

# **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **JURISPRUDENCIA EN MATERIA COMPETENCIAL 2024**

# **ÍNDICE DE SENTENCIAS**

**Página**

## **A) SENTENCIA EN RELACIÓN AL INGRESO MÍNIMO VITAL:**

STC 19/2024, de 31 de enero ..... **4**  
Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso, en relación con la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que modifica la anterior.

## **B) SENTENCIA EN MATERIA DE CONTRATOS PÚBLICOS.**

STC 65/2024, de 11 de abril ..... **8**  
Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, frente a la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

## **C) SENTENCIA SOBRE LOS LÍMITES MATERIALES A LAS LEYES DE PRESUPUESTOS. NULIDAD DE LA REFORMA DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL.**

STC 67/2024, de 23 de abril ..... **14**  
Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 Diputados del Grupo popular en el Congreso frente a la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022.

## **D) SENTENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA.**

STC 79/2024, de 21 de mayo..... **20**  
Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía frente a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

STC 120/2024, de 8 de octubre..... **28**  
Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, frente a 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.

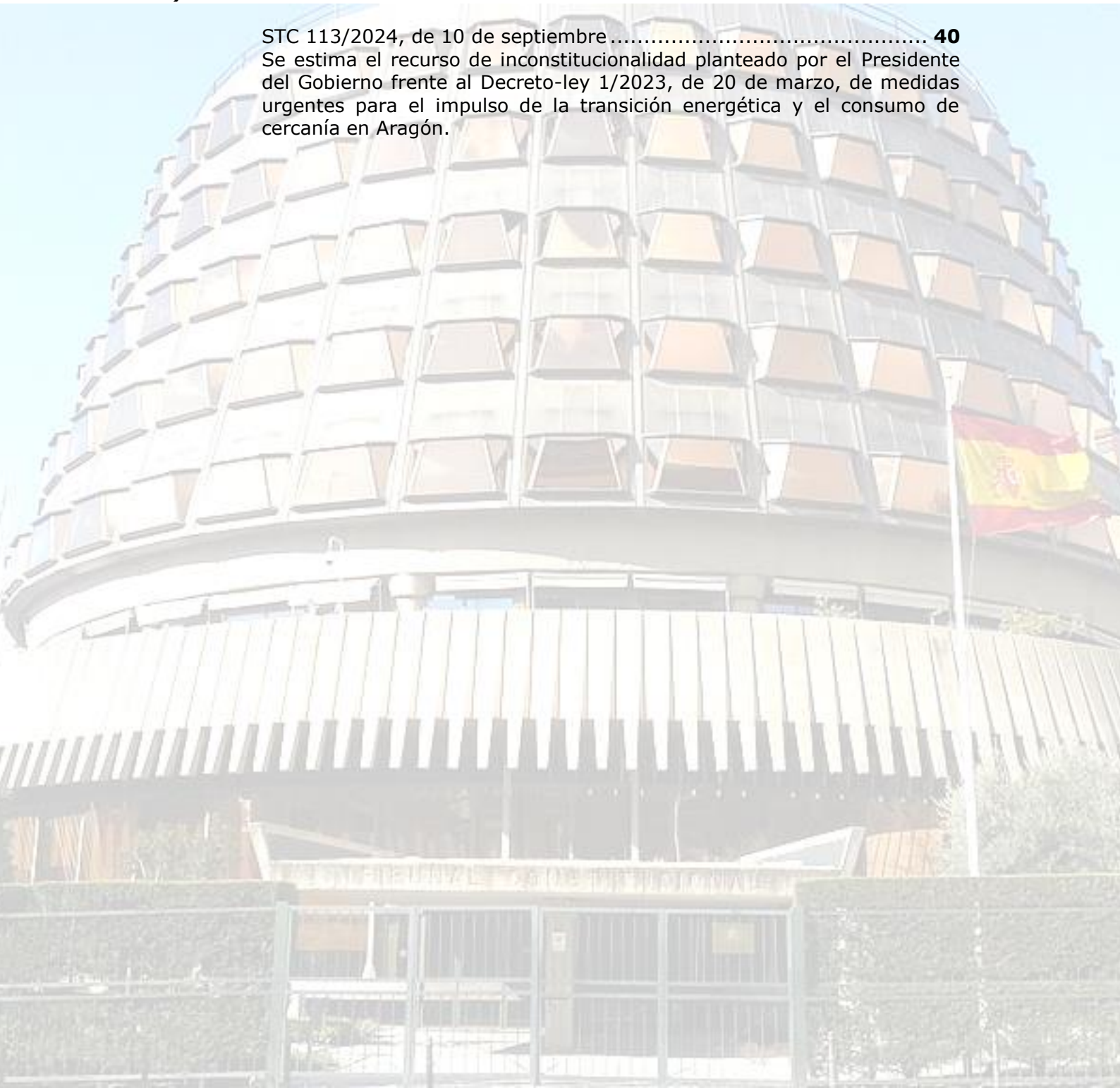
## **E) SENTENCIA EN MATERIA DE TRANSPORTES.**

STC 88/2024, de 5 de junio ..... **34**  
Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 Diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, EH Bildu, Plural y Mixto del Congreso de los Diputados, frente a 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.

**F) SENTENCIA EN MATERIA DE ENERGÍA:**

STC 113/2024, de 10 de septiembre ..... **40**  
Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno frente al Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.



## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 19/2024, DE 31 DE ENERO DE 2024 (BOE nº 53, de 29 de febrero de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1937-2022.

### **PROMOTOR:**

Más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso.

### **NORMA AFECTADA:**

La disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital y la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que modifica la anterior.

Disposición adicional quinta. Aplicación en los territorios forales.

*En razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, en relación con esta prestación, las comunidades autónomas de régimen foral asumirán, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que en esta Ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social así como, en atención al sistema de financiación de dichas haciendas forales, el pago, en relación con la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, en los términos que se acuerde.*

*En tanto no se produzca la asunción de las funciones y servicios a que hace referencia el párrafo anterior, se acordará mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la comunidad autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con la prestación económica del ingreso mínimo*

*vital y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.*

#### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Los recurrentes consideraban que el precepto impugnado, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con el IMV (gestión y pago), que es una prestación no contributiva con cargo a la Seguridad Social, vulneraba el principio de caja única y el 149.1.17 CE. Este precepto atribuye en exclusiva al Estado la competencia sobre “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”.

#### **FALLO:**

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Encuadramiento material y distribución competencial.**

El Tribunal Constitucional recuerda que las CCAA que asuman en sus estatutos la competencia de “gestión del régimen económico de la Seguridad Social”, como es el caso de País vasco y Navarra, entre otras, podrán realizar, previo convenio con el Estado, aquellos actos de gestión de las prestaciones de la Seguridad Social que no comprometan la caja única ni el modelo unitario de Seguridad Social.

- **FJ 4º: Enjuiciamiento (I). Asunción por las CCAA forales de las funciones y servicios del INSS en relación con la prestación del IMV. Desestimación.**

Delimitado el ámbito competencial, la Sentencia procede a enjuiciar las dos funciones que la ley impugnada atribuye a País Vasco y Navarra, en relación con el IMV: (i) “las funciones y servicios correspondientes que en esta ley se atribuyen al INSS”, así como (ii) “el pago”; en ambos casos, “en los términos en que se acuerde”.

(i) Respecto a la primera impugnación, la Sentencia señala que las funciones y servicios del INSS que asumen las citadas Comunidades Autónomas son, en síntesis, la iniciación, tramitación y control de los expedientes del IMV. Recuerda el TC que tales actividades no se refieren a la gestión de la tesorería (recaudación y pagos) de la Seguridad Social, que no está atribuida al INSS, sino a la Tesorería General de la Seguridad Social.

La Sentencia afirma que la tramitación y reconocimiento del IMV no afecta a la “caja única” porque la normativa que habrán de aplicar ambas CCAA es íntegramente estatal. Además, en los convenios suscritos, el Estado se ha reservado funciones, tales como la fijación de criterios normativos e interpretativos homogéneos, el control financiero posterior, la gestión del sistema de la “tarjeta social digital”, etc. que garantizan el mantenimiento del modelo unitario y el funcionamiento económico uniforme.

En relación a esta cuestión, el TC afirma que el modelo de gestión del IMV previsto en la disposición impugnada reproduce el que se viene aplicando para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Estas son, al igual que el IMV, prestaciones de carácter no contributivo integradas en la caja única de la Seguridad Social, lo cual no ha impedido su gestión por las CCAA, ya desde su creación en el año 1990.

Por último, la Sentencia reseña que por medio del art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023, el Estado ha extendido a todas las CCAA la posibilidad de asumir, previo convenio, la gestión de la prestación del IMV que corresponde al INSS, conforme al modelo en vigor para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez.

**- FJ 5º. Enjuiciamiento (y II). Asunción del pago de la prestación del IMV. Desestimación.**

El segundo aspecto controvertido de la norma es el que atribuye a las comunidades forales el pago de la prestación del IMV. Sobre esta cuestión, el Alto Tribunal entiende que, si bien las CCAA de régimen foral no tienen ninguna especialidad respecto a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, su sistema de financiación sí que juega un papel diferencial que les permite, a diferencia del resto de CCAA, asumir también el pago de la prestación.

En esencia, el sistema de financiación foral consiste en que dichas comunidades recaudan la práctica totalidad de los tributos generados en su territorio e ingresar al Estado una cantidad (cupos –País Vasco- y aportación – Navarra-) para financiar las competencias estatales. Esta singularidad es la que les permite asumir el pago del IMV y descontar del cupo y de la aportación la cantidad que corresponde conforme a las reglas del concierto y del convenio.

Es ese mismo motivo el que ha llevado a País Vasco y a Navarra a ser las únicas CCAA que han asumido el pago de las pensiones no contributivas de jubilación y de invalidez.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 65/2024, DE 11 DE ABRIL DE 2024 (BOE nº 118, de 15 de mayo de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5671-2022.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno

### **NORMA AFECTADA:**

La sentencia resuelve el recurso presentado por el Gobierno de España contra los apartados 2 y 65 del artículo único la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos. En concreto, el recurso cuestionaba la posibilidad de que Navarra articulara un régimen propio de adquisición de medicamentos, al margen de las previsiones generales de la normativa estatal; así como la exclusión del ámbito objetivo de su ley de ciertos servicios jurídicos, incluidos en cambio en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. El fallo únicamente decide sobre la segunda cuestión, declinando entrar a valorar la primera, al apreciar la pérdida sobrevenida de su objeto, con la aprobación de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el año 2023, que modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril; acomodando la regulación sanitaria impugnada a los parámetros de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y del resto de normas estatales invocadas por el Estado

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

El recurso denuncia la vulneración de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18.ª CE) por excluir de la contratación pública determinados servicios y los acuerdos de adquisición pública de medicamentos, para los que se establece un régimen específico, en cuanto al cual se alega, además, la competencia exclusiva del Estado respecto a la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16.ª CE).



**FALLO:**

Declarar extinguido el recurso de inconstitucionalidad, por desaparición sobrevenida de su objeto, en relación con la impugnación de la disposición adicional vigesimoprimera y del artículo 7.1.m) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

Declarar que es inconstitucional y nulo, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 5, el artículo 7.1.l) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, añadido por el apartado 2 del artículo único de la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

### - FJ 2º: Efectos de la modificación de las normas impugnadas

El Tribunal Constitucional recuerda su jurisprudencia sobre los efectos de la modificación de las normas pendientes de recurso de inconstitucionalidad: *«de acuerdo con la doctrina de este tribunal, la regla general en los recursos de inconstitucionalidad es que la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del procedimiento, ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otra que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento [por todas, STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2.b)]. Ahora bien, cuando se trata de modificaciones normativas que inciden en procesos constitucionales de naturaleza competencial, como el que ahora nos ocupa, este tribunal ha afirmado reiteradamente que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, y que no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos. De modo que si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto [entre otras, STC 38/2021, de 18 de febrero, FJ 2.a)]».*

### - FJ 3: Encuadre competencial de la parte del recurso que subsiste

«En esta materia corresponde al Estado la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre contratos administrativos, de acuerdo con el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, pudiendo asumir las comunidades autónomas, como regla general, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución. No obstante, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, esa competencia presenta particularidades que la diferencian del resto de comunidades autónomas, pues

el art. 49.1 d) LORAFNA reconoce competencia exclusiva a Navarra, en virtud de su régimen foral, sobre contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia. En razón de ello y siguiendo la doctrina establecida en las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FFJJ 3 y 4, y 111/2014, de 26 de junio, FJ 2, para otra de las competencias contempladas en el artículo 49.1 LORAFNA [la relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos de la comunidad foral, que se establece en el apartado b)], podemos afirmar que la competencia atribuida por el artículo 49.1.d) incluirá las competencias que sobre contratos administrativos ejercía Navarra en el momento de promulgarse la LORAFNA [art. 39.1.a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (artículos 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia» [artículo 49.1 d) LORAFNA].

*Es de significar que la propia Ley de contratos del sector público reconoce la especialidad que representa el régimen foral de Navarra, al establecer en su disposición final segunda que, «[e]n virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta ley se llevará a cabo sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra». Por consiguiente, este singular régimen, que se extiende a la contratación de las distintas administraciones públicas de la comunidad foral que se enuncian en el art. 4 de la Ley 2/2018, no se ve limitado por todas las previsiones de la legislación estatal básica en materia de contratación pública, sino solo por aquellas normas en las que, precisamente, se plasmen los principios esenciales de esa legislación básica, cuya determinación habrá de realizarse a partir del análisis particularizado de la regulación de los distintos aspectos que aquí se ven concernidos, al igual que señalamos en la STC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4, en relación con la competencia del artículo 49.1.b) LORAFNA en materia de función pública».*

#### **FJ4º: Resolución del fondo**

Al analizar la sentencia es importante resaltar que Navarra dispone de una competencia superior a la del resto de Comunidades Autónomas, en el área de la contratación pública. La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuye a la Comunidad esta competencia como exclusiva, aunque sujetándola al respeto de los principios esenciales de la legislación básica. El Estado marca las coordenadas del desarrollo navarro, pero dentro de ellas posee un margen mayor para articular su propia normativa de contratación. En ese sentido, cuando el Tribunal Constitucional niega a Navarra la posibilidad de fijar una determinada regulación, no hay duda de que las demás Comunidades lo tienen vedado también, en tanto en cuanto estas se hallan más sometidas a la legislación básica.

Desde ese punto de vista, la línea adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 65/2024, de 11 de abril, impacta de lleno sobre sus capacidades de desarrollo. La Comunidad Autónoma de Navarra había justificado la exclusión de varias clases de servicios jurídicos en su normativa foral de contratos, amparándose en la directiva 2014/24/ UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo artículo 10 d) también los dejaba fuera. El Estado se opuso a este razonamiento, aduciendo el carácter básico de la definición del ámbito objetivo de los contratos públicos, y, singularmente, de la inclusión de estos servicios jurídicos, recogidos expresamente en su articulado, al hablar de los contratos no sujetos a regulación armonizada.

Partiendo de estos dos planteamientos, el Tribunal Constitucional hizo varias observaciones significativas. La primera, que el hecho de que un precepto sea básico no implica, a efectos de Navarra, que tenga la condición de principio esencial, o que todo él posea esa naturaleza. Exige, en consecuencia, un doble examen a la hora de acreditar la vinculación del legislador navarro. En segundo lugar, recuerda que el Derecho europeo no es canon directo de constitucionalidad, por lo que más allá de que pueda ayudar a interpretar el sentido de las normas nacionales que lo desarrollan, la adecuación al Derecho comunitario no es garantía de constitucionalidad, y lo mismo a la inversa. En este caso específico, el Tribunal entiende que las directivas dejaban una horquilla a

los legisladores nacionales para decidir si querían o no incluir estos servicios jurídicos, sin predeterminarlo de antemano. Corolario de ello, estima que su inclusión en la Ley 9/2017, de 18 de marzo, no es contraria a las Directivas, ni una peor opción legislativa que su exclusión.

Por último, reitera, citando la sentencia 68/2021, el carácter materialmente básico de las reglas que delimitan positiva y negativamente la aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre; y añade que constituirían un principio esencial de la norma, por asegurar a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas. Incide especialmente en como ante un mismo negocio jurídico no sería igualitario que los operadores jurídicos se encontraran con respuestas normativas radicalmente diferentes (si bien no lo dice, cabe inferir por analogía con el resto de su jurisprudencia, que el Tribunal Constitucional no demanda una homogeneidad absoluta, sino que alude al núcleo esencial de las reglas que vehiculan el negocio, no a la regulación de detalle, donde la competencia autonómica resulta indubitada).

Todo ello le lleva al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la exclusión navarra. En conclusión, sin desviarse de la jurisprudencia previa, la sentencia continúa ahondando en ella, y aporta algunas claves adicionales de interés. Sobre todo, merece la pena subrayar la visión restrictiva que adopta el Tribunal respecto a las exclusiones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. De su exposición, cabe inferir que han de contemplarse con claridad para que las Comunidades Autónomas puedan servirse de las mismas en su desarrollo legislativo

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 67/2024, DE 23 DE ABRIL DE 2024 (BOE nº 131, de 30 de mayo de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2059-2022.

### **PROMOTOR:**

Más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

### **NORMA AFECTADA:**

La disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, en cuanto da nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), que quedó redactado como sigue:

*«7. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de esta ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92 bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.»*

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Para los demandantes, la modificación que se ha llevado a cabo por la disposición impugnada vulneraría, en primer lugar, los artículos 66.2 y 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE.

La regulación que incorpora no podría llevarse a cabo a través de una ley presupuestaria, en cuanto que se trata de una norma con un contenido constitucionalmente delimitado, sin que pueda considerarse que la modificación impugnada sea contenido ni necesario ni eventual de la ley de presupuestos.

La nueva redacción del apartado séptimo de la disposición adicional segunda LBRL incurriría, además, en otros dos vicios de inconstitucionalidad. Por un lado, esta modificación incorporaría una decisión formal unilateral del Estado de transferir las facultades previstas por la disposición a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que hubiera precisado de su adopción por medio de ley orgánica y de la previsión expresa por el legislador estatal de las formas de control que se reservaría el Estado, como titular último de la competencia, sobre el ejercicio autonómico de las facultades transferidas, con lo que se estaría vulnerando el artículo 150.2 CE.

Por otro lado, se afectaría de modo sustancial a las bases del régimen estatutario de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, infringiendo el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, sin que las peculiaridades organizativas del País Vasco vinculadas a los derechos históricos de los territorios forales amparados por la disposición adicional primera CE alcancen para justificar, en ausencia de argumentación sobre el particular en la exposición de motivos de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, la afección a elementos esenciales de la norma básica estatal en materia de selección, adscripción a plazas concretas, oferta de empleo público y situaciones administrativas de estos funcionarios locales.

### **FALLO:**

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nula la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de

presupuestos generales del Estado para el año 2022, con los efectos establecidos en el FJ 4.



## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Examen de la infracción de los artículos 66.2 y 134.2 CE, en relación con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos.**

La Sentencia recuerda que *«[e]n el contenido eventual de una ley de presupuestos en general no caben las normas que integran el régimen de la función pública»* [STC 109/2021, de 13 de mayo, FJ 3.c)], y así hemos declarado inconstitucionales, entre otras, por tratarse de disposiciones de carácter general que no guardaban relación alguna con los ingresos y gastos del ejercicio, diversas medidas relacionadas con el personal del sector público incluidas en leyes de presupuestos, como las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio); al régimen de provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre); a la creación de un cuerpo de funcionarios autonómicos (STC 130/1999, de 1 de julio); a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre); a la regulación de un supuesto de movilidad interadministrativa funcional (STC 274/2000, de 15 de noviembre); a los requisitos de titulación necesaria para acceder a un cuerpo de funcionarios del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, ya citada); al establecimiento de limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público (STC 122/2018, también citada); o a la exigencia de dedicación exclusiva de las jefaturas de servicio o sección del personal estatutario facultativo del sistema sanitario público para poder percibir el complemento correspondiente (STC 109/2021, citada asimismo).

Por el contrario, *«[e]ncuentran cabida en el contenido eventual [de una ley de presupuestos] normas que guardan conexión con el régimen retributivo de la función pública [STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 3 a)], con incidencia directa en el gasto público presupuestado»* [STC 109/2021, FJ 3.c)], tales como las que establecen la incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones (STC 65/1990, de 5 de abril); el incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las administraciones públicas (STC 237/1992,

de 15 de diciembre); la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero); o una medida que pretende evitar el incremento de las retribuciones del personal del sector público (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 8).

- **FJ 4º: Aplicación al caso de la doctrina constitucional sobre los límites materiales de las leyes de presupuestos. Estimación de la tacha de inconstitucionalidad alegada.**

El TC afirma que la disposición recurrida contiene una norma en materia de función pública, que no guarda conexión con el régimen retributivo de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos, al no suponer un incremento o minoración de los ingresos de las administraciones públicas que se vean afectadas, ni tampoco un incremento o una minoración de los gastos en materia de personal, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la corporación local.

Por ese motivo. Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera de la Ley 22/2021, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, lo que hace innecesario que entremos a examinar las restantes censuras de inconstitucionalidad que los diputados recurrentes dirigen a esa disposición y, en concreto, las referidas a la vulneración de los artículos 150.2 y del artículo 149.1.18.ª CE.

Ahora bien, el TC recuerda que hay que tener presente que pueden haberse celebrado procesos selectivos y de provisión de puestos y declarado situaciones de los funcionarios al amparo de la disposición que ahora declaramos inconstitucional durante el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso de inconstitucionalidad y esta sentencia. Nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad no deberá afectar a esos procesos y resoluciones administrativas, pues, en estas circunstancias, el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama salvaguardar la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, no solo las decididas con fuerza de

cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes, según hemos decidido en casos similares (por todas, SSTC 9/2013, FJ 4, y 86/2013, FJ 5).

**SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 79/2024, DE 21 DE  
MAYO DE 2024 (BOE nº 152, de 24 de junio de 2024).**

**TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023.

**PROMOTOR:**

Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**NORMA AFECTADA:**

Diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

**MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Para los demandantes, existen tres motivos de inconstitucionalidad:

(i) no ajustarse a las competencias que corresponden al legislador estatal, invadiendo las autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local y/o servicios sociales, según el caso;

(ii) en relación con lo anterior, pretender en ocasiones crear Derecho supletorio o regular las consecuencias de la aplicación de este,

y (iii) en concreto respecto a ciertos preceptos, vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

**FALLO:**

1º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 16; el contenido del art. 19.3 a partir del inciso “que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos”; el tercer párrafo del art. 27.1; el art. 27.3, y la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Doctrina constitucional sobre la vivienda y las competencias estatales y autonómicas en dicha materia.**

La Sentencia recuerda que, aunque los EEAA atribuyan carácter “exclusivo” a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no significa que la misma no pueda verse limitada por las competencias del Estado.

Resulta necesario, por tanto, tener en cuenta cómo se proyectan sobre la competencia exclusiva autonómica los títulos competenciales estatales a que responden los preceptos de la Ley aquí impugnados según su disposición final séptima. Tales títulos son, con carácter general, los que se enuncian en el art. 149.1.1 y 13 CE y, además, el art. 149.1.8 CE en relación con las vertientes de la función social de la propiedad de la vivienda.

a) La Sentencia aprecia, por primera vez, que el Estado ejercita la potestad que le confiere el art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

*“La doctrina constitucional permite reconocer las posibilidades del legislador estatal de incidir en la vivienda desde la óptica del art. 149.1.1 CE, si bien hasta ahora estas no se habían materializado. Así, al controlar la legislación autonómica en la materia, hemos dicho que “[n]o habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional” [STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 a)]. Esta doctrina se ha reiterado después en las SSTC 32/2018, de 12 de abril, FJ 8; 43/2018, de 26 de abril, FJ 5, u 80/2018, de 5 de julio, FJ 4. Estos pronunciamientos, no obstante, son indirectos y se han dado en el marco de análisis muy específicos, sobre la regulación que afectaba a la propiedad del suelo. Esa situación de no ejercicio*

*de las competencias estatales, manifestada en los pronunciamientos reseñados, finalizó con la aprobación de la Ley 12/2023.”*

Ante esta situación, y teniendo en cuenta los preceptos impugnados en el presente recurso, el TC realiza las siguientes consideraciones:

(i) Este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la aplicación del art. 149.1.1 CE en relación con el ejercicio del derecho de propiedad sobre la vivienda (art. 33.1 CE) y en el cumplimiento de los deberes constitucionales que correspondan por su función social (art. 33.2 CE).

Que las comunidades autónomas ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia es algo que han reconocido, entre otras muchas, la STC 57/2022, pues se trata de una competencia autonómica ampliamente ejercida. Pero esto no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, ex art. 149.1.1 CE. Para el ámbito de la vivienda, hasta ahora no lo había hecho, pero sí en otros.

(ii) 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.

Así, la STC 7/2010, de 27 de abril, ya analizó en su FJ 7 la posible vulneración del art. 47 CE por la norma autonómica enjuiciada, advirtiendo “que el principio rector previsto en el art. 47 CE [...] constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (administración general del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)”. No obstante, la queja fue desestimada ante la insuficiencia de la argumentación desarrollada por los recurrentes.

Los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos refrendan la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía y cuya efectividad es precisamente lo que se encomienda a todos los poderes públicos en el art. 47 CE.

(iii) Respecto al alcance de las “condiciones básicas”, ya hemos señalado que “no es sinónimo de ‘legislación básica’, ‘bases’ o ‘normas básicas’”. Por tanto, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE y del reparto competencial en la materia, lo que aquí debe examinarse es si la medida en cuestión contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la “normación completa” de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

b) La competencia estatal ex art. 149.1.13 es « “[U]na regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la ‘necesaria coherencia de la política económica’ y que ‘exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores’ (STC 186/1988, FJ 2)”.

Desde la STC 152/1988, de 20 de julio, que avaló la competencia estatal para aprobar planes de vivienda al amparo del art. 149.1.13 CE, ha quedado claro que el mismo *“es también aplicable al sector de la vivienda [...] dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo”* (FJ 2).

Este título permite definir *“la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, [...] impide que las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado”* (SSTC 93/2015, FJ 17, y STC 16/2018, FJ 12) y que avala que el legislador estatal adopte *“como expresión de las bases de la*



*planificación económica que le competen una solución normativa determinada” (STC 93/2015, FJ 18).*

c) Dos de las quejas subsistentes para estudio del recurso de inconstitucionalidad se formulan contra preceptos que, según la disposición final séptima de la Ley 12/2023, se dictan amparados en la competencia que el art. 149.1.8 CE atribuye al Estado en materia de legislación civil. En relación con este título competencial, la STC 37/1987, en su FJ 8, distinguió, dentro del derecho a la propiedad privada, una vertiente individual y otra institucional y precisó que *“el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir [...] Como es lógico, esta delimitación no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada”*.

En concreto en el ámbito de la vivienda esta doctrina lleva a que *“la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 CE”* [STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 b)].

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el art. 149.1.8 CE reserva en todo caso al Estado la materia “bases de las obligaciones contractuales” que, conforme a nuestra doctrina, comprende las reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal (SSTC 132/2019, de 13 de

noviembre, FJ 6; 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9, o 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4).

- **FFJJ 4-9: Impugnaciones concretas:**

La mayor parte de las quejas de inconstitucionalidad han sido desestimadas, bien por no apreciarse vulneraciones competenciales, en aplicación de la anterior doctrina, bien por insuficiencia del levantamiento de la carga argumentativa.

Ahora bien, los siguientes preceptos sí que han sido declarados inconstitucionales y nulos porque el legislador estatal ha incurrido en un exceso constitucional, al invadir las competencias autonómicas en materia de vivienda.

En primer lugar, el artículo 16, que establece el régimen de vivienda protegida, por contener un excesivo detalle y por establecer un régimen de aplicación supletoria, sin que el Estado pueda dictar normas con el único propósito de crear derecho supletorio del de las CCAA en materia de competencia exclusiva de estas. **(FJ 7)**

Esta declaración de inconstitucionalidad se extiende también a la disposición transitoria primera, relativa al régimen de las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la ley, ya que su finalidad es, *sensu contrario*, someter a las viviendas que aún no lo estuvieran a la Ley 12/2023. **(FJ 7)**

Asimismo, la Sentencia declara inconstitucional y nulo el segundo inciso del art. 19.3, que establece la información que deben suministrar los grandes tenedores. A juicio del TC resulta excesiva la regulación de la información mínima que, en caso de ejercitar la facultad de declarar las zonas de mercado residencial tensionado, tendría que requerirse a los grandes tenedores, ya que la determinación de este aspecto debe corresponder a las CCAA. **(FJ 6)**

Por último, del artículo 27, regulador del concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda, se declaran inconstitucionales los apartados 1, párrafo tercero y 3, por incurrir en un exceso en la determinación de la composición de los parques públicos de vivienda sin encontrar cobertura en el art. 149.1.1 y 13 CE (apartado 1, párrafo tercero) y por resultar contrario al principio de autonomía financiera, al prever la afectación finalista de ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y de la gestión de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda (apartado 3). **(FJ 8)**

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 120/2024, DE 8 DE OCTUBRE DE 2024 (BOE nº 277, de 16 de noviembre de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022.

### **PROMOTOR:**

Más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

### **NORMA AFECTADA:**

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.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

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 afcción 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.

**FALLO:**

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 9, los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo: arts. 1.3, que modifica la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda; 7, que añade el apartado 5 al artículo 126 de la Ley 18/2007; 11, que añade el art. 10, a 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; y 12, que añade la disposición adicional primera a la Ley 24/2015, afectando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los apartados 1, 2 e inciso «y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica» del apartado 3, y disposición transitoria.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Queja general dirigida contra la Ley 1/2022 en su conjunto: desestimación.**

En este sentido, el TC rechaza la queja que el recurso de inconstitucionalidad dirige 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, en concreto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y el modelo que configura, y la regulación de la Ley 1/2022.

Según la exposición de motivos de la Ley 12/2023, esta persigue fijar aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda y el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda. Dichas finalidades, sin perjuicio de lo que resulte del examen de los concretos preceptos impugnados, no se ven contradichas por la Ley 1/2022, dictada en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda y con la finalidad de regular la política pública autonómica en dicha materia.

Por lo demás, basta reiterar que el título estatal invocado no representa una prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)], pues el propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional, por lo que, como ya se ha dicho, las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad de la vivienda–. Y, por otro lado, debemos recordar que el principio de igualdad que enuncia el art. 139.1 CE «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones» (STC 37/1981, de 16

de noviembre, FJ 2), ni impone a todas las comunidades autónomas la obligación de ejercer sus competencias «de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10).

- **FJ 5º: Vulneración por los artículos 1.3, 11 y 12, y por la disposición transitoria de las competencias estatales del art.149.1.6 y 8 CE.**

La Sentencia sí que determina la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados por diversos motivos.

Así, en relación al art. 1.3 se declara inconstitucional por vulneración del art. 149.1.6º CE, legislación procesal. El art 1.3 modifica la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, que determina que incumple la función social de la propiedad sobre la vivienda el propietario que no haya ofrecido un alquiler social antes de presentar una demanda judicial, en los términos que establece la Ley 24/2015.

Asimismo, se declaran inconstitucionales por vulnerar también el art. 149.1.6 CE, parte del art.12, que añade la disposición adicional primera a la Ley 24/2015, en concreto en cuanto se refiere a los apartados 1 y 2, que hacen extensiva la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales a cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a determinadas demandas de desahucio y prevén la interrupción de los procedimientos iniciados en los que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social.

Del mismo modo, se afirma la inconstitucionalidad de la disposición transitoria, que extiende la obligación de ofrecer el alquiler social a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.

Por otro lado, se declaran varios preceptos inconstitucionales por vulnerar la competencia estatal en materia de obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE). En concreto, el art. 11 que añade el art. 10 a la Ley 24/2015, en el que se establece la renovación de los contratos de alquiler social por una sola vez cuando aquellos lleguen a su conclusión.

Esta declaración de inconstitucionalidad alcanza también a la disposición transitoria, en cuanto extiende la obligación de renovar el alquiler social a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.

Por último, se declara la inconstitucionalidad del último inciso del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, que introduce el art. 12 de la Ley impugnada, que establece la duración del alquiler social.

- **FJ 7º: Impugnación del art. 7 por vulneración del art. 25 CE: estimación.**

El último precepto que se declara inconstitucional es el art. 7, que añade el apartado 5 al art. 126 de la Ley 18/2007 que, dentro del régimen sancionador, impone al adquirente de una vivienda una especie de responsabilidad objetiva aneja a éste, lo que supondría que tendría que responder por hecho ajeno, en contra del principio de culpabilidad establecido en el art. 25.1 CE.

En relación al resto de preceptos recurridos, el TC desestima la impugnación, por no apreciarse vulneraciones competenciales o sustantivas o, bien, por insuficiencia del levantamiento de la carga argumentativa.

- **FJ 9º: Efectos del fallo.**

La sentencia precisa que el fallo no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes aconseja limitar los efectos de esta



sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados tendrá solo efectos pro futuro, manteniéndose en sus términos los contratos de alquiler social celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución, a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas.

Sin embargo, por lo que se refiere al art. 7, de naturaleza sancionadora, habrá de estarse a lo dispuesto en el último inciso del art. 40.1 LOTC; determinación que deberá extenderse, igualmente, a las posibles consecuencias sancionadoras derivadas del incumplimiento de los preceptos ahora declarados inconstitucionales y nulos, pues, como indicó la STC 30/2017, de 27 de febrero, FJ 5, «cuando [...] está en juego la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la sentencia de este tribunal tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por sentencia con fuerza de cosa juzgada. Así lo declaró, respecto del ámbito penal, la STC 150/1997, de 29 de septiembre, afirmando en su fundamento jurídico 5 que “[l]a retroactividad establecida en el art. 40.1, *in fine*, de la LOTC supone una excepción *in bonum* a lo prevenido, en términos aparentemente absolutos, por el art. 161.1 a) CE (‘la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada’). Sin embargo, semejante excepción tiene su fundamento inequívoco, como no podía ser de otro modo, en la misma Constitución y, precisamente, en el art. 25.1 que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional”».

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 88/2024, DE 5 DE JUNIO DE 2024 (BOE nº 164, de 8 de julio de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 6026-2022.

### **PROMOTOR:**

Más de 50 Diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, EH Bildu, Plural y Mixto del Congreso de los Diputados.

### **NORMA AFECTADA:**

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.

El recurso de dirige frente a la totalidad de la ley y, subsidiariamente, frente a determinados preceptos, en concreto, contra la incorporación de una nueva sección segunda al capítulo III, que incluirá los artículos 14 *ter*, números 1 y 2, y 14 *quater*, con la siguiente rúbrica y contenido «Sección segunda. Transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor», y contra la disposición adicional cuarta «Autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid».

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Para los recurrentes, la ley impugnada, al regular la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor, vulnera las competencias del Estado en la materia (con cita del artículo 149.1 CE, pero sin precisar ningún título

competencial en concreto), así como la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE).

**FALLO:**

Desestimar el recurso.

## **RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

- **FJ 3º: Consideraciones previas sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad.**

La Sentencia se centra en analizar exclusivamente los preceptos que se impugnan de forma subsidiaria, por falta de carga alegatoria de la demanda en la impugnación de la totalidad de la ley.

Del mismo modo, el TC aprecia la pérdida sobrevenida del objeto parcial en relación con la alegada vulneración del principio de igualdad por la última modificación de la ley 20/1998 por la Ley 11/2023, de 12 de abril.

- **FJ 5º: Análisis de la alegada vulneración de las competencias del Estado en la materia.**

La Sentencia desestima la supuesta vulneración de las competencias del Estado porque la Comunidad Autónoma de Madrid tiene competencias en materia de transporte urbano (en virtud de los artículos 148.1.5 CE y 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía).

Además, se recuerda que existen funciones de titularidad estatal, que pueden ser ejercidas por las CCAA en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico, en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico, de conformidad con el artículo 150.2 CE, en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor cuando sea un transporte que discorra por más de una Comunidad Autónoma. En concreto, el TC se refiere a la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Asimismo, se advierte que en el supuesto de que los arrendamientos de vehículos con conductor presten sus servicios en el ámbito urbano y se desarrollen íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma, la

competencia sobre este tipo de transporte le correspondería a la misma (en el sentido ya afirmado en SSTC 118/1996, FJ 37, y 33/2014, FJ 7). Ello, claro está, sin perjuicio de las competencias del Estado, no solo en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor que se encuadren en transportes que discurren por más de una comunidad autónoma, sino también en relación a las que ostenta en otras materias y que pueden incidir en la regulación de este tipo de transporte (en este sentido, STC 118/1996, FFJJ 10, 11 y 12).

En conclusión, en la medida en que la Ley impugnada se refiere, en el ejercicio de las competencias que le corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de transportes, a la prestación de servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor, en nada se ven afectadas las competencias estatales en la materia.

Consecuentemente, se desestima la vulneración del artículo 149.1.21 CE por los motivos alegados en la demanda.

- **FJ 6º: Análisis de la alegada vulneración de la autonomía local.**

La demanda aduce, en primer lugar, que dicha vulneración se produce porque la competencia para otorgar licencias y autorizaciones para el transporte urbano de viajeros es municipal.

Como se ha afirmado en el fundamento jurídico anterior, la comunidad autónoma tiene competencia para regular dicha modalidad de transporte cuando preste servicios urbanos que se desarrollen íntegramente dentro del territorio de la comunidad autónoma, conforme al art. 26.1.6 EAM, sin perjuicio de las competencias del Estado que puedan incidir en esta modalidad de transporte.

En el ejercicio de dicha competencia la comunidad autónoma debe graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

En todo caso, la ley impugnada, en lo que ahora interesa, o bien establece la exigencia de autorización remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario, o bien hace referencia a autorizaciones autonómicas sin precisar cuándo se requieren estas (con remisión, asimismo, al desarrollo reglamentario). Por lo tanto, la ley impugnada no regula esta materia en los términos que aduce la demanda, sino que se limita a prever la existencia de autorizaciones que, en algunos supuestos, serán autonómicas, y a remitir a un desarrollo reglamentario posterior para completar dicha regulación.

Finalmente, se alega la vulneración de la autonomía local por la proporción establecida en el segundo apartado del artículo 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 domiciliadas en ese mismo territorio. Esta norma, como también pone de relieve el letrado de la Comunidad de Madrid, no es sino trasunto del artículo 48.3 LOTT que, en todo caso, habilita a las comunidades autónomas para modificar dicha regla de proporcionalidad siempre que sea menos restrictiva. La Comunidad de Madrid se ha limitado a fijar en el ámbito de la comunidad autónoma el mismo coeficiente o intervalo entre licencias de ambas modalidades de transporte que el establecido en la LOTT. Siendo esa la finalidad de la norma controvertida no puede entenderse contraria a la autonomía local, sin que, por lo demás, los recurrentes hayan llegado a argumentar en qué términos se produciría dicha vulneración.

- **FJ 7º: Examen de la alegada vulneración del principio de igualdad.**

La demanda sustenta la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE) en la desigualdad de trato injustificada en el transporte urbano de viajeros entre el taxi y las VTC. Se alega, además, que la Comunidad de Madrid, sin competencias para ello, introduce operadores económicos sin someterlos a regulación y sin adscribirlos a la administración local donde deben realizar la prestación, poniendo en riesgo la rentabilidad del servicio. Se añade que todas las VTC pueden actuar en todos los municipios de la comunidad autónoma prestando transporte urbano de viajeros mientras que los taxis solo lo pueden

realizar en el municipio para el que tienen la licencia. Entiende la demanda que dicha diferencia de trato es arbitraria y persigue favorecer a las grandes plataformas de VTC en perjuicio de los pequeños operadores económicos y autónomos del taxi, que tienen un gran tejido social.

Al delimitar el objeto del proceso, el TC entendió que la supuesta vulneración del art. 14 CE debía limitarse a la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, debido a la modificación de los artículos 14 *ter* y 14 *quater* .

La disposición adicional cuarta se refiere a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid, que existiesen en el momento de entrada en vigor de la ley impugnada. En concreto, la norma establece que tales autorizaciones seguirán habilitando para prestar servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid tras la finalización de los periodos temporales establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, si bien deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

La disposición impugnada responde, pues, a una situación excepcional que afectaba únicamente al servicio de transporte mediante VTC, pero no al servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo, a saber: la inminente pérdida de vigencia de las autorizaciones de VTC existentes a la entrada en vigor de la Ley impugnada y la consiguiente imposibilidad de que este servicio se prestase en los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid en tanto no comenzasen a ser expedidas las correspondientes autorizaciones. De modo que tampoco encontramos un término de comparación válido que permita sustentar el juicio de igualdad sobre la concreta disposición impugnada.

En consecuencia, se desestima la invocada vulneración del principio de igualdad.

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 113/2024, DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2024 (BOE nº 247, de 12 de octubre de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Recurso de inconstitucionalidad núm. 8042-2023.

### **PROMOTOR:**

El Presidente del Gobierno

### **NORMA AFECTADA:**

Los artículos 4; 5, apartados 1, 2 y 4; 6; 7, apartados 1, 2 y letras a), b) y c) del apartado 3; 12, apartado 2 en cuanto al inciso «Las redes interiores podrán establecerse en cualquier nivel de tensión a efectos de autoconsumo» y 3, en cuanto al inciso «y a establecer y operar redes interiores de cualquier nivel de tensión para establecer sistemas de autoconsumo»; 13, apartados 2, 3 y 4; 19; 22, apartado 2; 33; 38; 39; 40, apartados 2 y 3; y 59; la disposición adicional cuarta; la disposición adicional quinta; y la disposición transitoria tercera del Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

Los recurrentes consideran que la totalidad del Decreto-ley aragonés incurre en una vulneración del art. 86.1 CE por carecer del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. En segundo lugar, se denuncia que vulnera la legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y bases de régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), concretamente de determinados preceptos de la Ley del sector eléctrico.

### **FALLO:**

Estimar el recurso de inconstitucionalidad y declarar nulo de pleno derecho el decreto-ley impugnado.



## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

### - FJ 2º: **Habilitación del Gobierno de Aragón para dictar un decreto Ley**

El Tribunal Constitucional trae a colación la doctrina asentada, por la que *«aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir a los gobiernos autonómicos la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidas sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, entre otras)»*, citando a este respecto las sentencias 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2, y 8/2023, de 22 de febrero, FJ 5. Sobre esto dice, además, que los estatutos de autonomía pueden *«añadir ‘cautelos o exclusiones adicionales’ con el fin de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 5, y 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2)»*, tal como expone la sentencia del Tribunal Constitucional 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3.

### - FJ 42: **Presupuestos de utilización de los decretos leyes**

Sentada la posibilidad de que los gobiernos autonómicos aprueben decretos leyes, el Tribunal Constitucional hace un repaso de su doctrina en relación con los requisitos del artículo 86 de la Constitución. En ese sentido, la sentencia indica que: *«sobre los términos “extraordinaria y urgente necesidad” bastará recordar que «no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» (por todas, la reciente STC 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 3). La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar tanto al Ejecutivo para dictar el decreto-ley como al Congreso de los Diputados, o a la cámara autonómica, para, llegado el caso, convalidarlo en votación de totalidad (arts. 86.1 y 2 CE y 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón), incumbiéndole a este tribunal “controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo*

*manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes” (STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3).*

*Este control externo se concreta en la comprobación de que el Ejecutivo haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (en este sentido, STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2). Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este tribunal (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 126/2023, de 27 de septiembre, y 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 3). En cuanto a la definición de la situación de urgencia, nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que la misma se contenga siempre en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma (STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, y las que allí se citan). Respecto de la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas, deben valorarse el contenido y la estructura de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido [por todas, STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4 e)].*

**- FJ 2º. Particularidades del análisis de los presupuestos habilitantes cuando se trata de un decreto-ley dictado por una Comunidad Autónoma**

El Tribunal Constitucional establece un matiz cuando quien dicta el decreto-ley es una Comunidad Autónoma. Así, en la sentencia se explica que «la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las

*Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del Ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante' (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 6, reiterada, entre otras, por la STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5)».*

- **FJ 4º. Aplicación al caso concreto de la doctrina constitucional general. Invocación de la crisis energética y de la crisis económica asociada a la pandemia o la guerra de Ucrania como causa de necesidad de implementación de medidas urgentes (no apreciación)**

El Tribunal Constitucional manifiesta que *«la exposición de motivos contiene algunas menciones (en los apartados I y III) a la “coyuntura actual de grave crisis internacional de la energía”, o a los «grandes impactos sociales y económicos derivados de la pandemia mundial generada por la covid-19”, si bien estas expresiones no se relacionan con la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad, sino más particularmente con el papel de la energía renovable en el desarrollo de sectores estratégicos. Es cierto que se indica que las medidas a adoptar son “inaplazables”, pero no en el sentido de que sean de extraordinaria y urgente necesidad, sino simplemente indispensables para que la Comunidad Autónoma de Aragón desempeñe dicho papel relevante en determinados sectores estratégicos. Y, en lo que se refiere al apartado VII, el único que intenta justificar la adopción de las medidas mediante decreto-ley, no se recoge más que una referencia genérica a la pandemia de la covid-19 y al conflicto armado en Ucrania, que, a diferencia de las situaciones descritas en las citadas SSTC 15/2023, y 20/2024, carece de cualquier explicación o concreción de la incidencia que dichos eventos han tenido. En este sentido, no se explica cuáles son los problemas concretos derivados de dichos eventos que exijan hacer uso de la potestad normativa excepcional del art. 86.1 CE por concurrir una situación excepcional de “extraordinaria y urgente necesidad”. Cabe apreciar que estas referencias a la pandemia de la covid-19 o al conflicto armado en Ucrania se hacen de forma abstracta y genérica, lo que no permite cumplir las exigencias de una definición explícita y razonada del presupuesto habilitante, conforme a nuestra doctrina constitucional».*

Pone especial énfasis la sentencia en el rechazo al uso de motivaciones generales y meramente retóricas: *«nuestra jurisprudencia rechaza efectivamente la definición del presupuesto habilitante ‘mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable’ (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; en el mismo sentido, STC 105/2018, de 4 de octubre, FJ 4), ‘la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional’ (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10) o la utilización de fórmulas estereotipadas que parafrasean la definición del presupuesto habilitante que realiza el art. 86.1 CE (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6, y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 7)».*

- **FJ 4º. Conclusión del examen (no apreciación de la urgencia o extrema necesidad)**

Haciendo epitome de lo dicho, el Tribunal llega a las siguientes conclusiones: *«estamos así ante una norma cuya única finalidad es reformar el modelo del uso de las energías renovables en la Comunidad Autónoma de Aragón, para lograr una mayor competitividad. Entre otras cuestiones, se ha dado una nueva definición al concepto de línea directa, se han definido los elementos básicos de las instalaciones de autoconsumo, se han creado como figura jurídica novedosa las mancomunidades de energía, se ha afectado al concepto de red cerrada y se ha introducido el término consumo eléctrico de cercanía. El nuevo sistema da un protagonismo esencial al autoconsumo, como palanca fundamental para el impulso de una política propia en el marco de la estatal; la propia exposición de motivos reconoce que se ha creado una nueva modalidad de autoconsumo no prevista en la legislación básica estatal que hace necesario una “relectura” de la doctrina de este tribunal sobre las competencias estatales “habida cuenta los relevantes cambios regulatorios posteriores a la misma en el Derecho de la Unión y en la normativa básica estatal”. Pues bien, no existe ninguna explicación de por qué todas estas reformas tan trascendentales deben ser aprobadas con una urgencia extraordinaria, sustrayéndolas del procedimiento legislativo en detrimento de las minorías parlamentarias, en especial cuando se trata de una reforma de gran envergadura con repercusión directa en todo el sistema eléctrico*

*y en los costes energéticos y cuya finalidad es cambiar el modelo de energía en la Comunidad Autónoma de Aragón, y todo ello tomando además como punto de partida la circunstancia de que estamos ante un decreto-ley aprobado en una comunidad autónoma, que requiere un menor tiempo en su tramitación en la cámara autonómica».*

*En definitiva, entiende el Tribunal que «la única justificación que se ha dado para aprobar la norma es la oportunidad de transformar el sistema eléctrico en la Comunidad Autónoma de Aragón, de modo que le permita competir mediante propuestas que resulten atractivas y favorecer la implantación de compañías regionales, nacionales e internacionales, es decir, la norma canaliza el deseo de esta Comunidad Autónoma de seguir siendo una comunidad puntera en el uso de energías renovables, y con fundamento en su competencia de ejercer el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado mediante normas con rango de ley en materia de energía (art. 75.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón). No corresponde a este tribunal enjuiciar la necesidad o conveniencia de dichas modificaciones, sino el hecho de que se haya llevado a cabo mediante el uso del decreto-ley, porque, como dijimos en la STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 7 «[e]l mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la reforma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad (STC 68/2007, FJ 9), lo mismo que la opción por el empleo de una concreta técnica o formulación normativa, existiendo otras que no obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del Poder Legislativo. Tal sacrificio el art. 86.1 CE lo condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no, por muy legítimos que sean los objetivos que se tratan de alcanzar, al designio de ‘abreviar el proceso’ o de ‘utilizar la vía más rápida’ o ‘el mecanismo más directo’, que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4)».*

## **SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 143/2024, DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2024 (BOE nº 311, de 26 de diciembre de 2024).**

### **TIPO DE PROCESO:**

Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 2159-2024.

### **PROMOTOR:**

El Gobierno de la Nación.

### **DISPOSICIÓN IMPUGNADA:**

El Gobierno impugna, por el cauce de los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña».

### **MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:**

En la impugnación se razona que el contenido y los fines de la proposición de ley son contrarios de manera palmaria a la Constitución, incumpliendo abiertamente lo ya resuelto en anteriores ocasiones por este tribunal, y supone una reforma encubierta del texto constitucional, razones por las que la mesa debió haber inadmitido a trámite la iniciativa.

### **FALLO:**

Estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 2159-2024, promovida por el Gobierno de la Nación en relación con el acuerdo de la mesa del

Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la «Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña» y declarar ese acuerdo inconstitucional y nulo.

## RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º: Sobre la alegada inidoneidad del acuerdo impugnado para ser objeto de este procedimiento.**

En primer lugar, el TC descarta la pretensión del Letrado del Parlamento de Cataluña sobre la inidoneidad del acuerdo impugnado para ser objeto del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas regulado en el art. 161.2 CE y en el Título V de la LOTC (arts. 76 y 77).

El letrado del Parlamento de Cataluña alega que los actos de calificación y de admisión a trámite adoptados por los órganos rectores de las asambleas legislativas no son resoluciones a los efectos del procedimiento del título V LOTC. Entiende que el acuerdo aquí impugnado, dada su singular naturaleza, despliega sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento legislativo del que forma parte, sin relevancia *ad extra* hasta que ese procedimiento no concluya, en su caso, con la aprobación de la ley, y ciñéndose sus efectos jurídicos exclusivamente *ad intra* de la Cámara legislativa, respecto de los sujetos llamados a participar en ese procedimiento, los cuales podrían actuar frente a ese acuerdo a través del recurso de amparo para preservar su derecho fundamental de participación.

No obstante, el TC no comparte este argumento. En este sentido, apoyándose en su doctrina anterior, (fundamentalmente, en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo y 259/2015, de 2 de diciembre y en los AATC 135/2004, de 20 de abril y 49/2018, de 26 de abril), la Sentencia considera que el acuerdo parlamentario cumple con las condiciones exigibles a las resoluciones que pueden impugnarse por esa vía.

Para ello, argumenta que “los efectos que despliega la resolución de admisión de una iniciativa legislativa popular tienen relevancia, inicialmente, *ad extra* de la Cámara y al margen, aún, de la tramitación parlamentaria de la iniciativa; con esa admisión se inicia un procedimiento que se desarrolla extramuros de la asamblea legislativa en el que se ven implicados, además, sujetos, órganos e instituciones ajenos al parlamento, tanto los ciudadanos que ejercen la iniciativa legislativa popular y la comisión promotora que ejerce la representación de las



personas firmantes de la iniciativa, como los órganos o entes administrativos que han de ejercer competencias respecto del procedimiento de recogida de firmas”.

Además, continúa el TC, ese acuerdo parlamentario posee naturaleza jurídica, es manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma. Así, el Parlamento de Cataluña es una de las instituciones que integran la Generalitat, que es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (art. 2 EAC); y cualquiera de los órganos a través de los que ese Parlamento expresa su voluntad, incluida su mesa y su presidencia, manifiesta la voluntad de esa institución. Por ello, con la resolución de la mesa del Parlamento de Cataluña que aquí se impugna, se estaría expresando una voluntad cierta y acabada de la voluntad institucional de la comunidad autónoma.

En consecuencia, el óbice procesal planteado por la representación del Parlamento de Cataluña es desestimado.

- **FJ 3º: Enjuiciamiento de la cuestión de fondo suscitada. El acuerdo de admisión a trámite de la iniciativa contraría la Constitución.**

“La iniciativa legislativa popular de la que trae causa el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña impugnado incorpora, de manera indubitada a la luz de nuestra doctrina, una propuesta de reforma constitucional que persigue la declaración unilateral de independencia de Cataluña”.

Así se desprende de la propia intitulación de la propuesta («Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña»), y de lo que allí se prevé con intención normativa en sus diferentes artículos.

En definitiva, el contenido literal, los fines y los principios que informan la iniciativa legislativa popular en su totalidad se corresponden con los de una propuesta normativa cuya tramitación y aprobación habría debido canalizarse por el procedimiento de modificación de la Constitución previsto en su art. 168, como se desprende con toda evidencia del simple hecho de que se pretende reconocer la condición de soberano, en el ámbito territorial de nuestro Estado, a

un sujeto colectivo distinto a aquel reconocido como tal en el título preliminar de la Constitución (art. 1.2 CE), el pueblo español.

En definitiva, la mesa del Parlamento de Cataluña debió inadmitir la iniciativa de la comisión promotora, pues el contenido de la proposición que presentó no puede tener cabida a través de una iniciativa legislativa autonómica cuya admisión a trámite pone en cuestión los límites expresos, estrictamente formales o de procedimiento, a los que está sometida la revisión constitucional, al tiempo que habilita el ejercicio del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos sobre el ámbito material propio de las modificaciones constitucionales, donde solo se prevé esa participación directa para el conjunto del pueblo español a través del referéndum de ratificación.