LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

María Jesús Larios Paterna
Universitat de Barcelona

En el año 2004, el TC dictó un total de 24 resoluciones en las que se abordaron cuestiones relacionadas con el Estado autonómico. Los procesos constitucionales más recurrentes continúan siendo los recursos de inconstitucionalidad, con un total de 22. Junto con ellos, dictó sentencia en un único conflicto de competencias y en una impugnación al amparo del art. 161.2 de la CE.

Cabe destacar que se mantiene la tendencia de los últimos años hacia una reducción en el número de controversias competenciales y a una clara presencia testimonial de los conflictos de competencias. Esta disminución obedece, por un lado, a la consolidación de la doctrina constitucional en materia de Estado autonómico y, por otro, al éxito del mecanismo de negociación bilateral previsto en el art. 33.2 de la LOTC, así como al uso creciente de la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de disputas competenciales en normas sin rango de ley.

En cuanto a los recursos de inconstitucionalidad de naturaleza competencial, la mayoría han sido interpuestos contra leyes autonómicas y en su mayor parte con origen en miembros de las Cortes Generales. Los restantes fueron presentados por el presidente del Gobierno, con excepción de dos recursos interpuestos por gobiernos autonómicos.

Asimismo, y siguiendo la tendencia de los últimos años, se observa una notable proliferación de votos particulares, especialmente entre los magistrados vinculados al denominado sector conservador, en muchas ocasiones planteando una lectura más amplia de las competencias autonómicas. Es relevante destacar que, en muchos casos, estos votos particulares no se limitan a expresar discrepancias, sino que llegan a estructurarse como auténticas resoluciones alternativas, en ocasiones incluso más extensas que la propia decisión mayoritaria.

A continuación, se exponen los aspectos más relevantes de las sentencias dictadas por el TC en materia competencial durante el año 2024.

1. El ingreso mínimo vital: la confusa delimitación entre competencias básicas en materia de seguridad social y régimen económico de la seguridad social

Las SSTC 19/2024, de 31 de enero y 32/2024, de 28 de febrero, desestiman los recursos de inconstitucionalidad planteados, respectivamente, por más de cincuenta diputados del GPV y del GPP en el Congreso de los Diputados. Ambos recursos impugnaban la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre,

por la que se regula el ingreso mínimo vital, en su redacción modificada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022.

Los diputados recurrentes sostenían que dicha disposición vulneraba el art. 149.1.17 CE, al atribuir a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en la gestión del ingreso mínimo vital (IMV), prestación pública no contributiva integrada en el sistema de Seguridad Social, que consideran exclusiva del Estado.

El TC ya había abordado cuestiones competenciales relacionadas con esta prestación en la STC 158/2021, de 16 de septiembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña. En aquel caso, la Generalitat sostenía que la regulación del IMV vulneraba sus competencias ejecutivas, lo que fue desestimado por el Tribunal, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo del IMV y su atribución al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) constituía "legislación básica" en materia de seguridad social y se encuadraba dentro del "régimen económico" de la misma. Asimismo, señaló que, a diferencia de otras prestaciones no contributivas estatales, no se había producido un traspaso de competencias, y que la participación autonómica en la gestión quedaba supeditada a la firma de un convenio con el INSS.

La doctrina sentada en la STC 19/2024, a la que íntegramente se remite la STC 32/2024, representa una revisión de la doctrina contenida en la STC 158/2021, si bien no se explicitan ni argumentan las razones de esa evolución tácita de la posición del Tribunal.

Sobre el encuadramiento competencial, la STC 19/2024 distingue, dentro del ámbito de la Seguridad Social, entre las submaterias de «legislación básica» y «régimen económico». Según la sentencia, los actos de gestión del IMV contemplados en la norma recurrida se situarían en el ámbito del «régimen económico». En este punto, la sentencia adolece también de la confusa distinción entre ambas submaterias del pronunciamiento de 2021 y no hace un encuadramiento correcto de las funciones ejecutivas controvertidas entorno al ingreso mínimo vital, pues la naturaleza de estas –iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV– es más propia de la submateria legislación básica en materia de seguridad social. En este sentido, el voto particular formulado en la STC 158/2021 ya ponía de manifiesto que la materia controvertida se trataba de ejecución de los servicios de seguridad social y, por tanto, de titularidad autonómica en este caso, sin que el Estado pueda ejercer funciones ejecutivas. Solo en el caso del "régimen económico de la seguridad social", la jurisprudencia constitucional admite que, además de la legislación, puedan atribuirse determinadas competencias ejecutivas necesarias para preservar un sistema materialmente unitario (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

En los pronunciamientos de 2024, el TC identifica que las funciones asumidas por el País Vasco y Navarra –iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV– se encuadran en el régimen económico sin afectar a la gestión de la tesorería de la Seguridad Social, responsabilidad atribuida exclusivamente a la Te-

sorería General de la Seguridad Social (TGSS), y no al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y llega a una conclusión contraria a la de la sentencia 158/2021, sin argumentar ni motivar ese cambio jurisprudencial.

Como es sabido, la doctrina clásica del Tribunal establece que la unidad del régimen económico de la Seguridad Social persigue garantizar la unidad estructural y funcional del sistema, lo cual implica la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social, como condición necesaria para salvaguardar la caja única y el principio de solidaridad financiera. Por consiguiente, sostiene el Tribunal que, dado que las competencias atribuidas a las comunidades forales no inciden en la gestión de la tesorería ni comprometen la unidad del sistema, no se vulnera la caja única, ni se introduce desigualdad en el acceso o cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social, toda vez que se aplica normativa estatal.

No obstante, el Tribunal recuerda que el ejercicio autonómico de competencias debe respetar el régimen de unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social. En este sentido, señala que el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que la asunción de competencias sobre la gestión del régimen económico requiere la firma de convenios en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, que delimiten claramente las funciones asumibles sin afectar la unidad del sistema. La STC 19/2024 considera que los convenios firmados por el Estado con las comunidades forales (acuerdos de 16 y 31 de marzo de 2022, respectivamente) aseguran esta garantía, al reservarse el Estado, entre otras competencias, la definición de criterios normativos e interpretativos comunes y la función de control financiero posterior, asegurando la legalidad, eficiencia y economía de los actos de gestión.

Cabe destacar que, si bien el Estatuto vasco exige convenio, el Tribunal parece generaliza esta necesidad al resto de CCAA. En relación con esta cuestión, cabe añadir que el art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre –por el que se modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2021–, ha extendido a las CCAA de régimen común la posibilidad de asumir, mediante la celebración de un convenio con la Administración del Estado, la gestión de la prestación no contributiva del IMV que actualmente corresponde al INSS.

Esa previsión no es del todo conforme con el régimen de distribución competencial pues tales convenios no pueden constituir un mecanismo de reconocimiento competencial cuando del marco constitucional y estatutario se desprende la titularidad autonómica de la competencia en la gestión del régimen económico de la seguridad social. Ello no obsta a que dichos convenios resultan imprescindibles para articular el traspaso de medios materiales y personales, así como para establecer los mecanismos de coordinación necesarios, pero no para asumir las competencias que ya se poseen.

Así, mientras el TC se refería exclusivamente a las CCAA que hubieran asumido estatutariamente la competencia de gestión del régimen económico de la seguridad social, condicionando su ejercicio a la firma de un convenio (que en puridad no sería necesario), la reforma introducida por el Real Decreto-ley 8/2023 amplía de manera generalizada la posibilidad de gestión del IMV a todas las CCAA de régimen común,

sin establecer ningún requisito competencial específico, lo que solo sería necesario para las que no tuvieran la previsión estatutaria y se trataría de una encomienda de gestión por parte del Estado.

La STC 19/2024 también resuelve otro aspecto litigioso: la atribución a las comunidades forales del pago efectivo del IMV. A este respecto, el Tribunal destaca que, a diferencia de las comunidades de régimen común, donde la TGSS realiza los pagos, en el caso de País Vasco y Navarra, el desembolso corre a cargo de dichas comunidades conforme a su específico sistema de financiación foral, sin quebranto de la caja única ni de la titularidad estatal de los fondos.

2. Urbanismo y ordenación territorial, y la especificidad de la ordenación del litoral

En este ámbito se han dictado tres sentencias sobre normas autonómicas con rango de ley, así como una sentencia en el único conflicto de competencias recaído, planteado por la Comunidad Autónoma de Canarias.

En primer lugar, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la STC 25/2024, de 13 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios de varios grupos parlamentarios contra la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. De manera subsidiaria, impugnan también los arts. 19.1 a), 21.1 y 2 b), 22.1 y 2, 50, 53, 137.2 f), 151.1, 153.1 f), así como la disposición adicional cuarta y la disposición derogatoria, apartado 2 f).

El TC concluye que los preceptos impugnados se inscriben, en su mayoría, en las materias de urbanismo y ordenación del territorio, competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, salvo en lo relativo a vías pecuarias, ámbito que también corresponde en exclusiva a la comunidad autónoma (art. 57.1.b del EAA).

Los recurrentes alegan, fundamentalmente, la vulneración de principios constitucionales y de la normativa estatal sobre el suelo, en particular del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). Sus objeciones se centran en el régimen jurídico de los usos permitidos en los suelos regulados por la ley autonómica.

Uno de los aspectos más relevantes analizados en la sentencia es la técnica legislativa adoptada para la regulación del suelo rústico, que permite aquellos usos no expresamente prohibidos por la normativa municipal, en lugar de exigir una determinación explícita de los usos autorizables. El Tribunal descarta que esta previsión vulnere el principio de autonomía local o el art. 149.1.23 CE, si bien advierte que en el caso del suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial los usos deben figurar expresamente como permitidos en la normativa correspondiente.

En relación con la autonomía local, el Tribunal considera que el legislador autonómico en el ejercicio de su competencia urbanística ha definido el acervo compe-

tencial de los entes locales respetando tanto la potestad planificadora municipal como la posibilidad de establecer soluciones diferenciadas en la regulación de los usos ordinarios del suelo.

Asimismo, el Tribunal aclara que el hecho de que el planeamiento municipal se limite a regular los usos prohibidos, en lugar de establecer los permitidos, no implica que puedan implantarse actividades incompatibles con la protección atribuida por la legislación autonómica a determinadas categorías de suelo rural, como los suelos rústicos especialmente protegidos o preservados. En estos casos, los usos del suelo deben subordinarse a la conservación de los valores, fines y objetivos que justificaron su protección, conforme a la normativa sectorial, territorial y urbanística aplicable. Respecto a la decisión del legislador andaluz de otorgar una mayor protección a determinadas clases de suelo rural –en particular, los suelos rústicos especialmente protegidos y los suelos rústicos preservados (art. 14.1.a)–, la sentencia subraya que no basta con que un uso ordinario no esté prohibido por la normativa territorial y urbanística. Para que pueda autorizarse, es necesario que figure expresamente como permitido. Esta interpretación se incorpora al fallo de la STC 25/2024. Tampoco se aprecia inconstitucionalidad en la inclusión de los usos mineros y de energías renovables como usos ordinarios en suelo rústico (art. 21.1). Sin embargo, advierte que, en las subcategorías de suelo rústico que requieren protección específica, dicha calificación podría frustrar el régimen de protección previsto. En consecuencia, en estos casos, dichos usos deben quedar excluidos de la categoría de usos ordinarios, criterio que se refleja también en el fallo. En cuanto a la posibilidad de construir edificaciones de uso residencial en suelo rústico, incluidas aquellas destinadas a alojar a trabajadores temporales, el Tribunal considera que esta previsión no contradice de forma insalvable el art. 13.1 TRLSRU.

No obstante, el Tribunal sí declara inconstitucionales varios preceptos por contravenir la legislación básica estatal e infringir el art. 149.1.23 CE. Por un lado, la norma que regula la admisión de edificaciones destinadas a uso residencial en actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico, que el Tribunal considera carente de garantías suficientes para evitar un uso del suelo rústico incompatible con sus valores, incumpliendo así la vinculación al medio rural exigida por la legislación básica y reduciendo el nivel de protección medioambiental establecido. Por otro lado, la exención de licencia urbanística municipal para el uso minero (art. 137.2.f), puesto que, al implicar esta actividad movimientos de tierra y explanaciones –consideradas obras en el subsuelo–, el art. 11.4.a TRLSRU exige su sometimiento a licencia municipal. Finalmente, respeto el régimen de desafectación de vías pecuarias (disposición adicional cuarta, apartados 1 y 2), considera el Tribunal que norma establece la desafectación "*ope legis*" de determinadas vías pecuarias que hayan adquirido la condición de suelo urbano, lo que colisiona con la legislación básica estatal al disminuir el nivel de protección común de estas vías.

En segundo lugar, en materia de dominio público marítimo-terrestre (DPMT) y ordenación del territorio, el TC ha dictado dos sentencias relativas a normativa aprobada por la Comunidad Autónoma de Galicia.

La STC 68/2024, de 23 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

El conflicto se centra en la delimitación de competencias entre el Estado, titular del DPMT, y la Comunidad Autónoma de Galicia, competente en ordenación del territorio. El Tribunal subraya que la titularidad estatal del DPMT no constituye por sí sola un título competencial, pero sí habilita al Estado para adoptar las medidas necesarias para preservar sus características esenciales. Además, en virtud del art. 149.1.1 CE, el Estado puede intervenir en los terrenos adyacentes a la zona marítimo-terrestre para garantizar la igualdad en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y regular la propiedad privada en dichos terrenos, estableciendo las limitaciones necesarias para la protección del uso público y del entorno natural, siempre que estas restricciones se orienten a la preservación del DPMT. Por su parte, Galicia ostenta competencias en ordenación del territorio (art. 27 de su EA).

Respecto a la a vulneración de la normativa estatal de costas, el Tribunal recuerda los criterios que rigen su control: la no realización de pronunciamientos preventivos en el control abstracto de constitucionalidad; la constitucionalidad de la "*lex repetita*" si se realiza dentro del marco competencial autonómico y con la finalidad de dotar de coherencia al texto; la no inconstitucionalidad de las omisiones o imprecisiones respecto a la legislación básica salvo que impidan la vigencia efectiva de la normativa estatal o establezcan una regulación contraria a lo básico; y la regla de la interpretación conforme.

A partir de estos planteamientos, la STC 68/2024 rechaza la mayoría de las impugnaciones. En concreto, no considera vulnerada la normativa estatal en lo que se refiere a las figuras de planificación, ni a la definición de usos permitidos, prohibidos y compatibles, ya sea porque conllevarían pronunciamientos preventivos, por la posibilidad de interpretación conforme o por tratarse de una "*lex repetita*". Tampoco estima inconstitucional la atribución al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de la vigilancia sobre la calidad del medio marino, al amparo de la competencia autonómica en normas adicionales sobre protección del medio ambiente. De igual modo, considera legítima la previsión de una declaración responsable para determinados usos y actividades en la zona de servidumbre de protección del DPMT, así como la emisión de informes preceptivos por parte de la administración titular de competencias concurrentes con la administración actuante, siempre que dichos informes se limiten a su ámbito competencial y no obstaculicen o anulen las competencias de la otra administración.

Por el contrario, la sentencia declara inconstitucional la limitación a las embarcaciones gallegas contenida en el art. 59.2 de la ley, que imponía a todos los instrumentos de ordenación marina del litoral el deber de asegurar un régimen de zonificación y uso que garantizase el acceso y permanencia de tales embarcaciones en los caladeros. El Tribunal recuerda el art. 139.1 CE, que proscribe la discriminación a favor de

empresas radicadas en el territorio de una comunidad autónoma, y declara inconstitucional y nulo el término "gallegas".

Asimismo, se considera inconstitucional la disposición que permitía ubicar sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales en la zona de dominio público marítimo-terrestre, por contravenir el art. 44.6 de la Ley de Costas, que no autoriza este tipo de instalaciones en dicha área, infringiendo además de forma mediata el art. 132.2 CE. El Tribunal rechaza que pueda calificarse como "norma adicional de protección", pues vulnera una prohibición establecida en la normativa básica estatal.

Más allá del fallo en este caso concreto, la sentencia destaca por la modificación o "modulación" de su doctrina constitucional previa, que afecta a la interpretación de las normas estatutarias como instrumento de asunción competencial. Así, ante la impugnación de los preceptos que atribuían a la Comunidad Autónoma de Galicia la gestión del DPMT sin contar con una competencia estatutaria expresa, el Tribunal se remite a la STC 18/2022, que validó la atribución a la Generalitat de Cataluña –en su Estatuto reformado de 2006– de la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT (en especial, autorizaciones y concesiones), que hasta entonces había ejercido el Estado. Ahora bien, de forma sorprendente, el Tribunal no estima la impugnación estatal entendiendo que la Comunidad de Galicia no había asumido ese nuevo título competencial sobre la gestión del dominio público marítimo terrestre (en coherencia con la STC 18/2022), sino que, el Tribunal, "modula" la doctrina del fallo de 2022 para concluir que la Generalitat ya ostentaba tales competencias antes de la reforma estatutaria de 2006, pues considera que la competencia sobre la gestión de los títulos de ocupación y uso era inherente a la ordenación del litoral.

Así, las CCAA con competencia sobre ordenación del litoral también se reputan titulares de la facultad de otorgar concesiones y autorizaciones sobre el DPMT, ya que el Tribunal estima que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de los títulos de ocupación del DPMT forman parte de la competencia autonómica en ordenación del litoral. Dado que esta nueva doctrina supone una revocación o mutación de la anterior, cabría esperar una justificación más clara del cambio jurisprudencial, sobre todo cuando se añaden argumentos sorprendentes a decisiones pasadas sobre asunción competencial en las reformas estatutarias.

En esta línea, el voto particular de la magistrada M.ª Luisa Balaguer considera que estamos ante un cambio significativo de la jurisprudencia, no una mera "modulación", que introduce incertidumbre sobre la suficiencia y coherencia del bloque de la constitucionalidad, puesto que no se distinguen las situaciones en las que los estatutos han asumido de forma expresa esa competencia de aquellos en que no lo han hecho.

También sobre protección del DPMT, la STC 76/2024 resuelve el recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno contra los arts. 10, 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que regulaban los plazos de restitución del estado original de los terrenos en la servidumbre de protección del DPMT.

El art. 10 fijaba un plazo de quince años para exigir la obligación de restitución y reposición de los terrenos en caso de obras o actuaciones contrarias a la legislación de costas realizadas en la zona de servidumbre de protección, a contar desde su terminación. Por otro lado, el art. 11 se refería al plazo de prescripción (también de quince años) una vez declarada la obligación de restitución mediante resolución administrativa, y la disposición transitoria primera establecía el régimen de transición.

El Tribunal declara la inconstitucionalidad de estos preceptos al considerar que, conforme a la Ley de Costas, no existe un plazo de prescripción para la restitución, por lo que las CCAA carecen de competencia para establecer limitaciones temporales al ejercicio de esta potestad. Además, subraya que las servidumbres en la zona de protección son imprescriptibles (art. 21.1 de la Ley de Costas), y la fijación de un plazo de 15 años restringe el nivel de protección del DPMT en contra de la normativa estatal.

Asimismo, se anula el art. 11 por no ajustarse al concepto de "*lex repetita*", ya que su redacción no es fiel a la norma estatal y modifica su contenido al introducir supuestos no contemplados en la legislación básica.

En su voto particular, el magistrado Enrique Arnaldo Alcubilla argumenta que la reforma de la Ley de Costas de 2013 eliminó la imprescriptibilidad del art. 92.1, por lo que el plazo de restitución debería ajustarse a los plazos de prescripción de las infracciones (dos años para infracciones graves y seis meses para leves). Considera que esta interpretación avalaría la competencia autonómica para establecer plazos adicionales y que la inclusión del art. 11 en la ley gallega sí podría considerarse un caso de "*lex repetita*" constitucionalmente válido.

Finalmente, en materia de DPMT, la Sentencia 119/2024, de 25 de septiembre resuelve el único conflicto positivo de competencias resuelto en este año, planteado por el Gobierno de Canarias contra la resolución de 27 de febrero de 2024, que declara la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del DPMT, sujeta al régimen jurídico de la DT primera e la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El Tribunal resuelve que la declaración de caducidad de la concesión no constituye un acto de ejecución de la normativa sobre ordenación del litoral –materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias–, sino que se inscribe dentro de la competencia exclusiva del Estado para definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, conforme al art. 132.2 CE. Esta competencia estatal se justifica en la necesidad de preservar las características esenciales de dicho dominio y evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada.

3. Competencia en materia de vivienda y derecho a la vivienda: asuntos viejos y nuevos

En 2024, se han emitido dos pronunciamientos en un ámbito especialmente controvertido en los últimos años como es la vivienda: uno sobre la Ley estatal por el derecho a la vivienda y otro sobre una norma catalana relacionada con este ámbito.

Por su alcance y novedad, la sentencia sobre la ley estatal es la que adquiere claramente mayor relevancia.

La STC 79/2024, de 21 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Se trata de la primera de las resoluciones que el Tribunal dicta sobre esta norma, impugnada también por otras seis CCAA.

En esta primera sentencia, el Tribunal desestima la mayor parte de las impugnaciones y únicamente declara contrarios a la Constitución el art. 16 de la Ley en su totalidad, el art. 27.3, un párrafo del art. 27.1 y una frase del art. 19.3. Además, anula por conexión la disposición transitoria primera.

Se trata de un pronunciamiento sobre el complejo asunto del ejercicio de los títulos transversales en ámbitos donde las CCAA ejercen competencias autonómicas exclusivas, en este caso, el art. 149.1.1 y el art. 149.1.13 de la Constitución. Tras un recordatorio de doctrina precedente, el Tribunal aborda las alegaciones relativas a la supuesta invasión de las competencias autonómicas, la creación de derecho supletorio estatal y la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica. Para ello, divide su examen en los siguientes ámbitos: el estatuto básico del ciudadano, las zonas de mercado residencial tensionado, el estatuto básico de la propiedad, en particular de los grandes tenedores y la vivienda protegida, los parques públicos de vivienda y el régimen de arrendamientos.

Sobre la doctrina precedente, la STC 79/2024 recuerda, en primer lugar, que la materia «vivienda» puede adscribirse a diferentes títulos competenciales –estatales o autonómicos–, dependiendo del enfoque y de los instrumentos regulatorios que utilice el legislador en cada caso. La principal novedad de la Sentencia radica en la mención del TC al derecho a la vivienda –reconocido en el art. 47 CE– y sus implicaciones competenciales en relación con el art. 149.1.1 CE, sin que este enfoque reconfigure la naturaleza jurídica del art. 47 CE como principio rector. Para la STC 79/2024, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales. El Estado puede basarse en el título competencial del art. 149.1.1 CE para aprobar una ley sobre el derecho a la vivienda –aunque hasta ahora la intervención estatal en ese ámbito se había basado esencialmente en títulos de carácter económico–, sin perjuicio de que las CCAA ostenten competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia, respecto a las cuales el Estado puede introducir condicionamientos normativos vinculantes en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

En cuanto a las impugnaciones, y en relación al primer grupo, estatuto básico del ciudadano (arts. 8 a), c) y 9 e) de la ley, el Tribunal no observa problema competencial ni en reconocimiento legal del derecho a la vivienda, ya contemplado en la legislación urbanística estatal, ni en la mención a la inscripción en registros de demandantes de vivienda protegida ni en relación a los programas o ayudas de acceso

a la misma o al deber ciudadano de cuidar el parque público de vivienda, calificado como condición básica ex art. 149.1.1 CE.

Sobre las impugnaciones relativas a las zonas de mercado residencial tensionado (arts. 15.1 e), 18.2, 18.3, 18.4 y disposición adicional tercera), el Tribunal considera amparados por el art. 149.1.1 CE los apartados 2, 3 y 4 del art. 18 y la disposición adicional tercera (el art. 18.1, que prevé la posibilidad de que las administraciones competentes declaren dichas zonas no es impugnado). Además, el título competencial del art. 149.1.13 CE legitima la regulación de las consecuencias de declarar una zona de mercado residencial tensionado, así como la necesidad de destinar la cesión de suelo público a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales (salvo acreditación de otras necesidades de interés social) previstas en el art. 15.

En relación con el estatuto básico de la propiedad de viviendas y grandes tenedores (arts. 3.k, 11.1 e), 19.1 y 19.3), la definición de gran tenedor (art. 3.k) se considera constitucional como expresión de la función social de la propiedad, amparada en el art. 149.1.1 CE. En cuanto a la obligación de los grandes tenedores de suministrar información a las administraciones (art. 19.1) como obligación de servicio de interés general (art. 4), no vulnera las competencias autonómicas, pero sí lo hace la regulación de la información que deben aportar (art. 19.3, apartados a, b y d), por su excesivo detalle, que no encuentra amparo en los arts. 149.1.1 CE ni 149.1.13 CE. Finalmente, la extensión de la obligación de informar a todos los propietarios (art. 11.1 e), se considera una limitación legítima de la propiedad, derivada de su función social (art. 33.2 CE), amparada en el art. 149.1.1 CE.

En cuanto a las impugnaciones respecto al régimen de la vivienda protegida (arts. 3f) y g), 16, disposición transitoria primera y disposición final cuarta FJ 7) el Tribunal afirma que el nivel de detalle de la regulación de la vivienda protegida (art. 16.1 y 2) es impropio del ejercicio de las competencias transversales del 149.1.1 y 13 CE y "supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda». A pesar de la doble crítica del tribunal al precepto, la declaración de inconstitucionalidad de todo el art. 16 se vincula a la vulneración de la regla de la superioridad pues se considera que establece un «un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos». También se anula la disposición transitoria primera relativa al régimen de las viviendas ya calificadas como protegidas en el momento de la entrada en vigor en la ley, por carecer el estado competencias para ello.

En relación con el art. 16, y dado que el Tribunal afirma que el nivel de detalle no es propio de las competencias transversales, hubiera sido más coherente declarar la inconstitucionalidad por dicha razón, tal como lo hace respecto del art. 19.3, sin necesidad de hacer referencia a la supletoriedad. En este sentido, cabe decir que si el Estado es competente en la materia puede dictar una norma y permitir su modulación por las CCAA; en caso contrario, no puede establecer una norma supletoria sin más, con independencia de su grado de detalle. Dicho de otro modo, si el TC hubiera considerado aplicable el art. 149.1.1 CE en materia de vivienda protegida –lo que no sería descartable, atendiendo a la trascendencia de esta cuestión para la igualdad

en el ejercicio del derecho a la vivienda y a lo señalado en otras partes de la sentencia–, la competencia estatal le permite al Estado dictar una regulación dejando margen de aplicación a las CCAA, pudiendo estas desplazar o inaplicar alguno de sus preceptos, dejando en manos de estas un mayor o menor desarrollo de su competencia sobre vivienda.

Por lo que se refiere a la disposición final cuarta, que eleva los porcentajes mínimos de reserva de suelo para vivienda protegida, se considera que queda amparada por los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

Sobre los parques públicos de vivienda, la sentencia declara la inconstitucionalidad del tercer párrafo del art. 27.1 y del art. 27.3, siendo especialmente relevante la declaración de inconstitucionalidad del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023, que lista varias categorías de viviendas públicas que obligatoriamente deben componer los parques públicos. Considera el Tribunal que el precepto incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques públicos de vivienda para todas las Administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Según el Tribunal, esa regulación no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE. Cabe señalar que los parques públicos de vivienda son el instrumento más importante que dispone la ley para garantizar el derecho a la vivienda, en un contexto de carencia estructural de vivienda pública, con lo que hubiera sido deseable una mayor argumentación para rechazar que la definición de las categorías mínimas de los parques públicos de vivienda contribuya a la igualdad en el acceso a la misma como instrumento clave para asegurar la igualdad de las condiciones mínimas del derecho. En contraste con esa decisión, el art. 28.1, sobre criterios orientadores en la gestión de los parques públicos y la determinación de su destino, se considera constitucional y está amparado por el art. 149.1.1 CE.

En este ámbito también se declara la inconstitucionalidad del art. 27.3, que regula el destino de los ingresos derivados de sanciones por incumplir la función social de la propiedad, por vulnerar la autonomía financiera de las CCAA.

Sobre el régimen de arrendamientos urbanos (disposición final primera, apartados 1, 3 y 6), la sentencia declara que la fijación de prórrogas obligatorias y límites de renta en los contratos de arrendamiento corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.8 CE, relativo a la legislación civil. Además, se relaciona con la función social de la propiedad y la protección del derecho a la vivienda (art. 47 CE). Por otro lado, no se considera exceso competencial la previsión de un instrumento que acredite la vulnerabilidad del arrendatario mediante informe de los servicios sociales ni el establecimiento de un índice de referencia para limitar el precio de los alquileres, ya que no impide que las CCAA diseñen sus propios índices.

La STC 79/2024 era altamente esperada debido al elevado grado de conflictividad competencial en materia de vivienda, a la novedad de la regulación estatal y la

relevancia política y social del derecho a la vivienda. Sin embargo, este pronunciamiento no ha proporcionado la claridad necesaria sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

Así, si bien el Tribunal admite la mayoría de las regulaciones con base en el art. 149.1.1 CE, no profundiza en un elemento clave como es la interpretación de ese título competencial cuando se proyecta sobre el art. 47 CE, derecho prestacional que requiere actuaciones de fomento y prestación, y no derecho subjetivo de eficacia inmediata. En este caso, como ha admitido el propio Tribunal, la CE admite otras formas de ejercicio de la competencia estatal, derivadas de la propia naturaleza y carácter del derecho (STC 18/2016, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia) pero el Tribunal admite o rechaza las regulaciones sin demasiada argumentación, y esencialmente a partir del grado de detalle de las mismas.

Esta insuficiencia lo conduce a ciertas incoherencias, pues se estiman constitucionales algunos preceptos en base a la regulación de condiciones que garantizan la igualdad y se anulan otros aduciendo un grado de detalle excesivo, pero sin argumentar las razones que llevan a una u otra conclusión. Asimismo, y en el mismo sentido, se consideran derecho supletorio ciertos preceptos que contienen cláusulas de salvaguardia de las competencias autonómicas, –caso del art. 16–, mientras que, en otros, art. 27.3, con igual cláusula de salvaguarda, se declara su inconstitucionalidad por un exceso de detalle y por la supuesta falta de contribución al ejercicio en condiciones básicas de igualdad del derecho a la vivienda

Finalmente, sorprende la insistencia de la sentencia cuestionando preceptos por su grado de detalle y por el escaso margen de actuación que dejan a las CCAA, equiparando las "condiciones básicas" –que el Estado puede aprobar al amparo del art. 149.1.1 de la Constitución– a una especie de legislación básica, lo cual resulta incongruente con la jurisprudencia constitucional. Además, tal operación se lleva a cabo sin analizar hasta qué punto ese nivel de detalle puede estar justificado para salvaguardar la igualdad en las condiciones básicas, un aspecto esencial a la hora de determinar la constitucionalidad o no de una norma basada en el art. 149.1.1 CE.

Por su parte, el voto particular de los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño sostiene que nos hallaríamos ante una "ley común de vivienda", no amparada por el art. 149.1.1 CE. A su juicio, la vivienda es competencia exclusiva de las CCAA y el art. 47 CE no habilita al Estado para imponer regulaciones homogéneas con carácter básico. Entienden que la ley de vivienda no crea ni asegura un derecho subjetivo judicialmente exigible, ni aporta su financiación, por lo que debería haberse declarado inconstitucional en la mayor parte de sus preceptos, salvo en ámbitos muy puntuales (p.ej., art. 15.1 e, disp. final cuarta y disp. adicional primera).

En definitiva, la STC 79/2024 confirma algunas líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre vivienda, pero también suscita nuevos interrogantes sobre el alcance del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47 CE, dejando abiertas cuestiones

que, previsiblemente, se abordarán en futuras sentencias concernientes a esta misma ley o a otros litigios competenciales en el ámbito de la vivienda.

También sobre la regulación de la vivienda, en este caso autonómica, se pronuncia el TC en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del GPP en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y, subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11 y 12 y la disposición transitoria de dicha ley.

Con carácter general imputan a la Ley 1/2022 en su conjunto la vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, por regular las condiciones básicas del derecho de propiedad sobre las viviendas en Cataluña. Y, de manera específica, a los preceptos impugnados subsidiariamente les achacan vicios de índole tanto competencial como sustantiva, que se refieren a la definición de supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas y a las consecuencias que se anudan al mismo, a la ampliación de los supuestos en los que se obliga a los propietarios a ofrecer un alquiler social como requisito previo al ejercicio de acciones judiciales, con agravamiento de las consecuencias del incumplimiento de esa obligación y grave afección del derecho de propiedad. Asimismo, discuten la subrogación del adquirente de un inmueble en la posición del anterior titular a los efectos de la aplicación del régimen de incumplimiento de la función social, y la nueva modificación del concepto de gran tenedor.

Como se ha expuesto en años anteriores, el legislador catalán ha venido aprobando diversas regulaciones en materia de vivienda, entre las que destacan la Ley 24/2015 de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. El conflicto principal se ha centrado especialmente en la competencia exclusiva en "legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades necesarias derivadas del derecho sustantivo autonómico" (149.1.6 CE).

El Tribunal rechaza la queja contra el conjunto de la Ley 1/2022, pues la competencia del art. 149.1.1 CE no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social o del contenido esencial del derecho de propiedad. Tampoco es posible apreciar, en una valoración que necesariamente ha de ser, como la queja, global, que exista una contradicción entre los objetivos perseguidos por la legislación estatal en materia de vivienda y el modelo que configura, y la regulación de la Ley 1/2022.

En cambio, estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales los arts. 1.1, 1.3, 7, 11, 12 y la disposición transitoria única de la Ley 1/2022. La declaración se fundamenta en cuestiones de naturaleza competencial, por vulneración del art. 149.1.6 y 149.1.8 de la CE y en una cuestión de naturaleza sustantiva, la vulneración del principio de culpabilidad contemplado en el art. 25 de la CE.

En primer lugar, el TC declara la inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal en materia de legislación procesal de los arts. 1.3 y 12 (apartado

primero y segundo) de la Ley 1/2022, en la medida que imponían la obligación a grandes tenedores y personas jurídicas que cumplieran determinadas condiciones de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial de desahucio –obligación que también se incluía en caso de que hubiera cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria–. Además, el TC considera que la definición de función social que se deriva de dicho art. 1.3 va más allá de la vertiente institucional del derecho a la propiedad privada (es decir, la vertiente que tiene en cuenta el interés general o colectivo), porque la norma está imponiendo, en este caso, una carga que debe cumplir previamente al acceso a la jurisdicción y que puede llegar a suponer una sanción de hasta 90.000 euros en caso de incumplimiento. Por estos motivos declara inconstitucionales los artículos mencionados.

En segundo lugar, de conformidad con el art. 149.1.18 CE, el TC declara inconstitucionales los artículos 11, último inciso del art. 12 y la disposición transitoria única de la Ley 1/2022, relativos a la renovación obligatoria de los contratos de alquiler social. El art. 11 concedía a los arrendatarios el derecho a renovar el contrato de alquiler social por una vez si mantienen su situación de exclusión social y el 12 establecía esos contratos debían tener una duración mínima igual a la fijada por la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos y que, en cualquier caso, no podía ser inferior a cinco años si el titular de la vivienda era una persona física y no inferior a siete años si era persona jurídica. La disposición transitoria con carácter retroactivo obligaba a ofrecer y renovar alquiler social en procedimientos ya iniciados incluso antes de la entrada en vigor de la ley.

El Tribunal considera que estas normas son una modificación encubierta de la LAU, al prolongar los plazos mínimos más allá de los previstos en la legislación estatal y al establecer un derecho de renovación no contemplado en la normativa estatal invadiendo, en ambos casos, las competencias establecidas en el art. 149.1.8 CE sobre las bases de las obligaciones contractuales.

Finalmente, se declara la vulneración del principio de culpabilidad que se deriva del art. 25 CE por el art. 7 de la Ley, que modificaba el art. 126 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, añadiendo un quinto apartado que establecía la obligación que, en caso de que hubiera una transmisión de la vivienda, si el nuevo propietario fuera una persona jurídica, ésta se subrogaría a la posición de la anterior a efectos de asumir las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad.

La sentencia contiene cuatro votos particulares formulados por Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño.

La Sentencia 130/2024, de 22 de octubre, declara la extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno, contra el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

4. La competencia en materia de políticas de género

La STC 44/2024, de 12 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del GPP en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1, 2, 3 y 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020, de 22 de diciembre, que modifica la Ley 5/2008, sobre el derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

La Ley 17/2020 introduce medidas generales dirigidas a orientar la actuación de las administraciones públicas catalanas en materia de prevención, detección, sensibilización, asistencia, protección y recuperación integral de las víctimas. Estas medidas carecen de efectos punitivos, tanto en el ámbito sancionador administrativo como en el penal, y se aplican en sectores como la educación, la sanidad, los medios de comunicación, la vivienda, el empleo o las prestaciones económicas.

El Tribunal considera que la regulación impugnada se enmarca en la materia de políticas de género, sobre la cual la Generalitat de Cataluña ostenta competencia exclusiva (art. 153 EAC). No obstante, examina los preceptos concretos que se cuestionan para determinar si, como alegan los recurrentes, vulneran otros títulos competenciales específicos del Estado, tales como la competencia en legislación penal o la relativa a registros públicos.

En relación con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE), el Tribunal recuerda que no solo impide que una norma autonómica tipifique delitos, sino que también veda cualquier modificación que amplíe el sujeto pasivo de un tipo penal. Sin embargo, desestima la impugnación formulada contra el art. 1 de la Ley 17/2020, que extiende los efectos de la norma a las mujeres transgénero no inscritas registralmente con identidad femenina. A juicio del Tribunal, esta regulación no amplía el sujeto pasivo de los delitos de violencia de género, sino que se limita a reconocer el derecho de estas mujeres a acceder a las medidas de protección y asistencia previstas en la Ley 5/2008, en el marco de las competencias autonómicas en políticas de género. Así, la norma autonómica no las equipara a las "víctimas" a efectos de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOVG) ni interfiere en las potestades de los órganos jurisdiccionales penales.

También se desestima la impugnación del art. 2, que modifica el art. 3.j de la Ley 5/2008 en relación con el concepto de consentimiento sexual. El Tribunal entiende que la definición introducida por el legislador autonómico tiene un carácter meramente asistencial y se inserta dentro de las políticas de género, sin producir efectos punitivos. En consecuencia, descarta la vulneración del art. 149.1.6 CE y, por extensión, del art. 81.1 CE.

De igual modo, el Tribunal rechaza la inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 17/2020, que redefine en el art. 4.2 de la Ley 5/2008 las distintas formas de violencia machista: física, psicológica, sexual, obstétrica, económica, digital, de segundo orden y vicaria. A su juicio, estas definiciones tienen como único propósito reconocer la condición de víctima a las mujeres que las sufren, a fin de garantizarles medidas asis-

tenciales dentro del marco competencial autonómico, sin invadir la competencia estatal en materia penal.

Respecto a la ordenación de registros públicos (art. 149.1.8 CE), el Tribunal sostiene que la definición de "mujer" contenida en la norma autonómica no interfiere en esta competencia estatal, ya que no tiene efectos registrales ni modifica los datos de identidad de las personas. Su finalidad se limita a reconocer a las mujeres transgénero que no han rectificado registralmente su sexo como posibles beneficiarias de las medidas asistenciales previstas en la ley.

Por otro lado, el Tribunal declara inconstitucional y nulo el art. 16 de la Ley 17/2020, que imponía diversas obligaciones a los partidos políticos que operan en Cataluña, como la elaboración de planes de igualdad, la adopción de protocolos contra la violencia machista y la inclusión de determinadas exigencias en sus estatutos. Considera que esta regulación afecta al derecho de autoorganización de los partidos y que tales obligaciones solo podrían establecerse mediante ley orgánica, conforme al art. 81.1 CE.

En cuanto a los votos particulares, la magistrada Balaguer Callejón señala que el Tribunal ha permitido a una ley autonómica redefinir el concepto de "mujer" dentro de las políticas de prevención de la violencia machista, ampliándolo a las personas trans y asumiendo conceptualizaciones controvertidas sobre el sujeto político de estas políticas. Considera que estas cuestiones todavía deben ser abordades en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 4/2023, sobre igualdad de las personas trans y derechos LGTBI, y contra la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

Por su parte, el magistrado Arnaldo Alcubilla sostiene en su voto particular que las políticas de género no pueden considerarse una "materia" en sentido competencial, sino que deben entenderse como un ámbito de actuación transversal que incide en diferentes materias constitucionalmente reservadas al Estado o a las CCAA. Esta interpretación, sin embargo, se aparta de la literalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en esta materia.

5. Regulación autonómica de los VTC

La STC 88/2024 (Pleno), de 5 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, Euskal Herria Bildu, Plural y al grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid.

La Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, tiene por objeto la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los transportes interurbanos y se aplica a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid. La norma completa la normativa de la Comu-

nidad de los transportes discrecionales de viajeros al incorporar la actividad de arrendamiento de vehículos de transporte con conductor (VTC), haciendo posible los servicios urbanos con la modalidad de arrendamiento de VTC en la Comunidad, siempre que se cuenten con autorización, y permite que los vehículos existentes domiciliados en la comunidad, que en su entrada en vigor ya cuenten con estas autorizaciones, puedan seguir realizándolos.

La demanda sostenía que la norma autonómica, al permitir que cuando finalizaran los plazos establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, estos servicios se siguieran prestando, vulneraba las competencias del Estado. El Tribunal desestima todas las impugnaciones, tanto las relativas a la distribución competencial, a la autonomía local y al régimen de derechos y libertades.

Como punto de partida, Tribunal recuerda que corresponde a las CCAA la competencia sobre transportes intracomunitarios, y el Estado no puede invocar el art. 149.1.21 CE en ese ámbito y sólo puede incidir en ellos cuando esté habilitado por títulos distintos, como el del art. 149.1.13 CE. En cuanto a los transportes discrecionales, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre las sobre aquellos que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del puesto de carga y descarga de las mercancías y los viajeros que transporten. Por su parte, las CCAA tienen competencia sobre los transportes que se integren en redes que operen dentro de su territorio o itinerarios fijos que discurran en él.

El arrendamiento de vehículos con conductor es una modalidad de transporte discrecional de viajeros y en caso de que presten sus servicios en el ámbito urbano y se desarrollen íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma, le corresponde a ésta la competencia, sin perjuicio de puedan incidir otros títulos estatales distintos. Con tal argumentación, el Tribunal concluye que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular tales servicios cuando se desarrollen íntegramente dentro de su territorio, conforme al art. 26.1.6 del EAM.

Desde la perspectiva local, la sentencia no constata vulneración alguna de la autonomía local, pues la ley impugnada se limita a prever la existencia de autorizaciones que, en algunos supuestos, serán autonómicas, y se remite a un desarrollo reglamentario posterior para completar esta regulación. De igual modo, no se vulnera la autonomía local por la proporción establecida en el segundo apartado del art. 14 ter de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022, entre las autorizaciones de vehículos con conductor y las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliada en ese mismo territorio, pues la norma es trasunto del art. 48.3 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que habilita a las CCAA a modificar esta regla de proporcionalidad siempre que sea menos restrictiva. Además, la norma fija el mismo coeficiente o intervalo entre licencias de ambas modalidades de transporte que establece la ley estatal.

Finalmente, la sentencia rechaza que exista una desigualdad de trato injustificado entre el taxi y los vehículos de transporte con conductor que vulnere el principio de

igualdad. En concreto, la nueva disposición adicional cuarta establece que las autorizaciones de arrendamiento de VTC de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid, que existieran en el momento de la entrada en vigor de la ley, continuarán habilitando servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid después de la finalización de los períodos temporales establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, si bien tendrán que cumplir los requisitos que se establezcan por reglamento. El Tribunal alega que no existe un término de comparación válido que permita sustentar el juicio de igualdad, dado que dicha disposición responde a una situación excepcional que no afecta al servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo, sino al servicio de transporte mediante VTC por la inminente pérdida de vigencia de las autorizaciones existentes en la entrada en vigor de la ley impugnada y la consiguiente imposibilidad que este servicio se prestara a los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid hasta que no empezaran a ser expedidas las correspondientes autorizaciones.

En la posterior Sentencia 111/2024, de 10 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía, planteado por los mismos recurrentes, el Tribunal desestima también todas las impugnaciones remitiéndose a lo establecido en la STC 88/2024. En este caso, el tribunal debe también pronunciarse sobre la existencia del presupuesto de hecho habilitante de la legislación de urgencia.

6. El medioambiente y la personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su Cuenca

La Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre, desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del GPV en el Congreso de los Diputados contra la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

La sentencia destaca que la ley es "una norma singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica, concretamente una realidad natural, con el objetivo de dotarla de una serie de derechos específicos, vinculados precisamente a su protección ambiental". El Tribunal subraya que "se trata de una técnica nueva en nuestro derecho ambiental, aunque se inscribe en un movimiento internacional en auge durante la última década, que promueve el reconocimiento de los llamados derechos de la naturaleza".

Conviene recordar que el origen de esta ley se remonta a una iniciativa legislativa popular (ILP) que recogió más de 600.000 firmas ciudadanas y culminó con su aprobación en 2022 como proposición de ley, con los votos a favor de todos los grupos parlamentarios salvo el de Vox. Con la aprobación de la norma, el Mar Menor se convirtió en el primer ecosistema europeo dotado de derechos propios, de la misma forma que los tienen las personas y las empresas. Con este novedoso enfoque jurídico, se pretende reforzar la protección de la laguna y su cuenca, deterioradas durante décadas, y fortalecer la conservación, el mantenimiento y la restauración de la albu-

fera. Además, tras la entrada en vigor de la ley, cualquier persona puede presentar una acción judicial en nombre de la laguna.

Los diputados impugnantes alegan motivos competenciales y sustantivos contra determinados preceptos, aduciendo que la norma atenta "contra numerosos preceptos constitucionales al dotar de personalidad a un lugar y al generar una gran inseguridad jurídica debido a la vaguedad de sus conceptos".

En primer lugar, los recurrentes sostenían que la ley no puede considerarse "básica" a los efectos del art. 149.1.23 de la CE, puesto que su aplicación no se extiende a la totalidad del territorio nacional. El Tribunal desestima este argumento aplicando la doctrina constitucional que ha admitido que el mencionado precepto legitime la adopción por parte del Estado de leyes de ámbito territorial limitado dentro del territorio nacional.

Del mismo modo, se desestima la impugnación por vulneración de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE. El Tribunal recuerda que la STC 102/1995 reconoció el ambiente como un "concepto esencialmente antropocéntrico", pero también se indicaba en dicha sentencia que es un concepto relativo, concreto y dinámico. En este sentido, se destaca que corresponde al legislador determinar las técnicas adecuadas para aplicar el principio rector del art. 45 CE, y en el presente caso se ha adoptado una visión más ecocéntrica. Asimismo, se recalca que la atribución de personalidad jurídica a la laguna es distinta de la personalidad física, sin que ello menoscabe la dignidad humana, y que la Constitución no reserva la tutela judicial efectiva para un tipo concreto de personas.

Asimismo, el TC descarta los motivos relacionados con la vulneración del principio de seguridad jurídica y también la infracción de los arts. 25.1 y 81.1 CE. En cuanto a los arts. 25.1 y 81.1 CE, el texto de la ley pone de manifiesto que no se tipifican infracciones, delitos, sanciones o penas. Sobre las críticas a la técnica legislativa o el rigor técnico el Tribunal recuerda que tales cuestiones son ajenas al ámbito de control del TC, si no generan inseguridad jurídica.

La sentencia cuenta con un extenso voto particular, formulado por los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño. Dicho voto considera que el recurso debió prosperar por la falta de justificación suficiente para modificar la doctrina constitucional sobre la protección del medio ambiente derivada del art. 45 CE, por la extralimitación competencial de la ley que supera la condición de norma "básica" en materia de medio ambiente y menoscaba las competencias autonómicas (art. 149.1.23 CE), por la quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) derivada, por un lado, de la notoria indefinición del régimen jurídico de la nueva personalidad creada y, por otro, del impreciso contenido de la ley en cuanto a los derechos atribuidos a esa nueva "persona" y su relación con las múltiples normas de protección medioambiental sobre el mismo espacio físico. Finalmente, alegan la contravención del Derecho de la Unión Europea. Según este voto, la ley impugnada regula subrepticiamente "el completo régimen jurídico" de un espacio natural protegido que se encuentra en el interior del territorio de una sola comunidad autónoma, tal

como se desprende de la delimitación recogida en el art. 1 de la ley. Por ello, consideran que el Estado se ha excedido en el ejercicio de la competencia legislativa "básica" reconocida en el art. 149.1.23 CE, en perjuicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y aprobación de "normas adicionales de protección" del medio ambiente, contemplada en el art. 11.3 EARM.

De nuevo, nos encontramos ante un voto particular firmado por los magistrados del bloque denominado conservador, en el que, entre otros motivos, se alega la supuesta vulneración estatal de las competencias autonómicas.

7. Competencia en materia de salud pública y cambio jurisprudencial sobre declaración de estados excepcionales

La Sentencia 136/2024, de 5 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del GPV en el Congreso de los Diputados contra el artículo único, apartado 5 de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, contiene un pronunciamiento especialmente destacado no tanto por razones competenciales sino por la corrección que el TC lleva a cabo de la doctrina fijada tres años atrás sobre los estados de excepción, cambio jurisprudencial en este caso realizado explícitamente.

La Ley de salud de Galicia 8/2021 establece la posibilidad de adoptar un elenco de "medidas preventivas" para contextos de crisis sanitarias, tales como el aislamiento de personas enfermas, el aislamiento domiciliario, el internamiento en centro hospitalario o el sometimiento obligatorio a vacunación, y el Tribunal descarta que "las medidas introducidas por el legislador gallego constituyan supuestos de suspensión de los derechos fundamentales reservados a la declaración del estado de excepción o el estado de sitio, tal y como sostenían los recurrentes".

Como decíamos, en esta sentencia, el Tribunal, cambiando el criterio de la doctrina establecida en la sentencia 148/2021, de 14 de julio, sobre el primer estado de alarma declarado en pandemia, señala que la posibilidad de suspensión de derechos fundamentales no depende de la intensidad de las medidas adoptadas sino de la concurrencia de su particular presupuesto de hecho habilitante (la declaración de estado de excepción o estado de sitio), ya que lo que se produce en tal caso es la suspensión transitoria y excepcional de la eficacia del derecho mismo con el régimen jurídico específico establecido.

Más allá de ese trascendente cambio, si bien ajeno a la doctrina en materia de distribución competencial que aquí se referencia, el TC estima parcialmente el recurso presentado y anula las "medidas preventivas" introducidas por tratarse materialmente de normas restrictivas de derechos fundamentales, y vulnerar, por tanto, la reserva de ley orgánica del art. 81 CE.

En cuanto a la alegación de la infracción del art. 149.1.1 y 16 CE por indebida reproducción de normas estatales, el Tribunal, aplicando la doctrina de la *lex repetita*, considera que no se produce tal invasión competencial pues la reproducción de normas estatales tiene la finalidad instrumental de hacer más comprensible una regula-

ción dictada por la comunidad autónoma en el ejercicio de una competencia propia y en este caso se hace de forma fiel y sin desnaturalizar la regulación estatal reproducida.

En materia de sanidad e higiene, la Sentencia del TC 20/2024, de 31 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad de Madrid contra el art. 29 del Real Decreto-ley 14/2022, por el que se establecen medidas relacionadas con la sostenibilidad económica en transporte, becas y ayudas al estudio, ahorro energético y reducción de la dependencia del gas natural.

La impugnación de la norma estatal se fundamenta en la falta de cumplimiento del presupuesto habilitante para dictar un Real Decreto-ley y en la supuesta vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

En cuanto a la distribución competencial, el TC se pronuncia respecto del apartado 3 del art. 29, que establece la obligación de instalar sistemas de cierre de puertas en edificios y locales con acceso desde la calle, con el objetivo de reducir el despilfarro energético. La Comunidad de Madrid alega que dicha obligación, enmarcada en la competencia estatal sobre bases de régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), invade la competencia autonómica en materia de sanidad e higiene (art. 27.4 del EAM). Según la Comunidad, dicha obligación chocaría con la Orden 1244/2021 de la Consejería de Sanidad de Madrid, que prioriza la ventilación adecuada, incluyendo la posibilidad de mantener puertas abiertas para asegurar la renovación del aire en espacios cerrados.

El TC concluye que no existe colisión competencial entre la norma estatal y la autonómica, puesto que ambas persiguen objetivos distintos (eficiencia energética frente a ventilación con fines sanitarios) y son perfectamente compatibles. Argumenta el Tribunal que la instalación de un sistema de cierre de puertas no implica que estas deban permanecer cerradas de forma permanente, ni impide el cumplimiento de las disposiciones sobre ventilación, que puede lograrse también por medios naturales o mecánicos, conforme señala el art. 7.3 de la Orden 1244/2021.

8. Contratación pública y especificidades de la LORAFNA

La STC 65/2024, de 11 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apartados 2 y 65 del artículo único de la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, que modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

Una vez delimitado el objeto subsistente del recurso, el Tribunal centra su análisis en la impugnación del art. 7.1, letra l), introducido por el apartado 2 del artículo único de la Ley Foral 17/2021. Dicho precepto excluye de la aplicación de la normativa de contratación pública determinados servicios jurídicos (representación y asesoramiento legal), así como servicios de certificación y autenticación ante notario.

El Tribunal reconoce que la Comunidad Foral de Navarra goza de un régimen singular en materia de contratación pública, derivado de su normativa foral. En concreto, el art. 49.1 d) de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejo-

ramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), le atribuye competencia exclusiva en contratos y concesiones administrativas, siempre que respete los principios esenciales de la legislación básica estatal en la materia. Esta singularidad también se recoge en la disposición final segunda de la Ley de Contratos del Sector Público. No obstante, la sentencia subraya que la competencia foral en contratación pública queda supeditada al cumplimiento de los principios esenciales fijados por la legislación básica estatal.

Sobre esta base, el Tribunal recuerda que la definición del objeto de la ley de contratos es un elemento esencial para garantizar la igualdad y un tratamiento homogéneo ante las administraciones públicas. En este sentido, destaca que la Ley estatal de Contratos del Sector Público incluye expresamente los servicios jurídicos dentro de su ámbito de aplicación. Por ello, la STC 65/2024 declara la inconstitucionalidad y nulidad de la exclusión de estos servicios por parte de la normativa foral, al considerar que la determinación de los negocios jurídicos sujetos a la legislación estatal en materia de contratación pública es una cuestión de carácter básico y, por tanto, un principio esencial de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El Tribunal desestima el argumento según el cual la normativa navarra se ajusta a la Directiva 2014/24/UE. A su juicio, el hecho de que una norma autonómica reproduzca el contenido de una directiva comunitaria no justifica, por sí solo, su conformidad con el bloque de constitucionalidad. La controversia debe resolverse conforme al derecho interno, sin que el derecho de la Unión constituya, en sí mismo, un parámetro directo de constitucionalidad. En este sentido, el Tribunal subraya que el legislador estatal tiene la facultad de determinar, dentro del margen que permite el derecho de la Unión, si determinados servicios deben quedar sujetos a las normas de contratación pública.

Por último, la STC 65/2024 limita los efectos temporales de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. En aplicación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y con el objetivo de garantizar la estabilidad de las relaciones contractuales preexistentes, el Tribunal dispone que la inconstitucionalidad y nulidad solo tenga efectos pro futuro. De este modo, se mantienen los contratos relativos a servicios jurídicos celebrados con anterioridad a la sentencia al amparo de las previsiones normativas ahora anuladas.

9. Decisiones relacionadas con el proceso independentista

En este campo se reseñan dos pronunciamientos del TC que van más allá de los estrictos asuntos de carácter competencial, como son, por un lado, la impugnación de la aceptación a trámite de una iniciativa legislativa popular sobre la independencia de Cataluña y, por otro, la primera decisión del TC sobre la Ley de amnistía.

La STC 143/2024, de 20 de noviembre, resuelve la impugnación formulada por el Gobierno de la Nación por la vía de art. 161.2 CE contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña.

Para el Tribunal, en esta ocasión la Mesa del Parlamento de Cataluña estaba obligada a inadmitir la iniciativa sobre la independencia, en cumplimiento del art. 1 de la Ley 1/2006 de Cataluña reguladora de la tramitación de iniciativas populares en esa Comunidad, antes siquiera de proceder a la recogida de firmas porque la materia era inconstitucional. La incompatibilidad con el texto de la Constitución se fundamenta en que no se pueden utilizar iniciativas ciudadanas para comenzar una reforma constitucional y porque el contenido del texto contravenía la declaración de inconstitucionalidad de una ley de contenido similar, realizada a través de la STC 124/2017 (FJ 3).

Ramón Sáez Valcárcel en su voto particular señala que la sentencia viene a reforzar el progresivo control y la injerencia del Tribunal en el debate parlamentario a través de ampliación de las facultades de control constitucional atribuidas a las mesas de los Parlamentos con ocasión de la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias. A juicio del magistrado, la sentencia habilita a las mesas no sólo para inadmitir las iniciativas cuando contravengan de manera evidente la Constitución, sino también cuando vulneren el criterio definido por el TC en resoluciones anteriores, por lo que restringe el debate parlamentario y delimita desmesuradamente el derecho a la participación política plasmado en el art. 23 CE.

Por último, cabe reseñar la decisión del TC sobre la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad presentados por distintas CCAA, respecto la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En total han sido 15 recursos presentados por parte de los órganos legislativos y de gobierno de diversas CCAA (todas ellas gobernadas por el PP, excepto Castilla-La Mancha), más el recurso presentado por diputados y senadores del PP. El Tribunal aplica la interpretación amplia que ha mantenido la doctrina jurisprudencial sobre el requisito establecido en el art. 32.2 de la LOTC, que la disposición impugnada afecte el ámbito de autonomía de las CCAA recurrentes. Sobre este punto, en este supuesto no resulta fácil identificar ese ámbito al que alude la LOTC y habrá que estar a lo que disponga la sentencia en relación con esta cuestión.