaluación ambiental, ha previsto que las medidas compensatorias que en su caso se tengan que aprobar en aplicación del mencionado real decreto se fijarán previa consulta con la Comunidad Autónoma correspondiente. Ello implica que la nueva disposición adicional, al integrar la intervención administrativa prevista en el Real Decreto 1997/1995, traslada al Estado la competencia autonómica para todos aquellos proyectos o planes cuya autorización corresponda a la Administración estatal. De acuerdo con la normativa en materia de impacto ambiental y la doctrina constitucional, corresponde al Estado la competencia para realizar el estudio de impacto ambiental cuando se trata de planes o programas de la Administración estatal. El precepto impugnado elimina una competencia ejecutiva en materia de medio ambiente que corresponde a la Generalitat a partir del art. 10.1.16 EAC, sin contemplar forma alguna de colaboración.

Por su parte, el art. 128.2 de la Ley 62/2003 modifica el párrafo segundo del apartado cuatro del art. 27 de la Ley 10/1998, de residuos, que hace referencia a los suelos contaminados. Dicho apartado habilita al Gobierno para aprobar una relación de actividades potencialmente contaminantes e impone dos obligaciones a los propietarios de las fincas en que se realicen dichas actividades: (i) declarar en escritura pública que se han realizado las citadas actividades en la finca cuya propiedad se transmite y (ii) la obligación de remitir periódicamente a la Comunidad Autónoma informes de situación en los que figuren los datos relativos a los criterios que sirvan de base para la declaración de suelos contaminados según el procedimiento del apartado primero del art. 27. La novedad que introduce el precepto impugnado es que la remisión del informe de situación se realizará tras una evaluación preliminar cuyo contenido será fijado por el Consejo de Ministros, previa consulta a las Comunidades Autónomas, lo que se considera contrario a la competencia asumida por la Comunidad Autónoma en el art. 10.1.16 EAC por las mismas razones invocadas en relación con el art. 127.3.

e) El art. 129 de la Ley 62/2003 modifica varios artículos del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, con la finalidad de transponer al derecho interno la Directiva marco del agua. Entiende la Letrada del Parlamento que el título que justificaría esta regulación es el art. 149.1.22 CE, mientras que la competencia en materia de aguas de Cataluña viene determinada por el art. 9.16 EAC que, en el caso de que se proyecten distintos títulos competenciales sobre un mismo espacio físico, entra en juego la exigencia del principio de cooperación (STC 118/1998, de 4 de junio), debiéndose recordar que la trasposición de la directiva comunitaria no altera el orden interno de distribución de competencias.

El apartado 7 añade al texto refundido el art. 16 bis, que introduce el concepto de demarcación hidrográfica. Ello, sin embargo, no puede suponer que se elimine el criterio que viene impuesto por el art. 149.1.22 CE sobre el carácter compartido o interno de la cuenca. Por ello entiende que el apartado séptimo es inconstitucional al atribuir al Gobierno la competencia para fijar el ámbito territorial de todas las demarcaciones cuando esta competencia será de la Comunidad Autónoma si afecta a demarcaciones intracomunitarias. Finalmente, el apartado 21 atribuye al Gobierno la actuación subsidiaria en caso de falta de propuesta, en el caso de elaboración y revisión de los planes hidrológicos. Considera la demanda que la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 d) ya estableció que la actuación subsidiaria del Gobierno sólo se puede entender referida a los planes cuya elaboración no corresponda a las Comunidades Autónomas. Como quiera que el citado precepto no distingue entre planes cuya elaboración es competencia del Estado y aquellos que corresponde elaborar a las Comunidades Autónomas, resulta inconstitucional.

f) La disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 62/2003 modifica la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, que atribuía al plan integral del delta del río Ebro la definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, el delta y el ecosistema, así como el caudal adicional que asegure la satisfacción de los requerimientos medioambientales. En su lugar, la disposición adicional vigésimo tercera establece que el régimen hídrico del río Ebro se determinará de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido en la mencionada Ley de aguas y en su normativa de desarrollo para todas las cuencas intercomunitarias de España. Este cambio legislativo no obedece, como pretende el legislador, a la necesidad de trasponer la normativa europea en materia de aguas pues ello ya se hizo en el precepto ahora modificado. Por otra parte, la modificación operada por el precepto impugnado es contraria a la Directiva marco del agua ya que se elimina una garantía ambiental para la pervivencia del río, del delta y de su ecosistema marino próximo. El precepto es inconstitucional porque deja sin contenido esencial un sistema equilibrado de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma para ejercer las competencias autonómicas medio ambientales de espacios protegidos, de ordenación del territorio y del litoral que inciden sobre el delta del Ebro (STC 118/1998, FJ 12). La reforma vacía de contenido el plan integral del delta del Ebro, lo cual comporta el vaciamiento de funciones de la organización mixta creada para el régimen de colaboración.

g) Las disposiciones adicionales trigésima y cuadragésima primera vienen a modificar el régimen jurídico de la televisión y la radiodifusión. La primera de ellas establece obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de servicios de televisión de ámbito estatal o autonómico, previstas en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, y de ámbito local a la que se refiere la Ley 41/1995, de 22 de diciembre. La segunda establece la conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora.

El art. 149.1.27 CE atribuye al Estado la competencia para establecer las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, y el art. 16 EAC, por su parte, atribuye a la Generalitat las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en los términos y casos establecidos en la ley que regule el estatuto jurídico de la radio televisión, un reparto similar a la técnica de bases desarrollo (STC 127/1994, de 5 de mayo).

Pues bien, la disposición adicional trigésima regula el contenido de las concesiones autonómicas y locales con vulneración del sistema constitucional de distribución de competencias. Invocando la doctrina establecida en la STC 248/1988, de 20 de diciembre, considera la Letrada del Parlamento que solo es básica la regulación relativa al otorgamiento de las concesiones, pero no así los aspectos que afecten a prescripciones sobre programación y contenido. Por otra parte, este precepto no ha sido declarado formalmente básico lo que supone vulnerar el elemento formal de las bases. En tercer lugar, el art. 7.4 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisiones locales por ondas terrestres, reconoce a las Comunidades Autónomas las competencias para autorizar emisiones en cadena, de modo que el precepto impugnado convierte en decisión básica estatal para la televisión digital lo que es competencia autonómica para la televisión por ondas.

En cuanto a la disposición adicional cuadragésima primera, los apartados 5 y 6 hacen referencia al apagón analógico de las emisoras de ondas medias, exigiendo la presentación de un proyecto técnico de las instalaciones para realizar emisiones con tecnología digital, que será aprobado por la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones. Su apartado 7 dispone que las entidades que tengan título habilitante para llevar el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia podrán solicitar la realización de las emisiones con tecnología digital utilizando el dominio público radioeléctrico que tuvieren reservado, siempre que existan normas armonizadoras elaboradas por un organismo europeo de normalización y que el nivel de interferencia en el mismo canal o adyacentes no sea superior al que se produzca con modulación de frecuencia. La autorización se otorga por el Secretario de Estado de Comunicaciones. Entiende la Letrada del Parlamento que la atribución de esta competencia ejecutiva al Estado en relación a las entidades que prestan el servicio en frecuencia modulada es

inconstitucional pues esa competencia ejecutiva corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 168/1993, de 27 de mayo FJ 5).

2. Mediante providencia de 28 de abril de 2004, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; dar traslado de la demanda para personación y alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 7 de mayo de 2004, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, se personó en el recurso y solicitó la ampliación del plazo de alegaciones, prórroga que fue acordada por la Sección Primera del Tribunal Constitucional mediante providencia de 11 de mayo de 2004.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de mayo de 2014, el Presidente del Senado se personó en el recurso. Mediante escrito de 14 del mismo mes y año, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la intención de la Cámara de no personarse en el mismo.

5. El 21 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado. Rechaza, antes de nada, la inconstitucionalidad de las denominadas leyes de acompañamiento y la vulneración del principio de seguridad jurídica. Así, recuerda que el art. 134 CE sólo impone límites a las leyes de presupuestos, y que al Tribunal Constitucional no le corresponde pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes cuando la Constitución no impone en materia de técnica legislativa una solución única. Solo se infringiría el principio de seguridad jurídica si el contenido o las omisiones del texto normativo produjeran tal confusión y dudas que generasen una incertidumbre insuperable sobre la previsibilidad de sus efectos, lo que no ocurre en este caso. Por otra parte, la técnica legislativa de incorporar normas intrusas a las leyes de acompañamiento solo podría considerarse contraria al principio de seguridad jurídica cuando no exista justificación suficiente para introducirlas en la ley de acompañamiento y supongan un cambio legislativo tan severo que afecten al sistema de fuentes en cuyo seno pretenden desarrollar su eficacia, o cuando la modificación tuviera tal alcance que la coherencia del cambio normativo solo pudiera obtenerse a través del procedimiento de elaboración legislativa, con la transparencia y el examen global exigidos por la sistemática entre los distintos preceptos modificados. Ninguna de estas condiciones concurre en el caso de los preceptos impugnados.

En cuanto a los concretos preceptos impugnados, el Abogado del Estado realiza las siguientes alegaciones:

a) Relativas al art. 33.2 a). Entiende el Abogado del Estado que la función de asistencia para presentar las reclamaciones de discriminación ante los distintos poderes públicos puede darse en diversos campos de la actividad administrativa y ser producida por distintas administraciones, por lo que resulta razonable que sea el Estado el que, al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE y en aplicación de lo establecido en el art. 13, constituya este órgano colegiado para la promoción de la igualdad de trato, órgano al que se incorporan las administraciones públicas. Dada la naturaleza del Consejo, no puede concluirse el menoscabo de las competencias autonómicas, pues el principio de coordinación es intrínseco al Estado de las autonomías.

b) Relativas al art. 46.17. Aunque en la demanda se citan otros preceptos, el único impugnado es el apartado 17. En todo caso, el Estado tiene competencia exclusiva en materia laboral, por lo que la tipificación de las distintas infracciones del orden social es competencia estatal. En la STC 195/1996, se proponía al legislador estatal la reelaboración de la Ley sobre infracciones y sanciones del orden social para clarificar las competencias en beneficio de la seguridad jurídica, pero el texto refundido preveía que, en materia de

ejecución de la legislación social, dichas potestades sancionadoras serían ejercidas por los órganos y con los límites de distribución que determinara cada Comunidad Autónoma. Dicha redacción no solventó los problemas de seguridad jurídica y los Tribunales ordinarios vinieron anulando las sanciones impuestas por el Instituto Nacional de Empleo (INEM); en virtud de los supuestos de hecho tipificados en el art. 17.1 y 2 del texto refundido, por corresponder esas competencias a las Comunidades Autónomas como titular de las competencias sobre ejecución de la legislación laboral. Por ello, la nueva redacción ha pretendido resolver la contradicción reseñada, sin que la nueva redacción conlleve vulneración alguna de las competencias autonómicas sobre ejecución de la legislación laboral.

c) Relativas al art. 120. El régimen de pago único de las ayudas directas y el régimen de pago único parcial es una norma de carácter básico tal y como se desprende de su propio contenido, y se encuentra amparada en el texto del propio Reglamento comunitario y en el art. 149.1.13 CE, puesto que las competencias en materia de agricultura están limitadas por la legislación estatal básica. La elección de si se aplica un criterio regional, aunque permitida por el reglamento europeo, es una decisión que corresponde a cada Estado. A partir de aquí, el recurso es preventivo, pues parte de la base de que el desarrollo reglamentario para el que se habilita al Gobierno va a vulnerar las competencias autonómicas en materia de agricultura cuando, sólo una vez aprobada la nueva normativa común de desarrollo, podrá examinarse si se ha producido o no un exceso competencial. El precepto impugnado ni siquiera prevé un sistema de gestión centralizado de los fondos.

d) Relativas al art. 127.3. Las certificaciones que son objeto del precepto impugnado traen causa de la habilitación contenida en el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995, por el que se establecen medidas que tiene como finalidad el mantenimiento o restablecimiento de los hábitats naturales y de las especies silvestres de fauna y flora. La declaración que realiza el Ministerio de Medio Ambiente no supone el ejercicio de competencias en materia de medio ambiente ni de espacios naturales protegidos, sino de una competencia aparejada a la obra o proyecto que se pretende ejecutar por la administración que la tiene atribuida (STC 13/1998, 22 de enero, FJ 8). Entre la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de la repercusión sobre las zonas protegidas integrantes de la Red Natura 2000 se da una analogía, pues con ambas se trata de facilitar la información adecuada que permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de los impactos significativos sobre el medio ambiente, por lo que la doctrina establecida por este Tribunal sobre la declaración de impacto ambiental es de aplicación a esta evaluación. La previsión según la cual las Comunidades Autónomas deben manifestar su conformidad con la obra o proyecto en cuestión es la previsión establecida en el fundamento jurídico 9 de la STC 13/1998, de que el ejercicio de las competencias del Estado debe hacerse atendiendo al principio de colaboración.

e) Relativas a los arts. 128.2 y 129.7 y 21. La regulación por el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, del contenido de la evaluación preliminar entra dentro del mínimo normativo que corresponde fijar al Estado en materia de medio ambiente, pues ésta deberá ser sustancialmente la misma en todo el territorio nacional, sin que el texto impugnado impida a las Comunidades Autónomas desarrollar el mínimo común justificado por la necesidad de tratamiento de los datos de evaluación de suelos contaminados a nivel nacional.

En cuanto a la determinación por el Gobierno de las demarcaciones hidrográficas, la previsión del apartado 7 del art. 129 sólo está referida a las demarcaciones en tanto que unidades de gestión de las cuencas de competencia estatal, esto es, de las cuencas intercomunitarias, por lo que no afecta a las cuencas intracomunitarias. En cuanto al apartado 21 del art. 129, la demanda se limita a la impugnación del inciso referido a la actuación subsidiaria del Gobierno a falta de propuesta, lo que no supone innovación alguna, pues ya está recogido en el art. 41.2 sobre elaboración de los planes de cuenca, lo que debe ser interpretado conforme a la STC 118/1998, FJ 26.

f) Relativas a la disposición adicional vigésimo tercera. La aplicación del procedimiento general de la Ley de aguas para la determinación del régimen hídrico del

río Ebro, frente al específico previsto por el plan hidrológico nacional, no significa el incumplimiento de la Directiva marco del agua y la desprotección del delta del Ebro, tal y como argumenta la demanda. El procedimiento general establecido por la Ley de aguas prevé las técnicas adecuadas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que no existe vulneración competencial alguna.

g) Relativas a la disposición adicional trigésima. Los contenidos mínimos de emisión forman parte del núcleo esencial de la concesión para la gestión del servicio público de televisión, lo que junto a su vinculación a la configuración de los derechos y libertades recogidos en el art. 20 de la Constitución, hace que la regulación estatal sobre las obligaciones de programación y limitaciones a la emisión estén justificadas por el art. 149.1.27 CE. Hay que añadir que constituye una de las facetas del uso de las ondas radioeléctricas, por lo que también encontraría cobertura en el art. 149.1.21 CE ya que requiere ser ordenado de forma unitaria por el Estado, coherenciándose todos los usos del demanio radioeléctrico.

h) Relativas a la disposición adicional cuadragésima primera, apartado 7. El Tribunal Constitucional (STC 168/1993, FJ 5) tiene afirmado que las competencias ejecutivas reservadas al Estado en materia de telecomunicaciones se fundamenta en dos circunstancias. En primer lugar en razones técnicas derivadas del dominio público radioeléctrico y, en segundo lugar, la profusa normativa internacional que disciplina el tema. Ambas circunstancias justifican que el Estado otorgue las autorizaciones para la emisión con tecnología digital para prestar el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, sin que pueda estimarse la vulneración competencial alegada.

6. Por providencia de 22 de octubre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Este recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Parlamento de Cataluña contra una serie de preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En concreto, se impugnan los arts. 33.2 a); 46.15 y 17; 120; 127.3; 128.2; 129.7 y 21, disposición adicional vigésimo tercera; disposición adicional trigésima, y el apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera. La Letrada del Parlamento de Cataluña, además de destacar la inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento, alega que los distintos preceptos impugnados vulneran las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que todos los preceptos impugnados están justificados por los títulos competenciales que asisten al Estado, razón por la cual suplica la desestimación íntegra del recurso.

2. Antes de abordar el análisis de los distintos preceptos impugnados, procede realizar algunas precisiones relativas al objeto del proceso. A estos efectos cumple señalar que la mayoría de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad han sido objeto de análisis por parte de este Tribunal en la STC 104/2013, de 25 de abril, cuya doctrina tendremos en cuenta en lo que resulte de aplicación.

a) Como se expuso de forma pormenorizada en los antecedentes de esta Sentencia, la Letrada del Parlamento realiza una primera alegación relativa a la inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento por vulneración del principio de seguridad jurídica. Lejos de imputar esta vulneración a preceptos concretos, formula esta alegación como un reproche general derivado de la técnica legislativa utilizada y, en consecuencia, dirigido a toda la Ley, lo que implica que la estimación, en su caso, de la citada alegación, debería conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley en su totalidad. Sin embargo, los dos acuerdos impugnatorios del Pleno del Parlamento de Cataluña, en cuya ejecución se presenta este recurso de inconstitucionalidad, sólo autorizan la impugnación de

determinados preceptos y, en consecuencia, el suplico de la demanda sólo solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los concretos artículos impugnados.

Así pues, la inconstitucionalidad alegada, al no ir acompañada de la petición de declaración de inconstitucionalidad de la Ley impugnada, queda fuera del objeto de este proceso y, por tanto, no será objeto de pronunciamiento en esta Sentencia.

b) Algunos de los preceptos impugnados en este proceso han sido modificados con posterioridad a la interposición de este recurso, modificaciones que debemos tener en cuenta a los efectos de determinar si el recurso mantiene o no su objeto. Todo ello partiendo de la base de que, al tratarse de cuestiones competenciales, el criterio determinante es la pervivencia de la controversia competencial, lo que habremos de dilucidar a partir de la incidencia real que la modificación o derogación del precepto impugnado haya tenido sobre ella (por todas STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 2).

En primer lugar, la STC 104/2013, de 25 de abril, declaró inconstitucional y nulo, con los efectos señalados en su fundamento jurídico 4, el art. 46. 17 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, en cuanto introduce un tercer párrafo en el art. 48.4 del texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Eliminado este párrafo del ordenamiento jurídico, sólo cabe declarar que el presente recurso ha perdido objeto en lo que respecta al art. 46.17 de la Ley impugnada.

La misma suerte debe correr la impugnación del art. 46.15 de la Ley impugnada, que añade una disposición adicional tercera, intitulada: «Competencia sancionadora en materia de prestaciones por desempleo», al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que contiene el texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social. Esta disposición adicional reza de la siguiente forma:

«Lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 48 de esta ley se entiende sin perjuicio de las funciones en materia de empleo delimitadas por los reales decretos de traspasos a las Comunidades Autónomas de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en materia de trabajo, empleo y formación, así como de la coordinación entre los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y la entidad gestora de las prestaciones por desempleo.

La coordinación a la que se refiere el párrafo anterior se llevará a cabo en la Comisión de Coordinación y Seguimiento, de composición paritaria, contemplada en los reales decretos de traspasos a las comunidades autónomas de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en materia de trabajo, empleo y formación, y constituida para la coordinación de la gestión del empleo y la gestión de las prestaciones por desempleo, sin perjuicio de los convenios que a tal efecto pudieran suscribirse entre los órganos y entidades competentes del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

Debe tenerse en cuenta que, tal y como se expuso en los antecedentes, la impugnación de este precepto se realiza por conexión con el art. 46.17 de la norma impugnada y éste ha sido declarado inconstitucional y nulo. A mayor abundamiento, resulta que el art. 48.5 del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones del orden social, en la redacción que le ha dado el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, atribuye al servicio de empleo competente, sin prejuzgar su carácter estatal o autonómico, la sanción de las infracciones contenidas en los arts. 24.3 y 25.4 de esta norma legal. Por lo dicho, debe concluirse la pérdida de vigencia de la controversia competencial trabada sobre el art. 46.15.

El art. 127.3 de la Ley impugnada añade al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, una disposición adicional cuarta intitulada «Evaluación ambiental de los planes y proyectos estatales previstos en el artículo 6 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad». Este Real Decreto Legislativo fue derogado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, pero ello no ha hecho perder objeto al proceso, pues la regulación contenida en la disposición adicional cuarta de éste último ha

reproducido el precepto impugnado en similares términos a los que son objeto de impugnación en este recurso (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 2).

El art. 128.2 de la Ley impugnada modifica la redacción del art. 27.4, párrafo segundo de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, añadiendo, a la regulación de las obligaciones de información a las que están sujetos los titulares de actividades potencialmente contaminantes, una evaluación preliminar cuyo contenido fija el Gobierno, previa consulta las Comunidades Autónomas. La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, ha derogado la Ley de residuos, pero mantiene vigente la denominada evaluación o informe preliminar por lo que debemos considerar que pervive la controversia competencial (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 2).

Por el contrario, el proceso ha perdido objeto de forma sobrevenida en lo que afecta a las disposiciones adicionales vigésima tercera y trigésima. La primera de ellas deroga el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional que preveía la elaboración del plan integral de protección del delta del Ebro, plan que ha sido recuperado con la misma regulación por la modificación operada por la Ley 11/2005, de 22 de junio. En cuanto a la disposición adicional trigésima impone unas obligaciones de programación y límites de emisión que han sido eliminadas por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 2).

En definitiva, sólo pervive el conflicto competencial en lo que afecta a los arts. 33.2 a); 120, 127.3; 128.2; 129.7 y 21 y apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera.

3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que estaba vigente en el momento de la interposición de este recurso ha sido modificado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Tratándose de un proceso en el que se cuestiona la competencia del Estado para dictar la regulación impugnada, resulta de aplicación nuestra ya reiterada doctrina sobre el *ius superveniens* conforme a la cual, las cuestiones controvertidas deberán resolverse teniendo en cuenta, como parámetro de enjuiciamiento, las leyes —bloque de la constitucionalidad— en vigor en el momento de dictarse la Sentencia y, por tanto, el Estatuto de Autonomía actualmente vigente (por todas, STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 2, con cita de otras anteriores).

4. Analizaremos en este fundamento la constitucionalidad del art. 33.2 a) de la Ley impugnada. Este precepto regula, como una de las funciones del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico, la de prestar asistencia a las víctimas de discriminación por razón del citado origen a la hora de tramitar sus reclamaciones ante las Administraciones públicas.

Como se expuso de forma pormenorizada en los antecedentes, la vulneración de este precepto parte de que se está atribuyendo al Estado una competencia ejecutiva en materia asistencial, e instrumental de las diversas prestaciones que competen a la Generalitat, alegaciones que coinciden básicamente con las del proceso constitucional que dio lugar a la STC 104/2013, de 25, abril, que declaró la constitucionalidad de este mismo precepto y que ahora debemos reiterar.

Como entonces señalamos, las características de la función de asesoramiento que se encomienda al Consejo —órgano en el que participan las Comunidades Autónomas— vienen determinadas por la normativa comunitaria que exige se ejerza con independencia, nota que por sí sola permite descartar que se trate del ejercicio de una competencia de las Administraciones públicas. A lo que añadimos que la prestación de asistencia para hacer reclamaciones ante las Administraciones públicas no prejuzga la competencia para su resolución y que había quedado garantizado el principio de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de esta función a través de su pertenencia al Consejo.

5. Nos referiremos a continuación al art. 120 de la Ley aquí impugnada, que establece que el régimen de pago único de las ayudas directas del Reglamento (CE) núm. 1782/2003, del Consejo de 29 de septiembre de 2003, que regula las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola

común se aplicará en todo el territorio a escala nacional y habilita al Gobierno para el desarrollo reglamentario. La Letrada del Parlamento considera que vulnera las competencias autonómicas de la Comunidad Autónoma, a quien corresponde la ejecución de la normativa comunitaria por tratarse de agricultura, sin que la regulación estatal impugnada tenga cabida en el título competencial del art. 149.1.13 CE. Esta misma alegación es la expuesta por la Letrada de la Generalitat en el proceso constitucional que dio lugar a la STC 104/2013, de 25 de abril, a cuyos razonamientos nos remitimos para desestimar la impugnación de este precepto. En resumen, en el fundamento jurídico 5 de la citada Sentencia señalamos: (i) que la decisión estatal cuestionada se ha adoptado dentro del margen de decisión permitido por el Reglamento europeo que se ejecuta; (ii) que aunque Cataluña ostenta competencias exclusivas en materia de agricultura (art. 116.1 EAC), el Estado ostenta las que le atribuye el art. 149.1.13 CE; (iii) que, conforme a la doctrina constitucional en ella citada, la competencia que ostenta el Estado está sujeta a dos límites consistentes en que el ejercicio de la competencia estatal no elimine la competencia autonómica colindante y que es necesario que exista un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue sólo hasta donde lo exija aquél; (iv) que la decisión de aplicar el régimen de pago único a escala nacional implica que las ayudas a percibir por los agricultores se fijen sobre bases uniformes establecidas para todo el Estado y a partir de una única cantidad establecida en función del importe total de ayudas asignado a cada Estado miembro, por lo que se trata de una decisión estructural y conformadora de un sistema de ayudas a un sector económico concreto, con una finalidad directiva básica y coordinadora, de donde cabe concluir que la regulación impugnada tiene acomodo en el art. 149.1.13 CE; (v) que el precepto impugnado no prejuzga cuál es la administración competente para gestionar el sistema de ayudas y, finalmente, (vi) que la decisión de regionalizar este tipo de ayudas debe ser adoptada por el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE.

Por estas razones se debe confirmar la constitucionalidad del art. 120 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

6. El art. 127, a cuya constitucionalidad nos referiremos en este fundamento jurídico, añade una disposición adicional cuarta en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Esta disposición regula la evaluación a la que se refiere el art. 6.3 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna silvestre, relativa a planes y proyectos autorizados por el Estado y sometidos a evaluación de impacto ambiental. La evaluación se incluye en el procedimiento de evaluación ambiental que corresponde realizar al Estado, quien establecerá las medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de la Red Natura 2000 y las comunicará a la Comisión Europea.

Como en el proceso constitucional que dio lugar a la STC 104/2013, de 25 de abril, la Letrada del Parlamento de Cataluña invoca la vulneración de las competencias autonómicas en materia de gestión ambiental y espacios naturales protegidos. Como bien señala la Sentencia antes citada en su fundamento jurídico 7, esta cuestión fue resuelta por las SSTC 149/2012, de 5 de julio, FJ 3 y 59/2013, de 13 de marzo, cuyos argumentos reiteramos aquí. La evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación es una técnica muy similar a la evaluación de impacto ambiental, pues se trata de determinar la conveniencia o no de realizar la obra proyectada desde la perspectiva de sus repercusiones sobre este tipo de espacios. Las obras, proyectos y actividades están sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a sus propios títulos competenciales que atraen al medioambiental y, por tanto, también a la competencia para realizar la evaluación ambiental de los proyectos que afectan a espacios de la Red Natura 2000.

Estas razones llevan a confirmar la constitucionalidad del art. 127 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

7. En cuanto al art. 128.2 cuyo análisis abordaremos a continuación, modifica el art. 27.4 de la Ley 10/1998, de residuos, añadiendo a la obligación de los titulares de

actividades potencialmente contaminantes del suelo de remitir informes de situación en los que figuran los datos relativos a los criterios que sirven de base para la declaración de suelos contaminados, la realización de una evaluación preliminar cuyo contenido debe ser fijado por el Consejo de Ministros previa consulta a las Comunidades Autónomas. El Parlamento de Cataluña considera que se trata de una competencia ejecutiva medioambiental que no tiene cabida en la competencia estatal en materia de medio ambiente.

En nuestras SSTC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8, y 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, ante alegaciones sustancialmente idénticas, afirmamos que la previsión impugnada participa formalmente de la cobertura del art. 149.1.23 CE. Entendimos, además, que el art. 149.1.23 CE permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección de los elementos naturales, objetivo al que responde el precepto impugnado al establecer la obligación para los titulares de realizar la evaluación preliminar. Por otra parte, la remisión al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, de la regulación del contenido mínimo de la evaluación preliminar resulta justificada en función del carácter técnico de la materia, por lo que cualquier planteamiento relativo al exceso de dicha regulación tendría carácter preventivo en este momento.

Las razones expuestas nos llevan a desestimar la impugnación de este concreto precepto.

8. Nos pronunciaremos, a continuación, sobre el art. 129.7 y 21 de la Ley impugnada. El apartado 7 del art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, añade un nuevo art. 16 bis al texto refundido de la Ley de aguas, cuyo apartado 5 atribuye al Gobierno, previa audiencia a las Comunidades Autónomas, la competencia para fijar el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que es, por exigencia de la Directiva 2000/60/CE, o Directiva marco del agua, la principal unidad de gestión hidrográfica. La Letrada del Parlamento considera que esta competencia debe corresponder a la Comunidad Autónoma cuando se trata de demarcaciones intracomunitarias, por lo que la atribución de esta competencia al Estado no estaría comprendida en el título competencial del art. 149.1.22 CE.

Como bien recuerda la STC 104/2013, de 25 de abril, esta cuestión fue resuelta en la STC 149/2012, de 5 de junio, FJ 7, en la que se afirmó que como el legislador ha seguido manteniendo la noción central de cuenca hidrográfica, el precepto se limita a habilitar al Gobierno para configurar demarcaciones hidrográficas de competencia estatal, esto es, las que afectan a cuencas intercomunitarias, sin que el legislador haya previsto la delimitación de demarcaciones mixtas que incluyan cuencas inter e intracomunitarias, todo ello sin perjuicio de los eventuales convenios que puedan suscribirse a estos efectos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En mérito de lo expuesto debemos declarar la constitucionalidad de este precepto.

El apartado 21 del art. 129 añade al art. 41 del texto refundido de la Ley de aguas los nuevos apartados 3,4,5 y 6, siendo el cuestionado en este proceso el nuevo art. 41.3 que atribuye al Gobierno una competencia subsidiaria para la propuesta de los planes hidrológicos cuando no lo hagan los organismos correspondientes en el plazo establecido.

Tal y como recuerda la STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 10, el Tribunal Constitucional ya se pronunció en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 c), en el sentido de reconocer al Estado competencias en materia de planificación hidrológica también en las cuencas intracomunitarias, a partir de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE, pero rechazó que la previsión de una competencia supletoria como la aquí cuestionada tuviera cabida entre las competencias estatales al contener una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, todo ello sin perjuicio de que a falta del correspondiente plan hidrológico de cuenca resulten de aplicación las previsiones directamente aplicables del plan hidrológico nacional. En aplicación de esta doctrina, la STC 104/2013, FJ 9, afirma que la actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta, introducida por el art. 129.21 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, solo es aplicable a los planes cuya

elaboración y revisión corresponde a organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas, interpretación conforme que lleva al fallo.

En consecuencia debemos desestimar la impugnación.

9. Cumple, finalmente, referirse a la disposición adicional cuadragésima primera intitulada «conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora a cuyo tenor:

«Las entidades que dispongan de título habilitante para prestar el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia podrán solicitar autorización al Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información para la realización de sus emisiones con tecnología digital utilizando el dominio público radioeléctrico que tengan reservado, siempre que existan normas armonizadas elaboradas por un organismo de normalización europeo reconocido y que el nivel de interferencia en el mismo canal o en los canales adyacentes no sea superior al que se produciría con modulación de frecuencia.»

Entiende la Letrada del Parlamento que la competencia ejecutiva de autorización corresponde a la Comunidad Autónoma en aplicación de la doctrina establecida en la STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 5. Por el contrario, el Abogado del Estado considera que las competencias ejecutivas reservadas al Estado en materia de telecomunicaciones se fundamentan en dos circunstancias que concurren en el presente caso. En primer lugar en razones técnicas derivadas del dominio público radioeléctrico y, en segundo lugar, la profusa normativa internacional que disciplina el tema. Ambas circunstancias justifican que el Estado otorgue las autorizaciones para la emisión con tecnología digital para prestar el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Para resolver la cuestión planteada resulta requisito *sine qua non* encuadrar la materia regulada en el título competencial que resulte más específico. La Letrada del Parlamento la reconduce, por tratarse de emisoras de radiodifusión sonora en frecuencia modulada, y sin mayores argumentos que la cita de la STC 168/1993, de 27 de mayo, a las normas básicas de radio, prensa y televisión y de todos los medios de comunicación social —art. 149.1.27 CE—, título competencial que arbitra, tal y como hemos señalado en reiteradas ocasiones, una competencia compartida en la que corresponde al Estado dictar las normas básicas, y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y reglamentario, y las competencias ejecutivas (por todas la STC 7/2012, de 17 de enero, FJ 5). Pero colindante con éste título competencial es el contemplado por el art. 149.1.21 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

En nuestra STC 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, con cita de la STC 5/2012, de 17 de enero, FJ 5 y de otras anteriores, recordamos la doctrina de este Tribunal a los efectos de la aplicación de ambos títulos competenciales, señalando que el punto de conexión es, en cuanto al art. 149.1.27 CE, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y referidos al derecho a comunicar y a recibir información y a la libertad de expresión. Por el contrario, los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y televisión se sirven —ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas— quedan dentro de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE, todo ello sin perjuicio de la necesaria cautela con que debe utilizarse este último título para evitar que su fuerza expansiva vacíe de contenido las competencias asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas.

Trasladando esta doctrina al concreto precepto impugnado, resulta que éste otorga al Estado una competencia de autorización limitada, única y exclusivamente, al cambio de la tecnología analógica convencional por la digital, técnica que descansa, al igual que la anterior, en la utilización de las ondas terrestres con la única diferencia de que la tecnología digital multiplica, haciéndolo más eficaz, el uso del espectro radioeléctrico, de

manera que se multiplican las posibilidades de emisión en una misma frecuencia, con las posibles consecuencias de interferencia entre canales de emisión, lo que afecta, sin duda, al soporte o instrumento del que se sirve la radiodifusión sonora, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.21 CE.

Debe repararse en que la norma impugnada exige, como requisito para instar y obtener la autorización del Estado, que los solicitantes estén en posesión de un título previo que les habilite para la emisión, cuyas condiciones no se ven afectadas por la nueva autorización, más allá de la modificación técnica que supone el paso a la tecnología digital, ni atribuye al Estado, a partir de esta autorización, nuevas competencias de control sobre la adecuación de la actividad de emisión al título habilitante. La disposición impugnada no contempla, en definitiva, la sustitución del título administrativo previamente existente, ni su caducidad.

Así planteada, la autorización estatal versa sobre un aspecto eminentemente técnico, predeterminado por las normas internacionales —requiere de la existencia de normas armonizadas elaboradas por un organismo de normalización europeo reconocido—, afecta al uso del espectro, pues se supedita a la inexistencia de interferencias sobre el canal o canales que se podrían ver afectados como consecuencia de la emisión con tecnología digital— y en nada afecta a los derechos fundamentales de libertad de expresión, y de comunicar y recibir información, punto de conexión que podría permitir la entrada en juego del art. 149.1.27 CE y que se tuvo en cuenta en la STC 168/1993, de 27 de mayo, con cita de la STC 26/1982, de 24 de mayo, para reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de otorgamiento de concesiones de radiodifusión sonora en frecuencia modulada. En definitiva, el apartado 7 de la disposición cuadragésima primera se ha dictado en ejercicio de la competencia que ostenta el Estado ex art. 149.1.21 CE, motivo por el cual procede desestimar su impugnación.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del presente recurso en lo que respecta a los apartados quince y diecisiete del artículo 46 y a las disposiciones adicionales vigésimo tercera y trigésima de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.