LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

María Jesús Larios Paterna
Universitat de Barcelona

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional en controversias competenciales sigue la tendencia a la baja de los últimos años, siendo únicamente 21 las resoluciones emitidas en este ámbito en el año 2023.

Por lo que se refiere a las vías procedimentales, las disputas se resolvieron principalmente a través de recursos de inconstitucionalidad. El conflicto de competencias únicamente se ha dado en dos supuestos, en los que, además, no hubo pronunciamiento de fondo. En uno de ellos, se declara la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto (STC 29/2023), mientras que en el otro se acuerda el desistimiento (ATC 602/2023). En relación con los procedimientos de recurso de inconstitucionalidad, se emitieron un total de 19 sentencias. De tales procesos, cinco de ellos se refieren a la misma norma estatal, el art. 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energéticos y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Por su parte, las STC 124/2023 y STC 143/2023 recaen también sobre el mismo objeto, la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Si dejamos de lado las cinco sentencias recaídas sobre la Ley 38/2022, debemos destacar que la mayoría de los procedimientos se han interpuesto contra leyes o disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (nueve), cuatro de ellos presentados por el presidente del Gobierno y cinco por los grupos de la oposición. En el presente año no se han planteado cuestiones de inconstitucionalidad en materia competencial, si bien en esta crónica nos referiremos a un supuesto, referido al régimen lingüístico en el ámbito local, dada la trascendencia de la materia en el ámbito autonómico.

Como en años anteriores, se mantiene la tendencia a la reducción del tiempo de resolución de los recursos por parte del Tribunal Constitucional, superando, de momento, el problema estructural del retraso que afectaba también al propio funcionamiento del estado autonómico, con alguna excepción que será reseñada.

En el ámbito institucional, es importante destacar que el Tribunal Constitucional inició el año con una composición renovada, lo que implicó cambios

en la presidencia y vicepresidencia. Esto se debió a la reciente renovación de los magistrados propuestos por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, cuyos nombramientos fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2022.

Las cuestiones de orden conceptual que han caracterizado la jurisprudencia de este año han versado sobre asuntos diversos sin que el enjuiciamiento sobre el alcance de la legislación básica haya tenido el protagonismo de otros años. Así, el pronunciamiento más general sobre esta tipología de competencias responde a un -original- recurso de inconstitucionalidad por insuficiencia de las bases planteado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario de Vox. El Tribunal también se ha pronunciado sobre las competencias exclusivas y legislativas del estado. Este año también se han dictado diversas sentencias sobre autonomía financiera y el principio de lealtad institucional, relacionado o no, con el hecho insular. Finalmente, también ha habido un pronunciamiento destacado sobre la autonomía provincial, relacionado con las competencias autonómicas de régimen local.

En cuanto a las materias sobre las que han versado los distintos procedimientos, estas han afectado a sectores diversos, como defensa nacional, seguridad ciudadana, procedimiento administrativo, régimen de minas, educación y régimen lingüístico.

Finalmente, el disenso expresado a través de votos particulares se ha manifestado en 10 ocasiones, lo que en términos absolutos alcanza prácticamente la mitad de las resoluciones, si bien debe señalarse que el voto particular formulado por cinco magistrados discrepantes en relación con las sentencias recaídas sobre el impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, se reproduce en todas ellas. Por tanto, el disenso se manifiesta, como en años anteriores, en alrededor de un tercio de las sentencias. Al margen del supuesto de los votos reiterados, los magistrados que han efectuado mayor uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 de la LOTC han sido Laura Díez Bueso y Ramón Sáez Valcárcel.

2. Elementos destacados de la jurisprudencia constitucional

2.1. Pronunciamientos en materia de legislación básica

Si bien en cualquier informe sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional resulta necesario evaluar la posición del Tribunal sobre una cuestión tan decisiva para la articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas como es la determinación del alcance de lo básico, como ya hemos advertido, en el año 2023 no se plantean novedades de especial relieve en relación con cuestiones decisivas para el alcance del autogobierno de las Comunidades Autónomas.

La primera sentencia que aborda esta tipología competencial, junto con las competencias exclusivas del Estado, es la STC 10/2023 de 23 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto a diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. La posterior STC 36/2023, de 19 de abril resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno vasco respecto las mismas normas, y se remite a lo argumentado en la STC 10/2023.

Antes de entrar en el contenido de esta resolución, debe señalarse aquí que ambos procesos constitucionales han sido resueltos con un retraso superior a la media, más de tres años después de la aprobación de la norma impugnada (2019). Sin embargo, debe hacerse notar que la impugnación del Gobierno vasco fue presentada casi un año y cinco meses después de esa fecha, dada la suspensión de plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante el Tribunal durante la vigencia del Real Decreto-ley 463/2020 y sus eventuales prórrogas, que decretó el Tribunal Constitucional en el Acuerdo de 16 de marzo de 2020. Tal circunstancia probablemente explique por sí sola la duración del procedimiento, sin necesidad de referirse a la complejidad de las cuestiones planteadas y su relevancia política en el marco de los conflictos vinculados con el “procés”, en este caso en relación con los instrumentos de determinación y ejercicio de la participación política electrónica y las actuaciones de las administraciones públicas en el espacio virtual, que constituyen el trasfondo del conflicto aunque no encuentren expresa consideración en el mismo ni en su resolución.

La tardanza en resolver y las modificaciones introducidas posteriormente en la disposición impugnada conllevaron la desaparición parcial del objeto de los recursos de inconstitucionalidad y también a la desaparición sobrevenida del objeto del conflicto de competencias que promovió el Gobierno del País vasco contra diversas disposiciones del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado, en desarrollo del Decreto-ley 14/2019 por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo (STC 20/2023, de 23 de marzo).

El recurso que interpone la Generalitat recae sobre diversos preceptos del Decreto-ley por introducir regulaciones que según su parecer restringen su capacidad de autoorganización en relación con la administración digital. Esto contravendría los arts. 150 y 159 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (competencia para organizar la propia administración y régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas, respectivamente). En particular, la Generalitat considera que estas restricciones provienen de las medidas relativas al documento nacional de identidad, establecidas en los arts. 1 y 2 del Real Decreto-ley 14/2019, por los que se modifican el art. 8.1

LOPSC y el art. 15.1 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y así como de la restricción del uso de tecnologías de registro distribuido establecidas en el art. 3.3 del Real Decreto-ley 14/2019.

Ante la concurrencia de diversos títulos competenciales, el Tribunal realiza la operación de encuadramiento competencial señalando el título prevalente, aunque sin descartar los restantes concurrentes. Así, si bien la argumentación del recurrente se basa en su competencia para organizar su propia administración y de régimen jurídico y procedimiento administrativo, el Tribunal, en relación con algunos preceptos considera prevalente la seguridad nacional o la seguridad pública y resuelve conforme a estos títulos y en relación con otros preceptos lo hace según la competencia del 149.1.18 CE, aunque confluyan los restantes títulos con el considerado prevalente. Así que, ante la concurrencia de títulos, de acuerdo con su doctrina, identifica el título prevalente, pero no descarta la confluencia o solapamiento de tales títulos, insistiendo así en una línea jurisprudencial que, de hecho, ha abierto definitivamente la puerta a la acumulación de títulos competenciales, al menos del Estado.

En cuanto a la regulación sobre el documento nacional de identidad introducida por el Real Decreto-ley, considerándolo “el único documento” con suficiente valor para acreditar “a todos los efectos” la identidad del titular y sus datos personales, la STC 10/2023 considera que se encuadra en el art. 149.1.29 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, pues la acreditación de la identidad es una premisa para que los poderes públicos puedan cumplir su función de perseguir delitos y garantizar la seguridad ciudadana, cuestión que parece quizás algo ajena a los planteamientos de la norma impugnada. No obstante, el Tribunal recuerda que la regulación del DNI coexiste con las reglas de la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, que permite verificar la identidad de los interesados también usando sistemas basados en certificados electrónicos de clave concertada u otros métodos validados por las Administraciones.

Sobre la disposición adicional sexta de la Ley 39/2015, introducida por el art. 3.3 del Real Decreto-ley 14/2019, que establece que no serán admisibles los sistemas de identificación basados en tecnologías de registro distribuido, como blockchain, y los sistemas de firma basados en los anteriores, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del derecho de la Unión Europea. El Tribunal en este caso considera que, aunque también podría confluír la competencia reconocida en el art. 149.1.29 CE, el título aplicable en este caso es el del art. 149.1.18 CE, en su vinculación con los potenciales sistemas de identificación que los interesados pueden emplear en sus interacciones con las Administraciones. Y este título ampara, según el Tribunal, la determinación sobre la eventual adopción de una tecnología específica en el ámbito concreto en discusión, teniendo en cuenta que los siste-

mas de identificación de los ciudadanos son fundamentales para el despliegue de la administración electrónica y constituyen un requisito previo para la implementación de cualquier procedimiento con plenas garantías, de modo que de hecho el Tribunal reconoce al Estado la posesión de una llave necesaria para abrir el uso autonómico de determinadas tecnologías.

Finalmente, la sentencia aborda la impugnación de la modificación del apartado 3 del art. 155 de la Ley 40/2015 sobre el régimen jurídico del sector público, que introduce un procedimiento destinado a verificar, en la cesión de datos entre administraciones, si la finalidad ulterior a la que se pretende destinar los datos es compatible o no con la que inicialmente justificó su tratamiento. Dicho procedimiento establece una obligación adicional de consulta a la Administración que originalmente proporcionó los datos a otra entidad y, cuando la administración cedente sea la administración general del Estado, esta puede, de forma excepcional y motivada, suspender la transmisión de datos de manera cautelar y motivada por razones de seguridad nacional, durante el tiempo estrictamente necesario para preservarlos. La Generalitat de Cataluña considera que la obligación de comunicación previa a la administración cedente constituye una medida de control inconstitucional impuesta a la administración autonómica.

En cuanto a la delimitación competencial, en este caso, el Tribunal descarta la aplicación del art. 149.1.18 CE, argumentando que si bien podría considerarse que la regulación del artículo controvertido se enmarca, y se ampara, en las competencias sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, la excepción discutida encuentra su fundamento exclusivamente en la preservación de la seguridad nacional, conforme al tenor del precepto, lo que se relaciona con las competencias estatales exclusivas del art. 149.1.4 y 29 CE.

A partir de esta premisa, el Tribunal sostiene que a través de la norma se ejercen atribuciones inherentes a la preservación de la seguridad nacional en el contexto de la sociedad de la información y las nuevas tecnologías de la comunicación, sin que suponga establecer un mecanismo de tutela inconstitucional sobre la acción autonómica, lo que de nuevo puede entenderse sólo en el marco implícito de la garantía de esa seguridad nacional ante su cuestionamiento mediante actuaciones de las administraciones públicas.

La Sentencia también se pronuncia respecto de las funciones que los impugnantes califican de coordinación y de tutela atribuidas a la Administración del Estado, siendo rechazadas las impugnaciones. La primera de ellas es la modificación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que establece la obligación de comunicar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital cualquier proyecto de instalación o explotación de redes en régimen de autoprestación que hagan uso del dominio público, tanto si la actividad se realiza de forma directa como si se hace de manera indirecta. La sentencia sostiene que se trata de una materia que incide en el régimen de explotación de las redes y de prestación de los servi-

cios de comunicaciones electrónicas, insertado en la materia del régimen general de comunicaciones, sobre la cual corresponde al Estado la totalidad de la competencia normativa ex art. 149.1.21 CE, e incluso la función ejecutiva necesaria para configurar un sistema materialmente unitario. Para el Tribunal, la exigencia de información no implica una supervisión de la actuación autonómica, sino que se incardina en el marco de la colaboración y la lealtad institucional, implícitos en el funcionamiento del sistema.

En relación al art. 6.5 del Decreto-ley, que da nueva redacción al apartado 1 del art. 81 de la Ley General de Telecomunicaciones, disponiendo, como medida cautelar, que pueda ordenarse por el órgano competente del Ministerio de Economía el cese de la actividad presuntamente infractora antes de iniciar un procedimiento sancionador, también se considera que se integra en el título del 149.1.21 CE, de acuerdo con el cual corresponde al Estado la conformación, regulación o configuración del propio sector, marco en el que se incluye el establecimiento de las condiciones de explotación de las redes y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, así como el régimen jurídico de los operadores. El Tribunal recuerda que el titular de la competencia sustantiva también lo es de las potestades de naturaleza ejecutiva referidas a la inspección, vigilancia y control, a la adopción de medidas provisionales y a la instrucción de expedientes sancionadores y no considera que se invadan las competencias de la Generalidad en materia de comunicaciones electrónicas del art. 140.7 EAC, ni las relativas a la organización de sus propios recursos en materia de administración electrónica derivadas de los arts. 150 y 159 EAC.

Finalmente, es desestimada la impugnación del art. 7 del Real Decreto-ley 14/2019, que atribuye al Centro Criptológico Nacional la coordinación estatal de todas las autoridades o equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) en materia de seguridad de las redes y sistemas de información y se obliga a todos los CSIRT de las administraciones públicas a colaborar en el ejercicio de las funciones respectivas y a consultar, cuando proceda, los órganos con competencias en materia de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad ciudadana y protección de datos de carácter personal. Para el Tribunal, la regulación se relaciona con la materia ciberseguridad, actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. Tampoco formula objeción alguna a que la coordinación sea ejercida por un órgano estatal, que no supone detrimento o menoscabo de las competencias autonómicas, así como tampoco el mecanismo de consulta al que están obligadas las administraciones autonómicas, en tanto que manifestación de los principios de colaboración y cooperación que deben regir en las relaciones entre las administraciones públicas. De nuevo, tales concepciones deben comprenderse desde las inquietudes derivadas del contexto planteado en relación con el “proceso”, ante eventuales actuaciones de las administraciones autonómicas en el ámbito de las redes y sus contenidos, y su posible afectación al sistema constitucional y sus procedimientos de garantía.

El segundo pronunciamiento sobre el que cabe referirnos en este apartado es la STC 34/2023, de 18 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

La sentencia recae sobre motivos de orden material y competencial y nos referiremos únicamente a estos últimos. Los recurrentes, como hemos señalado anteriormente, introducen un inédito planteamiento, según el cual en la norma se incurre en una ordenación del sistema educativo donde se daría una “insuficiencia normativa” y dejación de competencias” por parte del Estado. Tal situación llevaría a una inconstitucionalidad de la norma por un “defecto de lo básico”, en relación con la reserva competencial del art. 149.1.30 CE, el cual otorga al Estado la competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como para establecer normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, garantizando así el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Los recurrentes cuestionan diversos preceptos relacionados con la fijación de enseñanzas mínimas, pruebas de evaluación en educación primaria y secundaria, acceso a la universidad, evaluación del sistema educativo, atribución de competencias normativas a las comunidades autónomas en educación secundaria, bachillerato y formación profesional ocupacional, así como la inspección del sistema educativo y la supervisión de libros de texto y materiales curriculares.

Resulta remarcable, por tanto, el análisis del Tribunal respecto a la impugnación de una norma estatal básica en un sentido opuesto al habitual, examen sobre un posible exceso en el establecimiento de las bases y consecuente invasión de competencias autonómicas.

Respecto a tal cuestión, supuesta insuficiencia de las bases en materia educativa de la Ley impugnada, el Tribunal Constitucional afirma que realizar la concreción de lo básico es tarea de las Cortes Generales, con el margen de apreciación y oportunidad política que ello implica, sin que pueda el TC asumir esa función, en un planteamiento que, aun siendo ortodoxo, resulta especialmente relevante por dos razones: su afirmación frente a un contexto caracterizado por la juridificación de conflictos y enfrentamientos políticos, al que por otra parte el Tribunal no ha sido ajeno; y la novedad de su uso en favor de maximizar el ámbito de competencia autonómica, pues habitualmente el Tribunal ha destacado el margen político en la definición en lo básico para justificar ejercicios de competencia estatal.

Por otro lado, el Tribunal también se pronuncia sobre la petición de los recurrentes para que fije las bases mínimas en materia de educación, invocando para ello la situación planteada en los primeros años del estado autonómico, cuando el TC dedujo de la normativa preconstitucional las bases de las

normas básicas en materias aún no reguladas por el legislador democrático. El Tribunal, sin embargo, rechaza que nos encontremos ante una situación similar y recuerda que tal operación, llevada a cabo para evitar que la inactividad o silencio del legislador obstaculizara mandatos o derechos establecidos por la Constitución, como el derecho a la autonomía y la gestión de los intereses de las Comunidades Autónomas, no supuso fijar las bases, sino que fueron deducidas “racionalmente de la legislación vigente”.

Resuelto el planeamiento general, el Tribunal desestima las impugnaciones relacionadas con los restantes preceptos cuestionados. Entre ellos, cabe subrayar la consideración acerca de las previsiones de consulta previa a las Comunidades Autónomas o los trámites de consulta, audiencia e información públicas o de informe de órganos consultivos, frecuentes en la ley impugnada. La Sentencia afirma que no sustraen a su titular de la competencia y que se trata una técnica de colaboración constitucionalmente posible y que el Estado puede establecer en el marco de sus potestades para preparar la toma de decisiones en ámbitos de competencia compartida.

La Sentencia 127/2023, de 27 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto a diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en dicha región, aborda ahora de modo directo y central el examen de las bases referidas a una ley preconstitucional al que como hemos visto también se refería más tangencialmente la STC 34/2023. Esta “revisitación” de la cuestión de las bases preconstitucionales tras más de cuarenta años de vigencia constitucional resulta sorprendente al derivar de esa normativa no una regulación material sino una atribución competencial al Estado.

El Tribunal lleva a cabo el examen tanto formal como material de las bases de la Ley 22/1973, de Minas, recordando lo señalado en su jurisprudencia previa. Así, respecto a su naturaleza formal, se recuerda que, al ser una norma preconstitucional, no podía atender a las exigencias formales de las bases. En cuanto a su dimensión material, señala que se pueden extraer principios o criterios que podrían tener ese carácter, si bien recalca la necesidad de realizar este ejercicio con cautela y respetando las categorías constitucionales de distribución de competencias.

Partiendo de esa doctrina, el Tribunal concluye que el art. 73.1 de la Ley de Minas tiene un carácter materialmente básico, y busca asegurar la unidad fundamental en el tratamiento de los recursos mineros vinculada al interés nacional y a la defensa y utilización racional de la riqueza del país. Esta disposición garantiza al Estado el establecimiento de una regulación uniforme y mínima en relación con las obligaciones o condiciones impuestas a los concesionarios de explotaciones mineras, evitando condicionamientos territoriales que puedan afectar a recursos de importancia estratégica para el conjunto del Estado.

En contraste con esta normativa básica, el Tribunal considera que la Comunidad Autónoma de Extremadura infringió las bases que regulan el régimen minero, al atribuirse la facultad de condicionar el otorgamiento de la explotación de litio al tratamiento y beneficio de los recursos en su territorio, contraviniendo el art. 73.1 de la Ley de Minas. Por lo tanto, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de este precepto y otros relacionados.

La sentencia introduce también un segundo aspecto, y considera que la regulación autonómica, al vincular el otorgamiento de concesiones de explotación de recursos minerales de litio a la obligación de realizar el tratamiento y beneficio en el territorio extremeño, incurre en una restricción geográfica que afecta a la “competencia estatal en materia de unidad de mercado”. Cabe remarcar que este argumento adolece de una formulación algo imprecisa, pues si bien el Tribunal Constitucional cita el art. 149.1.13 CE como fundamento de la legislación básica en materia de unidad de mercado, acaba concluyendo que el decreto impugnado “también socava la competencia estatal en materia de unidad de mercado”. Como es sabido, el principio constitucional contenido en el art. 139 CE impide a todos los poderes adoptar medidas que obstaculicen la unidad de mercado y no opera como título competencial.

El voto discrepante del magistrado Sáez Valcárcel, al que se adhiere la magistrada Díez Bueso, cuestiona la interpretación del art. 73.1 de la Ley de Minas, al que la mayoría atribuye un deliberado reparto competencial entre el Estado y entidades territoriales autónomas, dado que estas no existían en la época preconstitucional. Consideran los magistrados que la norma está dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público y por tanto debería haberse desestimado ese motivo de impugnación. Ciertamente, esta interpretación planteada por los magistrados discrepantes se adecuaría mejor a lo señalado en la Sentencia analizada anteriormente sobre el sentido de la derivación de las bases de la normativa preconstitucional.

Por otro lado, consideran que la declaración de inconstitucionalidad referida al requisito de tratamiento y beneficio en el territorio debió llevarse a cabo, pero a partir de la consideración de que los preceptos impugnados incurren en una restricción geográfica que afecta a la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y al art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Finalmente cabe referirse en este apartado a la Sentencia 126/2023, de 27 de septiembre de 2023, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados incisos del Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

La modificación legal impugnada tenía como objeto agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, en el marco de la política

de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario. Para ello, se supeditaba la actuación autonómica de restitución de cultivos a la previa existencia de una resolución firme en vía administrativa del organismo de cuenca acerca del cese o prohibición de regadíos por carecer de derecho de aprovechamiento de aguas. La demanda consideraba que se vulneraban las competencias del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 CE) y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), al considerar que la norma autonómica estaría atribuyendo a las decisiones adoptadas por un órgano del Estado –el organismo de cuenca– efectos adicionales a los previstos en la legislación estatal.

El Tribunal rechaza tales alegaciones considerando que se basan en una lectura incorrecta y descontextualizada de los preceptos e incisos impugnados. La sentencia recuerda que es la propia legislación básica en materia de aguas la que atribuye a la administración estatal (en concreto, a los organismos de cuenca) la competencia ordinaria para otorgar o extinguir las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que, como la del Segura, excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.

Eso no impide, se señala en la sentencia, que el legislador autonómico, dentro de sus competencias, pueda considerar la acción estatal como un presupuesto de hecho en su propia actividad de restitución de cultivos que el órgano estatal haya calificado como regadíos ilegales. Como consecuencia de ello, el legislador autonómico puede en su regulación aludir a la necesidad de contar con dicha información para poder ejercer la actividad de restitución. Por lo tanto, la norma no afecta a las competencias estatales, sino que regula la actuación administrativa de la Comunidad Autónoma, sin contradecir el procedimiento administrativo común ni imponer nuevas obligaciones al Estado que no estén incluidas en el deber general de colaboración, especialmente en el intercambio mutuo de información en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico.

2.2. Régimen económico y fiscal y hecho insular

Durante el año 2023, el Tribunal Constitucional ha intervenido en dos disputas sobre el régimen económico y fiscal de las Comunidades Autónomas, relacionadas con el hecho insular. En primer lugar, la sentencia STC 16/2023, del 7 de marzo, aborda el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Canarias contra la disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, que incluye medidas urgentes en la fiscalidad energética, generación de energía, y la gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. En segundo lugar, la STC 50/2023, del 10 de mayo, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de pre-

supuestos generales del Estado para el año 2021, argumentando una presunta violación de los arts. 2 y 138 CE.

En cuanto al primer pronunciamiento, la impugnación se centra en la garantía procedimental prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, así como en la supuesta vulneración del régimen económico y fiscal canario. El Parlamento de Canarias alega la vulneración de la garantía procedimental debido a la modificación del régimen económico y fiscal sin el informe previo de la cámara autonómica.

La Sentencia, antes de entrar en el análisis de los preceptos impugnados, recuerda que la previsión constitucional explícita sobre la necesidad de un informe previo para cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias convierte dicha garantía procedimental en un *prius* que condiciona *ab initio* la propia legitimidad constitucional de cualesquiera modificaciones de dicho régimen. Ahora bien, ese “plus de participación” no supone una excepción al régimen constitucional, pues no caben compartimentos estancos al margen del ordenamiento jurídico general.

El Tribunal, si bien rechaza el -cuestionable- argumento del abogado del Estado sobre la incompatibilidad del trámite de informe previo con la celeridad necesaria en la tramitación de un Decreto-ley, también rebate el argumento del Parlamento canario relativo a que el informe se solicitara de forma extemporánea. Tal conclusión la deriva de su doctrina consolidada, según la cual, cuando sea requerido un informe previo en relación con una norma, en caso de un Real Decreto-ley su emisión habrá de producirse antes de su convalidación.

Así, en el caso en cuestión, el Gobierno promulgó el Real Decreto-ley 12/2021, que modifica el régimen económico y fiscal de Canarias, el 24 de junio de 2021. La solicitud de informe realizada por la ministra de Hacienda fue recibida en la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias el mismo 24 de junio y, posteriormente, el día 30 de ese mes, se registró en el Parlamento de Canarias por remisión de la Administración autonómica. La norma fue convalidada por el Congreso de los Diputados el 21 de julio de 2021 sin que, ni antes ni después de esa fecha, se emitiera el informe obligatorio por parte del Parlamento de Canarias.

Tiene razón el Tribunal cuando señala, al margen de la desestimación de la pretensión, que el iter procedimental seguido no destaca por la presencia de los principios de lealtad y colaboración. Baste reseñar dos aspectos de la tramitación, por un lado, el informe no se solicita directamente al Parlamento de Canarias sino al Gobierno, quien lo traslada al Parlamento, que, por otro lado, acaba no emitiendo informe alguno.

Por lo que se refiere a la posible vulneración del régimen económico y fiscal de Canarias de forma sustantiva, también es desestimada por el Tribu-

nal pues entiende que la disposición examinada modifica el régimen económico y fiscal canario, mediante la actualización del límite de deducción aplicado en Canarias, para adaptar dicho límite a los cambios que se introducen, precisamente con la finalidad explícita de incorporar el reconocimiento del tratamiento fiscal diferenciado que constituye el sustrato nuclear del régimen económico-fiscal canario.

La segunda de las sentencias de este apartado es la STC 50/2023, de 10 de mayo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de las Illes Balears contra la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2021, por presunta violación de los arts. 2 y 138 de la CE. La impugnación se fundamenta en el desequilibrio económico causado entre las Illes Balears y otras regiones del país por no haber atendido en la Ley de Presupuestos las circunstancias del hecho insular.

La demanda considera que la Ley 11/2020 omite la aplicación de lo dispuesto en los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears. Esta omisión implica la desatención de las circunstancias del hecho insular y determina que se haya vulnerado el art. 138.1 CE en relación con el principio de solidaridad del art. 2 CE, así como también los principios de lealtad constitucional y de cooperación en el ámbito de los instrumentos de financiación autonómicos.

Es importante destacar el pronunciamiento previo del Tribunal sobre el parámetro de enjuiciamiento. El Parlamento balear argumenta que los arts. 15 y 17 del Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Illes Balears, junto con el Estatuto de Autonomía, que en su disposición adicional sexta apartado 1 establece que una ley de Cortes Generales regulará el régimen especial balear que reconocerá el hecho específico y diferencial de su insularidad, conforman el bloque de constitucionalidad para enjuiciar la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales, que habría sido vulnerado por no haber atendido en la mencionada Ley las circunstancias del hecho insular, y las previsiones del Real Decreto-ley en relación con la norma estatutaria.

El Tribunal rechaza esta afirmación pues afirma que el mencionado Real Decreto-ley no se promulgó para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino para cumplir un mandato estatutario dirigido al legislador estatal y, si bien ese mandato sí forma parte del bloque de constitucionalidad, la norma que lo desarrolla no puede ser parámetro para juzgar la validez de otras normas estatales.

Por tanto, para el TC, el mandato de que una ley de Cortes Generales regule el régimen especial balear forma parte del bloque, pero la concreta ley que así lo haga no. Aunque ciertamente en este caso no se trate formalmente de una ley, como demanda el Estatuto, aspecto sobre el que no se pronuncia la Sentencia, el Tribunal sí afirma con carácter general la imposibilidad de que el legislador estatal se vincule a sí mismo cuando aprueba determinadas nor-

mas por mandato estatutario. En este caso, no se trata tanto de la aplicación de la conocida doctrina del TC establecida en la STC 31/2010 acerca del no condicionamiento de las competencias estatales por las normas estatutarias, sino de la falta de eficacia de las propias normas estatales que dan cumplimiento a las disposiciones estatutarias sobre las decisiones presupuestarias del estado, en un nuevo ejemplo del rechazo general del Tribunal a reconocer una posición especial a concretas leyes ordinarias, a pesar de que sean objeto de referencia por parte de los estatutos, lo que ciertamente vacía buena parte del significado de esas referencias.

Descartada, pues, la inconstitucionalidad por ese motivo, el Tribunal examina si la ley de presupuestos, al no incluir las dotaciones previstas en el Real Decreto-ley 4/2019, es directamente contraria al art. 138.1 CE en relación con el art. 2 CE, así como a los principios de lealtad constitucional y cooperación que han de regir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como alega el Parlamento insular.

Respecto del principio del art. 138.1 CE, el Tribunal señala, por un lado, “que no puede ser reducido al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales” y, por otro, que el mandato de atención en particular “a las circunstancias del hecho insular”, no supone consagrar un privilegio sino una llamada de atención sobre la singularidad objetiva que el fenómeno de la insularidad representa y, a la vez, deja un amplio margen para elegir la técnica más adecuada para cubrir los mayores costes o los desequilibrios que puede provocar el hecho insular a los órganos del Estado, que son los que han de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad. Se trata de una delimitación conceptual cuya concreción, sin embargo, bascula decididamente hacia la libertad del legislador y, aún negando el carácter meramente programático del precepto estatutario, lo despoja de cualquier contenido relevante.

En este sentido, recuerda el Tribunal también su doctrina sobre la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, que encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema del Estado en su conjunto y que las asignaciones extraordinarias deben realizarse atendiendo a la totalidad de los instrumentos de financiación autonómica, a las necesidades de cada una y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, siendo una “una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5). Por tanto, no es función del tribunal interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles. Por tanto, concluye que no se ha vulnerado tampoco el art. 138.1 CE en relación con el art. 2 CE.

Sin cuestionar el margen de apreciación que debe disponer el legislador en el diseño y ejecución de las medidas y asignaciones presupuestarias analiza-

das en la sentencia, cabe poner de manifiesto la situación a la que conduce un pronunciamiento en el que se concluye que el legislador presupuestario no queda vinculado por la norma estatal que da cumplimiento a un Estatuto de autonomía y que, materialmente acaba convirtiendo al art. 138 en un principio programático sin contenido alguno, a pesar de que el Tribunal haya negado inicialmente esa consideración.

2.3. El impuesto sobre grandes fortunas y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas

El Tribunal también ha resuelto en el presente año los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (STC 149/2023, de 7 de noviembre), el Gobierno de la Junta de Andalucía (STC 170/2023, de 22 de noviembre), la Asamblea de Madrid (STC 189/2023, de 12 de diciembre), la Xunta de Galicia (STC 171/2023, de 22 de noviembre) y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (STC 190/2023, de 12 de diciembre) contra el impuesto temporal de solidaridad sobre grandes fortunas creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre (art. 3).

El primero de los recursos, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se resuelve con la STC 149/2023, a cuyos fundamentos jurídicos se remiten las sentencias posteriores. El Tribunal desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, tanto en sus aspectos procesales como competenciales y sustantivos.

Los recurrentes consideran que, con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, el Estado altera unilateralmente los términos de la cesión del impuesto sobre el patrimonio (IP) sin ajustarse al procedimiento establecido para ello, que exige la modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, reguladora del sistema de financiación; y de la Ley 29/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos a la Comunidad de Madrid. Esta actuación vulneraría los principios de autonomía financiera (y, vinculada a esta, de la autonomía política), responsabilidad fiscal, coordinación y lealtad institucional derivados del art. 156.1 CE. En conexión con lo anterior, denuncian la infracción del art. 157.3 CE, que exige una ley orgánica para aprobar las normas que resuelvan los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las posibles formas de colaboración financiera.

La argumentación empleada por el Tribunal para desestimar la impugnación gira en torno a la complementariedad del impuesto creado respecto del impuesto sobre el patrimonio, de modo que lo satisfecho por este se descuenta para determinar la cuota del nuevo impuesto, el cual no afecta ni interfiere en ninguna de las competencias autonómicas sobre el IP, puesto que el mínimo exento, la tarifa, las deducciones y las bonificaciones del IP aplicables en

la Comunidad de Madrid seguirán siendo, única y exclusivamente, los que esta decida, sin que el impuesto sobre grandes fortunas suponga cambio alguno. Asimismo, el Tribunal considera que el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas no se crea en aplicación de la LOFCA, sino en ejercicio de las competencias reconocidas al Estado por los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, con lo cual no se vulnera la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE.

La sentencia subraya que el recurso no indica ninguna competencia autonómica que se haya visto afectada por el impuesto impugnado ni tampoco merma alguna en los ingresos autonómicos. El Tribunal destaca que, en realidad, el razonamiento de la Comunidad de Madrid es argumentar que con el nuevo impuesto se obliga a aquellos de sus residentes con un patrimonio superior a 3 millones de euros (que estarán sujetos al impuesto sobre grandes fortunas) a pagar el nuevo impuesto estatal, con lo que Madrid pierde su atractivo fiscal para atraer dicha riqueza a su territorio.

Para el Tribunal, este objetivo no puede impedir al Estado ejercer su competencia para establecer nuevos tributos. Así, recuerda que las Comunidades Autónomas pueden utilizar sus competencias tributarias con fines extrafiscales, como fomentar la generación de riqueza, pero no impedir que el Estado, titular de la potestad tributaria originaria ex art. 133.1 CE y de la competencia exclusiva en materia de «hacienda general» ex art. 149.1.14 CE, establezca un nuevo tributo sobre el patrimonio que la Comunidad Autónoma ha dejado libre de gravamen, con un objetivo recaudatorio y armonizador.

A la sentencia formulan voto particular los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño, que consideran que el precepto sí vulnera la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, puesto que entienden que la armonización pretendida por la Ley 38/2022 con la creación del impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas pretende neutralizar las bonificaciones en el impuesto sobre el patrimonio establecidas por algunas Comunidades Autónomas, sin seguir el procedimiento establecido para la modificación de las condiciones de cesión del impuesto sobre el patrimonio, vulnerando así la autonomía política y financiera de estas, que comprende la opción de bonificar los tributos cedidos.

2.4. Autonomía provincial y competencias en materia local

La STC 123/2023, de 26 de septiembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular sobre varios preceptos de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Generalitat, reguladora del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana. Los diputados recurrentes alegan que la participación obligatoria de las diputaciones provinciales de la Comunitat en el fondo de cooperación municipal, establecida por la Ley 5/2021, vulnera la garantía constitucional de la autonomía provincial, reconocida en los arts. 137 y 141 de la CE.

En el contexto del recurso de inconstitucionalidad se discute la autonomía financiera de las diputaciones provinciales como parte de la autonomía local garantizada constitucionalmente, pues los recurrentes sostienen que la ley autonómica infringe los arts. 137 y 141 de la CE, la normativa estatutaria y estatal básica y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional sobre la autonomía provincial, especialmente en términos de autonomía financiera.

El Tribunal repasa su doctrina sobre el significado y alcance de la garantía constitucional de la autonomía local, las limitaciones que de ella se derivan para los legisladores estatal y autonómico, así como la doctrina sobre la autonomía y suficiencia financiera local para, a continuación, enjuiciar los preceptos impugnados.

Los recurrentes argumentan que la declaración de interés general de la Comunidad Valenciana, que permite a la Generalitat adoptar medidas de coordinación de competencias locales que se concretan en este caso en obligaciones financieras, de conformidad con el art. 66.3 del EACV, respecto a la función de asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales a los municipios, para que aquellas participen en la financiación básica de éstos a través del fondo de cooperación municipal, carece de justificación material. Consideran que dicha función forma parte del ámbito competencial de las diputaciones, según lo previsto en el art. 36.1.b) de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) y constituye la función constitucional y estatutaria general y propia de las diputaciones, núcleo de su autonomía.

La sentencia, en su fundamento jurídico octavo, enjuicia la constitucionalidad de esa participación obligatoria, aplicando un canon de control dividido en tres partes: analiza la justificación de la medida, su legitimidad constitucional en relación con la competencia provincial de asistencia y cooperación con los municipios y, la proporcionalidad de la restricción, entendida como exigencia de una participación mínima de los entes locales afectados en el ejercicio de la competencia y como prohibición de afectar a un volumen de recursos provinciales tan significativo que se prive a las provincias de la posibilidad de ejercer autónomamente la competencia afectada.

En cuanto a la justificación de la creación del fondo y la participación obligatoria de las diputaciones, se considera que la finalidad de la norma es garantizar la suficiencia financiera de todos los municipios y entidades locales menores de la Comunidad Valenciana, como se señala en la propia exposición de motivos. Así, se posibilita que todos los ciudadanos valencianos, con independencia de dónde se ubique el municipio, reciban un nivel básico equivalente de prestaciones en los servicios públicos locales, lo que no sucedía con el sistema anterior, basado en el principio de voluntariedad. La ley establece un mecanismo autonómico de financiación municipal que, además de contar con fondos propios de la Comunidad Autónoma, se dota de recursos económicos provenientes de la hacienda provincial, determinados en los planes sectoriales anuales.

En relación con el fundamento competencial y la proporcionalidad de la medida, el Tribunal, basándose en pronunciamientos anteriores que ya habían afirmado que la declaración de interés general puede proyectarse sobre la función de asistencia y cooperación, como en la STC 27/1987, concluye que no se vulnera la garantía constitucional de la autonomía local si una Comunidad Autónoma, en aplicación de las previsiones del art. 59.1 LBRL, en relación con el art. 10.2, y del art. 66.3 EACV, declara de interés general la función de la provincia de asistencia y cooperación a los municipios, con el fin de proceder a su coordinación, siempre y cuando se cumplan las condiciones que dichos preceptos establecen (predeterminación y proporcionalidad). En consecuencia, considera amparada en la competencia sobre régimen local la referida declaración de interés autonómico o supralocal con al objeto de la participación en la financiación básica de los municipios través del fondo de cooperación municipal.

El tercer elemento del canon de constitucionalidad aplicado es la participación mínima y la proporcionalidad de la medida. En este caso, se prevé que en la elaboración del plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal participen las diputaciones provinciales en defensa de sus propios intereses. Por tanto, la concreta aportación económica al fondo para cada diputación que disponga posteriormente el plan sectorial será lo que permitirá dilucidar si se ha llevado a cabo una graduación adecuada del alcance de la coordinación en atención a los intereses locales y supralocales afectados.

A partir de estas consideraciones, se declara la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados, con la excepción del art. 7, que establece las reglas de distribución de los recursos económicos del fondo de cooperación municipal, que se declara inconstitucional debido a que no cumple con la prescripción del art. 64.3 EACV, que exige que el fondo se cree con los mismos criterios que el fondo estatal.

A reserva de esta cautela y de su eventual concreción jurisprudencial en el futuro, la sentencia reconoce a las facultades de coordinación autonómica sobre las diputaciones una amplitud y una intensidad muy relevantes, que quizás, más allá del mero precedente de 1987, hubiera merecido un análisis más detenido y argumentado de la posibilidad de proyectarlas sobre una competencia provincial, la asistencia a los municipios, que no sólo es su función constitucional fundamental y caracterizadora de su autonomía, sino que tienen un carácter transversal y adjetivo difícil de conciliar con una noción material de las prioridades propias del interés general.

En este sentido, el magistrado Ramón Sáez Valcárcel emite un voto particular pues entiende que la sentencia debería haber estimado íntegramente el recurso. Argumenta que la resolución transforma radicalmente la doctrina constitucional sobre las facultades de coordinación en el Estado descentralizado ampliando casi ilimitadamente su alcance potencial, al aceptar que puedan ser utilizadas por las administraciones superiores (en este caso, una Co-

munidad Autónoma) respecto de las inferiores (en este caso, las provincias) para predeterminar la actuación de estas de manera exhaustiva, incluso en ámbitos de competencia propia que constituyen el núcleo de la autonomía local (como sucede con la competencia provincial de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios), siempre que ello tenga alguna conexión con las responsabilidades y competencias propias del ente territorial superior.

Asimismo, también considera que la sentencia incurre en un error de concepto cuando equipara la “financiación municipal” —cuya cobertura mínima corresponde por imperativo constitucional al Estado y a la Comunidad Autónoma— y la “asistencia y cooperación a los municipios” —competencia propia de las provincias, que puede consistir en ayuda no solo económica, sino también jurídica y técnica.

2.5. La convergencia de competencias exclusivas en las infraestructuras de interés general

La STC 63/2023, emitida el 24 de mayo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 173 de la Ley de las Cortes Valencianas 7/2021, de medidas fiscales, administrativas, financieras y de organización de la Generalitat 2022, que introducía un apartado 6 al art. 7 del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio.

El cambio normativo establecía reglas generales para el crecimiento territorial y urbano, incluyendo la ubicación de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos de más de 5.000 metros cúbicos dentro de recintos portuarios. Este cambio requería una distancia mínima de alejamiento de suelos calificados como residenciales, entre otros tipos de suelo.

El Estado argumentó que esta modificación interfería en el ejercicio de sus competencias en materia de puertos de interés general, específicamente en la delimitación de la zona de servicio mediante un instrumento de ordenación portuaria llamado “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”.

El Tribunal considera que los títulos competenciales en conflicto son los relativos a la materia de puertos de interés general (149.1.20 CE) y la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. En la resolución recuerda que cuando confluyen competencias exclusivas deben considerarse dos parámetros para resolver el conflicto, la previsión de técnicas de cooperación adecuadas y, en caso de que esto no sea posible, la determinación del título prevalente. En este supuesto, el Tribunal pone especial énfasis en la noción de “interés general” como criterio que permitirá resolver la controversia competencial y sostiene que la existencia de un puerto de interés general implica una modulación de las competencias autonómicas y municipales en ordenación del territorio y urbanismo. De esta manera, si la coope-

ración no permite llegar a una solución satisfactoria, la decisión final corresponderá al Estado como titular de la competencia prevalente, siempre que se ejerza legítimamente.

La Sentencia considera que el precepto impugnado interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, de modo que las técnicas de cooperación y coordinación, previstas por el legislador estatal, se convierten en irrelevantes por la propia naturaleza de la intervención autonómica. También concluye que el interés general, subyacente tanto en la atribución competencial estatal como en la justificación de la modulación del alcance del contenido de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, conduce a considerar prevalente el interés del Estado en relación con la determinación de los usos en materia de puertos de interés general. De este modo, el Tribunal estima parcialmente el recurso si bien, en la medida que la norma de la Comunidad Autónoma puede ser aplicable a los puertos de su titularidad, no lo declara nulo sino sólo inconstitucional en la medida en que sea aplicable a los de titularidad estatal.

2.6. Decisiones autonómicas con afectación en las competencias sobre legislación civil, mercantil y procesal

En este apartado cabe mencionar un pronunciamiento sobre una ley de vivienda autonómica, sector material en disputa competencial sobre el que han recaído diversas sentencias los últimos años. La sentencia 8/2023, de 22 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado contra el Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana, mediante los derechos de tanteo y retracto.

El Tribunal determina que la norma impugnada no vulnera las competencias del Estado en los aspectos señalados por los recurrentes pues en los diferentes supuestos analizados constata que la regulación autonómica en materia de vivienda aplica instrumentos civiles, procesales, mercantiles e hipotecarios al supuesto de la enajenación de inmuebles sin que ello suponga una regulación general de estos instrumentos.

Se considera, en primer lugar, que el establecimiento en favor de la administración autonómica de un derecho de tanteo y retracto para determinados supuestos previstos en la norma impugnada no implica una modificación o derogación de la legislación civil en materia de retracto ni, por tanto, invasión competencial del título del art. 149.1.8 CE. Se trata de unas actuaciones en materia de promoción de vivienda, de acuerdo con su competencia en esa materia, sin establecer, una regulación del régimen jurídico de los derechos de tanteo y retracto. Es determinante, en este caso, que el derecho de retracto se establezca a favor de una administración pública y no en beneficio de persona física o jurídica de carácter privado, a diferencia del supuesto de la regulación canaria jugada en la STC 28/2012, de 1 de marzo.

En segundo lugar, tampoco la atribución a la Generalitat del derecho de retracto en las transmisiones de viviendas y sus anejos que hubieren sido adquiridas en un proceso judicial de ejecución hipotecaria o en un procedimiento de venta extrajudicial en sede notarial, supone vulneración de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Ello es así porque no se trata de una norma de carácter procesal ni incide siquiera sobre el procedimiento de ejecución, pues el derecho de adquisición preferente no se establece respecto de la adquisición de una vivienda dentro del proceso de ejecución hipotecaria, sino que afecta a las ulteriores transmisiones de viviendas, cuando estas hayan sido previamente adquiridas a través de una ejecución hipotecaria.

Igualmente, la previsión de un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales de sociedades mercantiles cuyo objeto social esté vinculado con la actividad inmobiliaria cuando se transmita un porcentaje de un edificio o un número de viviendas se considera respetuosa con la competencia estatal en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). Asimismo, lo es con la competencia de las demás Comunidades Autónomas en caso de operaciones de transmisión que afecten a sociedades mercantiles propietarias de inmuebles en territorios distintos de la Comunidad Valenciana. Así, por un lado, el establecimiento de un derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales no se califica como regulación mercantil. Por otro lado, sobre la posible invasión de competencias de otras Comunidades Autónomas, el Tribunal entiende que la regulación permite circunscribir el ámbito de actuación de estos derechos de adquisición preferente respecto de acciones y participaciones sociales sobre viviendas ubicadas en la Comunidad Valenciana.

Finalmente, tampoco invaden la competencia del Estado relativa a las bases de las obligaciones contractuales las disposiciones relativas a las obligaciones impuestas a notarios y registradores para el otorgamiento de escrituras y para la práctica de inscripciones de las transmisiones. El Tribunal señala que, a partir de tales previsiones, tanto notarios como registradores realizan un juicio de legalidad inherente a sus funciones ya establecidas en la legislación vigente.

La sentencia cuenta con un voto particular discrepante de la magistrada Concepción Espejel, por considerar que debería haberse estimado el recurso de inconstitucionalidad por la vulneración del art. 86 CE y del 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por no concurrir el presupuesto habilitante del Decreto-ley y también de un voto particular concurrente de la magistrada Laura Díez Bueso, quien, aun compartiendo el sentido del fallo y la mayor parte de la fundamentación jurídica que lo sustenta, discrepa respecto de las razones que considera hubieran debido fundamentar la desestimación de la impugnación relativa a la invasión competencial en materia de legislación civil. Asimismo, discrepa también respecto de lo

que considera una confusa interpretación que se efectúa de la jurisprudencia constitucional relativa a los derechos de adquisición preferente creados por la legislación autonómica a favor de la administración.

En este apartado también reseñamos, la Sentencia 146/2023, de 26 de octubre de 2023, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

En este caso, a diferencia del pronunciamiento anterior, el Tribunal concluye que sí se vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal por parte de la normativa autonómica que prevé un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la autorización judicial de actuaciones que afecten al derecho a la vida de las personas con discapacidad.

El Tribunal recuerda su doctrina sobre la distribución de competencias en materia de legislación procesal, según la cual, la competencia estatal es una competencia general y la competencia autonómica de orden limitado; circunscrita a “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, que deben interpretarse de manera que no quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal, atribuida al Estado. Así, a partir de la expresión “necesarias especialidades” del precepto constitucional, “las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas” (STC 80/2018, FJ 5 a).

De acuerdo con esta doctrina, también se exige que el legislador autonómico o, en su defecto, quienes asuman la defensa de la ley impugnada, ofrezcan la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas “necesarias especialidades”. Como sea que el recurrente no justificó la peculiaridad del derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse el inciso cuestionado, ni las especialidades procesales, ni, en consecuencia, argumentó la eventual conexión directa entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal, se considera invadida la competencia estatal en materia procesal.

2.7. Régimen lingüístico e instituciones locales

La STC 85/2023, de 5 de julio, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el apartado segundo del art. 6 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, por posible vulneración de los arts. 3, 9.3, 14 y 23 CE.

Además del fondo de la cuestión, no deja de resultar llamativo que el análisis del asunto se haya demorado nada menos que casi 7 años, con lo que estamos de nuevo ante un fallo que se aparta de la mayor celeridad con la que se resuelven los asuntos en el Tribunal los últimos años.

El art. 6.2 de la Ley 2/2016 establecía que la documentación producida por los órganos de las corporaciones locales (convocatorias, mociones, acuerdos, etc.) y las actas de los órganos de las entidades locales podían redactarse en euskera. Esta facultad podía ejercerse siempre que no se lesionaran los derechos de ningún miembro de la corporación local que pudiera alegar válidamente desconocer dicha lengua, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera. El órgano judicial consideraba que el precepto cuestionado podía ser inconstitucional al vulnerar los arts. 3 y 14 de la CE, al limitar la utilización del castellano a aquellos casos en que el interesado desconociera el euskera, impidiéndole ejercer su derecho constitucional a utilizar el castellano libremente y condicionándolo además a la valoración de la entidad local, sin establecer criterios objetivos, sobre la validez de la justificación del desconocimiento.

Para resolver la cuestión planteada, el Tribunal recuerda su doctrina sobre la regulación de la cooficialidad lingüística, haciendo hincapié en los siguientes puntos: a) No es conforme con la CE otorgar preferencia normativa al uso de una lengua oficial por parte de los poderes públicos sobre otras que también lo son; b) toda lengua oficial es de uso normal ante el poder público; c) los ciudadanos tienen derecho a utilizar indistintamente el castellano o la lengua oficial de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con las instituciones públicas ubicadas en dicho territorio; d) es irrelevante si se atribuye un estatus inferior a una lengua oficial de manera expresa o si se impone a los ciudadanos formalidades que dificulten el ejercicio del derecho a la libre opción lingüística; e) la Constitución no prescribe el uso prioritario de una de las lenguas cooficiales, sin perjuicio de que el legislador pueda adoptar medidas adecuadas de política lingüística para corregir desequilibrios históricos entre las dos lenguas oficiales.

En base a esta doctrina, el Tribunal estima la cuestión de inconstitucionalidad, argumentando que condicionar la traducción o redacción bilingüe de la documentación de los órganos de las entidades locales al desconocimiento del euskera por parte de algún miembro de la entidad local rompe el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales, restringiendo injustificadamente los derechos de libre opción lingüística de los representantes de los ciudadanos locales.

Además, el Tribunal considera irrelevante el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la interpretación de la expresión “alegar válidamente el desconocimiento del euskera”, afirmando que dicho acuerdo no puede limitar su capacidad para pronunciarse sobre la vulneración de un precepto cons-

titucional. No obstante, el Tribunal no declara la inconstitucionalidad de todo el inciso cuestionado, sino únicamente del fragmento “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera”, argumentando que el principio de conservación de la norma dicta que se excluya aquella parte que no pueda interpretarse conforme a la Constitución.

La sentencia incluye un voto particular de la magistrada Laura Díez, al que se une el magistrado Ramón Sáez, quienes opinan que la cuestión de inconstitucionalidad debería haber sido rechazada. En su parecer, la norma cuestionada respeta el art. 3 de la Constitución Española (CE) y la jurisprudencia constitucional que lo interpreta, como se ha establecido en las Sentencias del Tribunal Constitucional 31/2010, FJ 14 a) y 165/2013, FJ 5. Según esta jurisprudencia, el legislador puede adoptar medidas de política lingüística para corregir desequilibrios y los poderes públicos deben comunicarse con los ciudadanos y los miembros de las corporaciones locales en la lengua elegida por ellos. Ambas condiciones se cumplen adecuadamente en la norma impugnada.

La magistrada Díez y el magistrado Sáez también se oponen a la declaración de inconstitucionalidad del inciso “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera”. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la falta de comprensión de la lengua cooficial siempre ha sido el motivo que justifica la obligación de los poderes públicos de comunicarse con los ciudadanos en castellano. La norma impugnada simplemente refleja esta obligación en el ámbito de las corporaciones locales. Además, lo hace citando textualmente el texto contenido en el FJ 10 de la STC 82/1986, que estableció que “es inexcusable, desde la perspectiva jurídico-constitucional a la que este Tribunal no puede sustraerse, señalar que la exclusión del castellano no es posible porque se perjudican los derechos de los ciudadanos, que pueden alegar válidamente el desconocimiento de otra lengua cooficial”.

El voto particular incide de modo especial en la concepción de la mayoría en torno a la prohibición de preferencia por una u otra lengua y la correspondiente noción de equilibrio lingüístico que así se asume. Afirman los magistrados discrepantes que con esta doctrina el Tribunal se separa de su jurisprudencia en esta materia, que ha reconocido la constitucionalidad de la consideración de una de las lenguas como “lengua de uso normal” o incluso como “lengua propia” por parte de la administración. También se extiende la inconstitucionalidad a cualquier condición que, independientemente de su justificación y entidad, se requiera para el uso de una de las lenguas y, esencialmente, vacía el ámbito de decisión que la Constitución reconoce a los estatutos de autonomía en cuanto al régimen de oficialidad lingüística al extender el marco constitucional hasta imponer un único régimen posible, el del bilingüismo necesario e igualitario.

A estas cuestiones, que apuntan a una relevancia doctrinal de la sentencia mayor de la que parece asumir la mayoría del Tribunal, debe añadirse el con-

siderable impacto de la misma sobre una práctica de actuación en el ámbito de diversas comunidades con lengua cooficial que ha asumido tradicionalmente la noción de “lengua de uso normal” y el uso de la otra lengua oficial a partir de la carga de solicitud por parte del interesado. De confirmarse la línea de la sentencia, se impondría un cambio general del modelo lingüístico de actuación administrativa interna en estas administraciones que exigiría en todo caso asumir un bilingüismo sistemático y generalizado. Desde este considerable impacto de la sentencia resultan especialmente destacables las menciones del voto particular al carácter parco de la argumentación del Tribunal e incluso a algunas dudas sobre su contenido efectivo.