



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JURISPRUDENCIA EN MATERIA COMPETENCIAL 2025

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIAS EN RELACIÓN A LOS LÍMITES A LOS DECRETOS-LEYES:

STC 40/2025, de 11 de febrero **4**
Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 diputados del grupo parlamentario socialista en el Congreso, en relación con el Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

STC 64/2025, de 13 de marzo..... **10**
Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 diputados del grupo parlamentario popular en el Congreso, en relación con el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

B) SENTENCIA SOBRE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, EXTRANJERÍA Y ASISTENCIA SOCIAL.

STC 43/2025, de 12 de febrero **15**
Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación, en relación con el acuerdo del Gobierno de Canarias, de 2 de septiembre de 2024, “en relación con los menores extranjeros no acompañados” y la resolución de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, de 10 de septiembre de 2024, dictada en ejecución del acuerdo anterior, “por la que se establece el protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias”.

C) SENTENCIA SOBRE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN.

STC 82/2025, de 26 de marzo..... **21**
Se estima parcialmente el conflicto de competencias planteado por el Presidente de la Generalitat de Cataluña, en relación con el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

D) SENTENCIA SOBRE COMPETENCIAS SOBRE LEGISLACIÓN PROCESAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

STC 96/2025, de 9 de abril **26**
Se estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno de la Nación, en relación con la Ley de la Asamblea de Madrid 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.

E) SENTENCIA SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

STC 150/2025, de 23 de septiembre **30**
Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno de la Nación, en relación con el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón.

F) SENTENCIA SOBRE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MENORES.

STC 151/2025, de 24 de septiembre **43**
Se estima el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, en relación con el contrato denominado "Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tiene las administraciones públicas", licitado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

G) SENTENCIA EN RELACIÓN CON LA LEY DE AMNISTÍA:

STC 165/2025, de 8 de octubre **48**
Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por las Cortes de Aragón, en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

H) SENTENCIA EN MATERIA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA:

STC 174/2025, de 19 de noviembre **59**
Se desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en relación con la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 40/2025, DE 11 DE FEBRERO DE 2025 (BOE nº 69, de 21 de marzo de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3887-2020.

PROMOTOR:

Más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista.

NORMA AFECTADA:

El Decreto-ley del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El recurso desarrolla varios motivos de inconstitucionalidad.

El primero se dirige al acuerdo de convalidación. Los recurrentes alegan que solo el Pleno del Parlamento de Andalucía estaba facultado para convalidar legislación gubernamental de urgencia, a la vista de que no se daba ninguno de los supuestos normativamente previstos para la válida convocatoria de la Diputación Permanente. En consecuencia, el acuerdo controvertido estaría afectado de un vicio de incompetencia contrario al art. 23.2 CE. Solicitan por ello un pronunciamiento de inconstitucionalidad y, derivadamente, la declaración de que el Decreto-ley 2/2020 ha sido derogado (arts. 86.2 CE y 110.2 EAAnd).

Los motivos restantes se dirigen a demostrar que el Decreto-ley 2/2020, globalmente considerado, habría incumplido el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad

(arts. 86.1 CE y 110.1 EAAAnd). Lo habrían hecho también varios preceptos concretos, que se impugnan específicamente.

Algunas previsiones habrían incumplido asimismo alguno de los límites materiales estatutariamente establecidos (arts. 34, 110.1, 131.3, 211 y 217 EAAAnd). En fin, el art. 13, al suprimir la exigencia de autorización para determinadas intervenciones en el patrimonio histórico, habría desbordado el ámbito competencial autonómico invadiendo el que corresponde al Estado (art. 149.1.28 CE).

FALLO:

1.º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación de carácter competencial del art. 13 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

2.º Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 7, 22, 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Enjuiciamiento del acuerdo de convalidación del Decreto-ley autonómico.**

La demanda impugna en primer lugar el acuerdo de 2 de abril de 2020 de la Diputación Permanente del Parlamento andaluz, por el que se convalidó el Decreto-ley 2/2020.

El TC descarta este vicio de inconstitucionalidad y advierte que si bien es cierto que una resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía como la de 5 de junio de 2008 atribuya a la Diputación Permanente la competencia para la convalidación de decretos-leyes tanto entre periodos de sesiones como cuando el Parlamento está disuelto o extinguido su mandato, no es la respuesta más adecuada desde las exigencias derivadas de la teoría de las fuentes, en cuanto es una norma supletoria y no el propio Reglamento la que lo dispone.

Sin embargo, en las extraordinarias circunstancias concurrentes del supuesto que nos ocupa, ni la interpretación analógica llevada a cabo ni el recurso a una norma supletoria que debería haberse incorporado al Reglamento de la Cámara, convierten en inconstitucional el acuerdo de convalidación del Decreto-ley impugnado, tanto más cuanto que la Diputación Permanente tiene en nuestro régimen parlamentario la misión institucional de garantizar la permanencia y continuidad del Parlamento. Tal función garantizadora de la intangibilidad del Parlamento es su razón de ser.

En efecto, en el caso que venimos examinando, el sentido y finalidad de la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía fue garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria, en un contexto extraordinario derivado de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del covid-19 y teniendo presente lo dispuesto en el ya mencionado art. 110.2 EAAnd, en punto a la necesidad de convalidación expresa de los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación. Concretamente se permitió así que, en este caso, el control parlamentario sobre la legislación de urgencia

podiera llevarse a cabo en el plazo estatutariamente establecido y en los términos previstos en la resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía antes citada, esto es, con la debida intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios en el correspondiente debate de totalidad y la posterior votación una vez concluido dicho debate.

Por todo ello, no puede apreciarse, en las concretas circunstancias concurrentes en el presente caso, que la convocatoria de la Diputación Permanente fuera contraria al art. 23.2 CE ni, derivadamente, que el debate de convalidación del Decreto-ley 2/2020 esté afectado de un defecto competencial que convierta el acuerdo resultante en inconstitucional. Procede pues desestimar la impugnación del acuerdo de convalidación del referido Decreto-ley, adoptado por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía el 2 de abril de 2020.

- **FJ 4º Enjuiciamiento de la impugnación dirigida contra el Decreto-ley 2/2020 en su conjunto.**

La Sentencia desestima igualmente la impugnación de los Diputados recurrentes contra la norma en su conjunto, basada en el incumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

El TC, atendiendo a la argumentación esgrimida en la exposición de motivos del Decreto-Ley y a la defensa de su convalidación ante la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, concluye que resulta evidente que el Gobierno autonómico ha justificado de manera expresa, concreta, detallada y razonada la necesidad de emplear la potestad legislativa provisional y de urgencia que le reconoce el art. 110.1 EAAnd.

- **FJ 5º: Enjuiciamiento de la impugnación dirigida contra los arts. 20 a 23 y 25 del Decreto-ley 2/2020, en cuanto modifican normas reglamentarias.**

A continuación, el TC enjuicia separadamente los artículos concretos que los recurrentes impugnan por cuanto modifican normas reglamentarias.

La Sentencia recuerda que, a los efectos de controlar el cumplimiento del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, lo relevante no

es la fuerza o rango de la normativa adoptada, sino el motivo por el que el Gobierno ha utilizado la legislación de urgencia para establecerla, pese a que, en principio, el ejercicio de su potestad reglamentaria habría bastado.

En base a ello, el TC afirma la inconstitucionalidad de los 22, 23 y 25 porque el Gobierno andaluz no había justificado específicamente, tal y como exige la doctrina constitucional, la necesidad de acudir a la legislación de urgencia para llevar a cabo modificaciones de reglamentos.

Desestima, en cambio la impugnación de los artículos 21 y 24 por considerar que, en estos supuestos, sí que existe la debida justificación.

- **FJ 6º: Enjuiciamiento de la impugnación dirigida contra el artículo 7 del Decreto-ley 2/2020.**

Los recurrentes impugnan varias previsiones del Decreto-ley 2/2020 por vulneración de la reserva de ley parlamentaria y de otros límites materiales a la legislación de urgencia, contenidas en los arts. 7 y 28.

El artículo 7, que reforma la Ley 1/2004, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, dando nueva redacción a su art. 4, que lleva por título «Funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía», es declarado inconstitucional y nulo. El Tribunal aprecia que dicho precepto vulnera el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que reserva a “ley del Parlamento” andaluz el régimen jurídico de aquella entidad, lo que veda su regulación mediante decreto-ley.

Cuando la Constitución o un estatuto de autonomía establece una reserva de ley, lo que hace es proscribir el reglamento o, al menos, reducir considerablemente su juego dentro de una materia. Ahora bien, el decreto-ley, en cuanto norma con rango de ley, es un instrumento idóneo para cumplir aquella reserva legal (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2). Otra cosa es que la reserva establecida sea a favor de una «ley del Parlamento», como ocurre en el caso del art. 131.3 EAAnd. El decreto-ley quedará entonces vedado.

Procede, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7 del Decreto-ley 2/2020.

En cuanto a la gestión del servicio público audiovisual local, el Tribunal desestima la impugnación de los apartados 7 y 8 del artículo 28. Los recurrentes consideraban que permitir la gestión indirecta afectaba al derecho estatutario de acceso a la información. Sin embargo, el fallo establece que cambiar el modelo de gestión no altera el núcleo del derecho de los ciudadanos, ya que el estatuto jurídico del usuario es el mismo sea la entidad prestadora pública o privada. Por tanto, no se sobrepasaron los límites materiales del decreto-ley.

Finalmente, sobre la publicidad comercial, el Tribunal también confirma la validez del artículo 28 en sus apartados 6 y conexos. Los demandantes invocaban la reserva de ley sobre publicidad institucional, pero el Tribunal aclara que la norma impugnada se refiere únicamente a la comunicación comercial privada. Al no tratarse de publicidad institucional —que es la que vincula a los poderes públicos con la ciudadanía—, no existe vulneración de la reserva de ley parlamentaria y el Gobierno estaba legitimado para regular esta cuestión por razones de urgencia.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 64/2025, DE 13 DE MARZO DE 2025 (BOE nº 88, de 11 de abril de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 798-2024.

PROMOTOR:

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

NORMA AFECTADA:

El Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Principalmente, se alega que el Decreto-ley infringe la exigencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación de decretos-leyes (arts. 86.1 CE y 64 EAC); la autonomía local y las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, por introducir un régimen de autorización administrativa previa sin cumplir con los requisitos establecidos en el art. 17 de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

FALLO: Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º: Objeto, contexto y contenido del Decreto-ley 3/2023.**

El citado Decreto-ley modifica el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, introduciendo, principalmente, tres restricciones sucesivas sobre la posibilidad de destinar las viviendas al uso turístico.

1.- En primer lugar, se establece ex novo la incompatibilidad del uso turístico con el uso de la vivienda, salvo que el planeamiento urbanístico lo admita con ciertas condiciones.

2.- En segundo lugar, se dispone que, cuando el planeamiento haya admitido dicha compatibilidad de usos, la destinación de la vivienda al uso turístico exigirá la obtención de licencia urbanística previa.

3.- Y, en tercer lugar, se prevé que tales licencias estarán limitadas en número (se podrán otorgar un máximo de diez licencias por cada cien habitantes) y en duración (cinco años, prorrogables por períodos iguales, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita).

Este restrictivo régimen legal no es aplicable a todos los municipios de Cataluña, sino solamente a aquellos que presenten “problemas de acceso a la vivienda” o en los que exista “riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico”, identificando el anexo de la norma a un total de 262 municipios.

La Sentencia, para resolver el recurso, aborda las tres cuestiones fundamentales planteadas por los recurrentes: los límites de la figura del decreto-ley; el alcance de la unidad de mercado establecido en la legislación básica estatal ex art. 149.1.13 CE y la garantía constitucional de la autonomía local.

- **FFJJ 3º-4º: Sobre la alegada inobservancia del presupuesto habilitante de le “extraordinaria y urgente necesidad” de los decretos-leyes (arts. 86.1 CE y 64 EAC) y sobre la alegada vulneración de los límites materiales de los decretos leyes (art. 86.1 CE en relación con el art. 33.3 CE).**

Respecto a la primera impugnación, la Sentencia afirma que la norma recurrida no vulnera los límites formales ni materiales de la legislación de urgencia y que es, además, conforme con la protección constitucional de la propiedad privada.

En este sentido, el TC considera que la tramitación urgente y extraordinaria de la norma está justificada, tal y como reza su exposición de motivos, en la proliferación de viviendas de uso turístico en determinados municipios de Cataluña, que impacta en el derecho al acceso a la vivienda, al extraer del parque residencial, para convertirlos en alojamientos turísticos, inmuebles que la planificación urbanística había previsto para el uso como vivienda permanente y habitual de las personas.

De igual modo, afirma que las restricciones previstas en el Decreto-ley 3/2023 no vulneran el derecho a la propiedad privada consagrado en el art. 33 CE y no otorgan un carácter expropiatorio a esta limitación. Así, entiende que la posibilidad de destinar una vivienda al uso turístico no afecta al contenido esencial del derecho de la propiedad, por cuanto no estamos ante una facultad inherente al mismo, máxime si se atiende a la moratoria general de cinco años para la aplicación de este nuevo régimen establecida en el propio texto de la norma.

- **FJ 5º: Sobre la alegada invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).**

La segunda cuestión central de la STC se refiere a la alegada vulneración de la garantía de unidad de mercado. La legislación básica estatal en la materia, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado prevé que cualquier autorización administrativa previa al acceso a una actividad económica (como es la exigencia de licencia municipal previa a la actividad de arrendamiento turístico en vivienda residencia) tiene que ser “necesaria y proporcionada” (art. 17.1).

El TC concluye que la norma impugnada contiene una medida necesaria para evitar daños en el entorno urbano –en concreto, para proteger el modelo de

ciudad previsto por la planificación urbanística de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación sobre urbanismo y ordenación del territorio- y que es, además, proporcionada a dicho objetivo, porque otros mecanismos de intervención administrativa (como la declaración responsable o la comunicación previa) no permitirían alcanzar la finalidad perseguida con el mismo grado de eficacia.

- **FJ 6. Sobre la denunciada infracción de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 CE y art. 2 EAC).**

Y, por último, los recurrentes habían alegado que el decreto-ley catalán, al exigir que el uso turístico de viviendas residenciales contara con previa licencia municipal, estaba afectando a la autonomía local.

El Tribunal establece que, para determinar si la intervención del legislador (en este caso, el autonómico) en la regulación del régimen local respeta o no, la garantía constitucional de la autonomía local habrá que valorar: “(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses”.

En aplicación de esta doctrina, la sentencia concluye que la regulación impugnada incide en la autonomía local, pero de manera respetuosa por existir justificación en la protección de intereses supralocales y por garantizarse a los entes locales un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia.

En concreto, destaca que el Decreto-ley 3/2023 atribuye tres facultades a los municipios incluidos dentro de su ámbito de aplicación:

- La decisión última sobre la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda y, con ello, sobre la aplicabilidad del régimen de licencia controvertido.

- La determinación del número de licencias urbanísticas a otorgar, dentro del máximo legalmente establecido
- El desarrollo y concreción del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias, así como su ejecución.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 43/2025, DE 12 DE FEBRERO DE 2025 (BOE nº 69, de 21 de marzo de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022.

PROMOTOR:

El Gobierno de la Nación.

NORMA AFECTADA:

- a) Los apartados segundo, tercero y sexto del acuerdo del Gobierno de Canarias, de 2 de septiembre de 2024, “en relación con los menores extranjeros no acompañados”;
- b) Y la resolución de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, de 10 de septiembre de 2024, dictada en ejecución del acuerdo anterior, “por la que se establece el protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias”.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El escrito de impugnación del Gobierno de la Nación argumentaba que tales disposiciones eran contrarias al derecho a la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano (art. 10 CE), y del derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral de las personas (art. 15 CE). Asimismo, se reprochaba a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Canarias, de un lado la dejación de su competencia exclusiva en materia de menores y de migración, previstas respectivamente en los arts. 147 y 144 de su Estatuto de Autonomía; y de otro lado la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de extranjería (art. 149.1.2 CE) y de legislación civil (art. 149.1.8 CE).

FALLO:

1.º Estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) promovida por el Gobierno de la Nación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad: a) del apartado segundo del acuerdo del Gobierno de Canarias, de 2 de septiembre de 2024, “en relación con los menores extranjeros no acompañados”; y b) de la resolución de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, de 10 de septiembre de 2024, “por la que se establece el protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias”.

2.º Desestimar la impugnación en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 3º: Examen de fondo.**

FJ 3.C) Doctrina constitucional sobre las competencias en conflicto.

El conflicto se planteaba en relación con las actuaciones de recepción y primera acogida de los menores extranjeros, esto es, con los momentos inmediatamente posteriores a su localización. Consecuentemente, afirma la Sentencia, los títulos competenciales a considerar son, por una parte, el art. 149.1.2 CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “inmigración” y “extranjería” y, por otra, la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de “asistencia social” (art. 148.1.20 CE), de la que forman parte las competencias en materia de “protección de menores” (art. 147.22 EACan) y “acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados” (art. 144.1.d EACAan).

Sobre esta cuestión, el TC recuerda su propia jurisprudencia, reconociendo que se ocupó por primera vez de la relación entre ambos títulos competenciales en la STC 31/2010, en cuyo artículo FJ 83 sostuvo que “la entrada y residencia de extranjeros en España se inscribe en el ámbito de la inmigración y extranjería, mientras que el fomento de la integración de los inmigrantes para facilitar su inclusión social, prevenir situaciones de riesgo y promover la convivencia se inscribe en el ámbito de la asistencia social en cuanto mecanismo protector de situaciones de necesidad específica”.

Posteriormente, la STC 87/2017 señaló que la competencia estatal sobre extranjería ex art. 149.1.2 CE comprendía el establecimiento por el Estado del “estatuto del extranjero”, delimitado fundamentalmente por: a) “la determinación de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país”; y b) “la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales”.

En esa misma sentencia, el TC reiteró que “la competencia de primera acogida no es otra cosa que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social cuando

incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera”.

FJ 3.D) Régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados.

Expuesta la doctrina constitucional relativa a las competencias, la sentencia se centra en analizar el régimen jurídico aplicable a los menores extranjeros no acompañados. En este sentido, recuerda que en la STC 130/2022 se puso de relieve “la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los menores extranjeros no acompañados”, “la importancia de la protección de sus derechos” y la aplicación del “principio de presunción de minoría de edad” como “un elemento inherente a la protección del derecho al respeto de la vida privada de una persona extranjera no acompañada que declara ser menor de edad”, con cita de la STEDH de 21 de julio de 2022, asunto Darboe y Camara c. Italia.

Asimismo, destacó que a los menores extranjeros no acompañados les es de aplicación el estatuto de protección de las personas menores de edad, tal y como lo prevé la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Extranjería.

En concreto, se recuerda que el artículo 35 LOEx, bajo la rúbrica “Menores no acompañados” dispone en su apartado tercero que “en los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias”; estableciendo, por su parte, el apartado cuarto que “determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma en la que se halle”.

FJ 3.E) Resolución de la controversia

Aplicando dicha doctrina y la legislación interna e internacional de protección de menores, el TC afirma que se deriva “con relativa claridad, que la recepción y

acogimiento inicial de un extranjero menor de edad, o que pudiera, razonablemente, serlo, es competencia de la comunidad autónoma que tenga asumidas estatutariamente competencias en materia de protección de menores”, como sucede en este caso con la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sin embargo, las resoluciones recurridas se apartan de este marco protector, “al ordenar, la primera, la no recepción de nuevos migrantes con cargo a la Comunidad Autónoma, como al excluir el protocolo de entrega y recepción por los servicios de protección de menores de la CAC a los menores migrantes no acompañados que hayan sido rescatados por el Estado en el mar o que sean interceptados por la Guardia Civil y la Policía Nacional a su llegada a la costa, bajo el pretexto de no estar desamparados”.

La Sentencia recuerda, en este sentido su doctrina acerca de la irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias. Por tanto, acoge el motivo de impugnación consistente en que la CAC, a través de las resoluciones recurridas, habría dispuesto de sus competencias en materia de protección de menores y, en particular de los menores extranjeros no acompañados, en forma contraria a su propio Estatuto.

El TC afirma que no puede cerrar los ojos ante la realidad subyacente a este proceso constitucional, reconoce que la inmigración es un fenómeno de evidente naturaleza supraautonómica que trasciende el círculo de sus propios intereses y sobrepasa notoriamente su capacidad de gestión autónoma. No obstante, declara que dicha circunstancia no puede justificar la renuncia de dicha comunidad al ejercicio de sus propias competencias, debiendo atenderse también al principio de cooperación y colaboración entre el Estado y las CCAA.

- **FJ 4º: Delimitación de la declaración de inconstitucionalidad.**

Por último, la Sentencia acota el alcance de la declaración de inconstitucionalidad a la totalidad del protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la CAC y, respecto del acuerdo del Gobierno de Canarias, de 2 de septiembre de 2024, se declara la inconstitucionalidad del apartado segundo, por incurrir en las vulneraciones inconstitucionales apuntadas.

En cambio, el apartado tercero del acuerdo –que se limita a requerir al Estado para el cumplimiento de sus obligaciones en materia migratoria-, y sexto –por el cual se designa a la consejería competente para el seguimiento y ejecución del acuerdo-, constituyen un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas y resultan ino cuos para las competencias y derechos cuya tutela ha fundamentado la impugnación por el Gobierno de la Nación.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 82/2025, DE 26 DE MARZO DE 2025 (BOE nº 109, de 6 de mayo de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Conflicto de competencia núm. 7212-2023.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno de la Generalitat.

NORMA AFECTADA:

Diversos preceptos del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

Vulneración de las competencias de la Generalitat en materia de educación. Extralimitación del Estado al regular materias básicas, no dejando margen de desarrollo a la comunidad autónoma.

FALLO:

1º Inadmitir el conflicto positivo de competencia respecto de los arts. 9.3; 9.5; 96.2 c); 103.2 a) y b); 109.1 y 4; 112.1 d) y anexo IV del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

2º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del conflicto positivo de competencia en lo que respecta a los arts. 108.1 d) y 113.4 del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

3º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos: el art. 47.1 b), en los términos del fundamento jurídico 5 B) a), el segundo inciso del primer párrafo del art. 155.2 (“[l]os centros recogerán las solicitudes de cada alumno o alumna con indicación de la preferencia en participar en el régimen general o intensivo, en el caso de ofertar una misma especialidad en ambos regímenes, así como de la preferencia de las empresas”), en los términos del fundamento jurídico 5 E) a); los apartados segundo, tercero, cuarto y sexto del art. 166; los apartados segundo, tercero y cuarto del art. 203; el inciso “con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio” del primer párrafo, el segundo párrafo y los números (1) a (5) de la letra a) y el inciso “en un plazo no superior a dos meses desde la finalización de la acción formativa” de la letra c), todos ellos del art. 205.1 del Real Decreto 659/2023, en los términos del fundamento jurídico 5 I).

4º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FFJJ3-4: Regulación de la formación profesional y encuadramiento competencial.**

La Sentencia recuerda el cambio legislativo en la Formación Profesional llevado a cabo a través de la Ley Orgánica 3/2022 que supera el modelo dual anterior previsto en la Ley Orgánica 5/2002, al eliminar la distinción entre FP del sistema educativo y FP para el empleo.

Actualmente, se prevé un sistema único y flexible que integra la formación educativa y laboral en un único sistema. Esta reforma crea un Catálogo único de ofertas y cualificaciones, que organiza las competencias profesionales en 5 grados ascendentes (A, B, C, D y E). Pues bien, la demanda se centra únicamente en los grados D (ciclo formativo medio y superior, ámbito educativo) y E (curso de especialización, ámbito educativo superior).

El TC, antes de analizar el contenido del recurso, recuerda las competencias del Estado en materia educativa (art. 149.1.30 de la CE), las cuales incluyen la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE.

Asimismo, subraya que el Estado puede dictar normas con carácter básico siempre que se cumplan dos requisitos: uno formal, la previa habilitación legal, que de forma expresa remita al reglamento para completar aspectos básicos; y uno material, que el contenido se refiera a materias que, por su complejidad técnica o especificidad, requieran un tratamiento reglamentario que no pueda abordarse con una ley (SSTC 31/2010, 235/1999, 184/2012, ...).

- **FFJJ 5-8: Examen de los artículos impugnados.**
 - o Validez de la plataforma virtual (art. 25.1 b): El TC desestima la queja de la Generalitat, ya que el Real Decreto simplemente exige una plataforma, sin que determine o imponga una concreta tipología, lo que está en línea con la Ley Orgánica 3/2022, que prescribe que las administraciones

públicas deberán establecer y mantener una plataforma digital que asegure la oferta de formación virtual.

- Contenido de los programas formativos (art. 47.1 b): El TC declara inconstitucional y nulo el artículo que exigía que al menos el 75% de los programas formativos estuviera compuesto por módulos del Catálogo Modular de Formación Profesional, al considerar que limita las competencias autonómicas y carece de base legal.
- Optatividad, complementos formativos y currículo dual: El TC desestima las quejas de la Generalitat, afirmando que las regulaciones sobre optatividad (arts. 84.1 b), 96.1 b), 97.3 a), y 102.1) y la distribución del currículo entre centros y empresas (art. 105 b) y 154.6), así como los complementos formativos, son válidas. Argumenta que son elementos estructurales y básicos que garantizan la homogeneidad del sistema en todo el territorio. De ahí, la necesidad legalmente impuesta por la Ley Orgánica 3/2022 de respetar el correspondiente currículo y la duración mínima de las enseñanzas.
- Asignación de estudiantes y criterios de admisión:
 - (art. 155.2): El TC declara inconstitucional el inciso que exigía a los centros recoger las preferencias de los estudiantes y de las empresas. Sin embargo, considera válido el inciso que establece los criterios de asignación basados en el rendimiento académico y competencias personales.
 - Criterios de admisión (art. 111.2): El Tribunal desestima la queja, considerando que la priorización de la nota media para la admisión a ciclos formativos es una norma básica y no invade competencias autonómicas.
- Coordinación de la FP y consejos sociales (art. 166 y 203): El TC declara inconstitucionales y nulos los apartados del Real Decreto que creaban figuras de coordinación (innovación, emprendimiento) y la obligatoriedad

de un consejo social en los centros. Argumenta que estas figuras no están contempladas en la ley y vulneran las competencias autonómicas sobre la organización de centros.

- Obligaciones de los centros privados (art. 205.1): El TC declara inconstitucionales los incisos que imponían plazos específicos (30 días de antelación y 2 meses de finalización de la formación) para la comunicación de acciones formativas. Considera que, si bien la supervisión es una competencia básica del Estado, el nivel de detalle de estos plazos excede lo permitido.

- Centros de referencia nacional (disposición final segunda) y reconocimiento de créditos universitarios (art. 130 y anexo XI): El TC desestima las quejas de la Generalitat. Sostiene que la regulación sobre los centros de referencia nacional y el reconocimiento de créditos entre la FP y el sistema universitario son competencias exclusivas del Estado para garantizar la red estatal y la homogeneidad de los títulos.

- Títulos competenciales (disposición final sexta): El TC desestima la impugnación de la Generalitat y valida la invocación de los artículos 149.1.1 y 149.1.30 de la CE, justificando que el primero subyace al principio de igualdad en todo el territorio español, y el segundo es el título específico para la educación.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 96/2025, DE 9 DE ABRIL DE 2025 (BOE nº 117, de 15 de mayo de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4926-2024.

PROMOTOR:

El Presidente del Gobierno de la Nación.

NORMA AFECTADA:

El apartado décimo cuarto ter del artículo único de la Ley de la Asamblea de Madrid 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.

En concreto, el recurso impugna el apartado d) de la nueva redacción del art. 65 de la Ley 3/2016, que establece lo siguiente (se reproduce en su contexto para facilitar su comprensión):

«Art. 65. Concepto de interesado.

Tendrán la condición de interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los colectivos LGTBI y aquellas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos serán titulares de intereses legítimos colectivos. Estas últimas en caso de representar a una víctima o perjudicado en particular deberán contar con su permiso explícito.

c) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

d) Lo previsto en el apartado b) de este artículo no será de aplicación a los procesos penales ni a los procedimientos administrativos sancionadores».

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

La demanda reprocha al apartado impugnado la invasión de las competencias exclusivas del Estado para dictar legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

FALLO:

Estimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado d) del art. 65 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el apartado décimo cuarto ter del artículo único de la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º: Delimitación del alcance y sentido del apartado impugnado.**

La Sentencia explica que la regla impugnada afecta a la determinación de si las asociaciones, entidades y organizaciones en cuestión son titulares de intereses legítimos colectivos a los efectos de ostentar la condición de interesadas en los procedimientos administrativos sancionadores y de parte en los procesos penales. Sin embargo, no lo hace, como sostiene la demanda, excluyendo radicalmente dicha posibilidad, sino –como postula el letrado de la Comunidad de Madrid– eliminando el reconocimiento *ex lege* de intereses legítimos colectivos que realiza el apartado b) en su favor para el resto de los procedimientos, con la finalidad de que la decisión acerca de su legitimación se remita, en los términos de los apartados a) y c), a un juicio casuístico acerca de la existencia de derechos subjetivos o intereses legítimos (individuales o colectivos) en cada proceso penal o procedimiento administrativo sancionador concreto que se suscite dentro del ámbito subjetivo, objetivo y territorial de aplicación de la Ley 3/2016.

- **FJ 3º: Sobre la alegada invasión de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE).**

El TC afirma que el precepto contiene una regla procesal que invade la competencia reservada en exclusiva al Estado por el art. 149.1.6 CE. Se explica en la sentencia que la Asamblea de Madrid no ha indicado nada acerca de la concreta particularidad de Derecho sustantivo propio que justificaría la aprobación de la regla enjuiciada.

“Tampoco aprecia este tribunal que exista una particularidad sustantiva tal en la citada Ley 3/2016 ni en ninguna otra previsión del Derecho propio de la Comunidad de Madrid –que, si bien se mira, difícilmente podría contener particularidades sustantivas de relevancia a estos efectos, por corresponder la legislación penal al Estado sin excepción alguna ex art. 149.1.6 CE–. Por esta razón hemos de concluir que, por lo que hace a su referencia a los procesos penales, el apartado impugnado incurre en incompetencia, pues está vedado al

legislador autonómico decidir qué previsiones resultan o no de aplicación al proceso penal, lo que nos lleva a estimar el recurso en este punto”.

- **FJ 4º: Sobre la alegada invasión de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo (art. 149.1.18 CE).**

En este punto, la Sentencia también considera que el apartado impugnado es contrario al concepto de interesado que resulta de la lectura conjunta de los artículos 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones pública y el 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Ambos preceptos son legislación básica porque “la regulación de la condición de interesado en el procedimiento forma parte del núcleo del régimen del procedimiento administrativo común cuya regulación corresponde al Estado. Y ello porque ninguna cuestión más decisiva puede haber, en punto a establecer «las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (SSTC 227/1988, 50/1999, y 130/2013, por todas), que la relativa a la definición del concepto de interesado, esto es, de sujeto habilitado para ser parte en las relaciones jurídicas de carácter procedimental entabladas con la administración”.

De la interpretación conjunta de ambos preceptos básicos (el art. 31.2 e la Ley 15/2022, en conexión con el art. 4.2 de la Ley 22/2015), se deduce el reconocimiento *ex lege* la condición de interesados de las asociaciones y agrupaciones a los que se refiere para todos los procedimientos administrativos, incluidos los sancionadores, relativos a situaciones de discriminación previstas en la propia ley estatal, entre las que se cuentan las fundadas en motivos de expresión de género y de orientación o identidad sexual.

Por ello, se deriva una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con el precepto impugnado, en tanto que este remite la decisión sobre la condición de interesado, tal y como se ha dicho anteriormente, a un juicio casuístico del aplicador de la norma acerca de la existencia o no, en cada caso, de derecho subjetivo o interés legítimo.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 150/2025, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 (BOE nº 261, de 23 de septiembre de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad 26-2023

PROMOTOR:

Presidente del Gobierno de la Nación.

NORMA AFECTADA:

Los artículos 2, 3.1, 3.2, 4 y 5 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno, se dirige contra el art. 2, en cuanto a su inciso «en los contratos mixtos en la parte relativa a la obra y en los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública»; el art. 3.1, en lo que se refiere a los incisos «o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras» y «o cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el período de un año desde la entrada en vigor de este decreto-ley»; el art. 3.2, en cuanto a su inciso «además de los materiales siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre, los materiales cuyo incremento de coste podrá ser causa de revisión excepcional de precios serán cemento, materiales cerámicos, madera, productos plásticos, áridos y rocas y vidrio»; el art. 4; y el art. 5, todos ellos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón.

El recurso de inconstitucionalidad, de carácter exclusivamente competencial, denuncia la invasión de la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). En concreto, los incisos y artículos recurridos del Decreto-ley 3/2022 se habrían apartado del régimen excepcional de revisión de precios establecido por el legislador estatal, con carácter básico, en el título II del Real Decreto-ley 3/2022, extendiendo este régimen excepcional a supuestos no previstos en el mismo. Por otro lado, en cuanto al art. 5, su impugnación se fundamenta en que habría venido a establecer una revisión de precios encubierta, al margen de la legislación estatal básica, y a regular una modificación contractual que se aparta de las causas y requisitos exigidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

FALLO:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso «en los contratos mixtos, en la parte relativa a la obra, y en los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública» del art. 2; el inciso «o los contratos mixtos respecto a la prestación de las obras» del art. 3.1; el inciso «de este decreto-ley» del art. 3.1; el inciso «áridos y rocas» del art. 3.2; y el art. 4 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón, con los efectos señalados en el FJ 7 de esta sentencia.

2.º Declarar que el art. 5 del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ 6 d) in fine de esta resolución.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- FJ 3º: Sobre las normas utilizadas en el examen de contraste

El tribunal recuerda la doctrina del *ius superveniens* (por todas, SSTC 86/2019, de 20 de junio, FJ 3 y, más recientemente, 120/2024, de 8 de octubre, FJ 2), que establece que cuando se plantean controversias de naturaleza competencial, su resolución debe efectuarse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de dictar sentencia.

Igualmente, el Tribunal señala que en este caso la constitucionalidad del Decreto-Ley aragonés no se determina por comparación con el régimen general establecido con carácter básico en LCSP, sino por el respectivo Real Decreto-Ley dictado por el Estado en relación con la revisión de precios. Considera que hay dos regímenes excepcionales, autonómico y estatal, en la materia y que debe prevalecer la norma especial frente a lo general a la hora de determinar el contenido de lo básico, sin perjuicio de alguna incidencia de la legislación ordinaria de contratos del sector público.

- FJ 3º: Valor de los acuerdos alcanzados en aplicación del artículo 33.2 LOTC

El Tribunal Constitucional indica que ha venido señalando que «en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso (en sentido parecido, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3, y también SSTC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 79/2017, de 22 de junio, FJ 10). Tampoco los eventuales acuerdos de tales comisiones pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en un recurso de inconstitucionalidad (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 6)» [STC 72/2021, de 18 de marzo, FJ 2 a), con cita de la STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 6].

- FJ 4º: Encuadre de la competencia en materia de contratación del sector público

El Tribunal manifiesta que la doctrina sobre la distribución competencial en materia de contratos públicos ha quedado compendiada, de forma extensa y sistemática, en la STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 5, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 4261-2018, interpuesto precisamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la Ley de contratos del sector público.

Con arreglo a la STC 68/2021, FJ 5 E), la delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública se ha llevado a cabo atendiendo a dos criterios teleológicos: «(i) El criterio vinculado a la consecución o garantía de los principios generales de la contratación en el sector público. En términos de la STC 141/1993, FJ 5, 'la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las administraciones públicas' [en el mismo sentido, SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6 B); 162/2009, de 29 de junio, FJ 4; 56/2014, FJ 3 a), y 237/2015, FJ 2]. (ii) En conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, al criterio anterior se añade 'una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa' [STC 84/2015, FJ 5 a)]».

De esta manera, «todos aquellos preceptos de la Ley de contratos del sector público que directamente se encaminen a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos –STC 84/2015, FJ 5 a), plasmados en el art. 1.1 LCSP–, deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Por el contrario, no tendrán tal consideración 'aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las

comunidades autónomas con competencia para ello' (STC 141/1993, FJ 5). Por esta vía quedan excluidas de la esfera de lo básico aquellas prescripciones de orden procedimental y formal, que tienen una naturaleza complementaria y auxiliar que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación».

A su vez, ateniendo al objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, procede también tener en cuenta otros criterios específicos asentados en la doctrina constitucional:

(i) En relación con el régimen del precio, la STC 56/2014, FJ 4 b), afirmó el carácter básico de la regla de prohibición del pago aplazado y sus excepciones, «tanto por regular un aspecto nuclear de la contratación administrativa como por su conexión con el principio de estabilidad presupuestaria, que informa y preside todas las políticas públicas con impacto en el gasto y, en lo que aquí interesa, los presupuestos de las comunidades autónomas (art. 21.2 de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas)». En aquella sentencia, añadimos también que «siendo competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, establecer la regla general de prohibición del pago aplazado en los contratos de las administraciones públicas, la misma lógica se extiende a considerar que solo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues estas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma. [...] Y así lo hemos recordado en la STC 17/2014, de 30 de enero, FJ 8: 'si básica es la regla general, básica debe ser también la excepción (SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8; y 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 5)».

En especial, por lo que a la resolución de este recurso interesa, cabe destacar que este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse, al menos parcialmente, acerca de la revisión de precios, afirmando que el art. 103.6 LCSP, en virtud del cual corresponde al Consejo de Ministros aprobar fórmulas tipo de revisión de precios, es «una norma básica sobre el régimen de precios –cuestión esencial de la contratación pública [...]–» [STC 68/2021, FJ 6 H) c)].

(ii) También hemos reconocido que «[l]as normas que rigen la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos tienen, con carácter general, la consideración de básicas. Las que regulan los actos de preparación y adjudicación 'pueden considerarse materialmente básicas, pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las administraciones [SSTC 141/1993, FFJJ 5 y 6 b), y 56/2014, FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos' y 'las reglas sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en cuanto que permiten salvaguardar los fines públicos a que sirven los contratos administrativos, forman parte de ese mínimo común denominador que caracteriza las bases en materia de contratación pública'» [STC 68/2021, FJ 5 E) b) ii)].

(iii) «La regulación de las prerrogativas de la administración en materia de contratación tiene, en general, la consideración de básica [STC 84/2015, FJ 5 a)]. En concreto, el tribunal ha declarado que el ius variandi constituye un aspecto básico como prerrogativa de la administración en la ejecución de los contratos; y que lo mismo cabe decir del deber de respetar el equilibrio financiero (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 32)» [STC 68/2021, FJ 5 E) b) (iii)].

-FJ 5º: Carácter básico, formal y material, de la regulación estatal de contraste

El tribunal no acoge la perspectiva aragonesa que negaba el carácter básico de las disposiciones de contraste, al configurarse estas como de aplicación voluntaria para las Comunidades Autónomas, en vez de fijarse de forma imperativas. Estos elementos son descartados en el juicio final del tribunal Constitucional.

Así, se dice que «Desde el punto de vista formal, la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2022, en su apartado tercero establece: "Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia

de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, con excepción de aquellos aspectos que conforme a la disposición final primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, hayan sido declarado no básicos”.

Teniendo en cuenta el objeto de la regulación de los arts. 6 a 10 del Real Decreto-ley 3/2022, que no es sino una modalidad excepcional de revisión de precios, esta previsión ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto acerca de dicho instituto en la disposición final primera de la Ley de contratos del sector público. La citada disposición final, en relación con la revisión de precios (regulada en los arts. 103 a 105 LCSP), establece que no tendrán carácter básico ni el art. 104 (revisión en casos de demora en la ejecución) ni el art. 105 (pago del importe de la revisión), mientras que sí reconoce como básico al art. 103 (que regula la procedencia y límites de la revisión de precios), sobre el que ya se pronunció, en parte, este tribunal en la STC 68/2021, FJ 6 H) c). De todo ello se desprende que la voluntad del legislador estatal es la de otorgar carácter formalmente básico a la regulación de los elementos esenciales de la revisión de precios, recogida en el art. 103, dejando al margen de dicha consideración de normas básicas aquellos aspectos procedimentales, complementarios, auxiliares o de mero detalle, como son los contenidos en los arts. 104 y 105».

Concluye que «solo el legislador estatal puede determinar las excepciones al régimen general de la revisión de precios, pues tales excepciones “no hacen sino delimitar el alcance de la regla general».

-FJ 5º: Naturaleza y papel de la norma estatal de contraste

«la norma dota de uniformidad en todo el territorio al régimen excepcional de revisión de precios en los contratos públicos. Efectivamente, el legislador estatal, ante el escenario inflacionista acaecido en los años 2021 y 2022, decidió regular un marco excepcional de revisión de precios, único y limitado a supuestos tasados, que permitía aligerar temporalmente los rígidos requisitos del art. 103

LCSP, dejando a las comunidades autónomas la decisión acerca de si, atendidas sus circunstancias particulares, resultaba oportuno acogerse a dicho mecanismo excepcional o, en su defecto, subvenir al impacto de la inflación sobre los contratos públicos de obras con arreglo a las medidas previstas de ordinario en la Ley de contratos del sector público. Pero este margen de decisión otorgado a las administraciones autonómicas no resta un ápice de uniformidad ni de vinculatoriedad a la regulación estatal de la revisión excepcional de precios, bien entendido que el margen que se les concede lo es para la activación del citado mecanismo, pero, una vez acordada dicha activación, su régimen jurídico habrá de ser el establecido en el título II del Real Decreto-ley 3/2022, sin que el legislador autonómico ostente competencias para decidir aplicar el régimen estatal a supuestos no previstos en el mismo, como ocurre en este caso, por más que sea con una vigencia temporal limitada».

-FJ 5º: Utilización de una orden ministerial con carácter básico para determinar el listado de materiales

«La doctrina constitucional ha venido estableciendo ciertas exigencias en cuanto a la forma y rango de los instrumentos en que se recogen las bases estatales. Así, nuestra doctrina ha reconocido en este ámbito el principio de ley formal. Ahora bien, como recordamos en la STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3 c), “[c]omo excepción a dicho principio de ley formal, hemos admitido también que ‘el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de esta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases’ (STC 69/1988, FJ 3, seguida de otras muchas). [...] debe recordarse que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales ‘si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características’ (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, después confirmada, entre otras, por la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6). Desde esta última perspectiva, la habilitación al Gobierno ‘quedaría

justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del reglamento que de la ley' (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24)".

Además, dijimos entonces que "[e]n cuanto a la fijación de bases a través de órdenes ministeriales, nuestra doctrina ha admitido esta posibilidad de manera excepcional, restringiéndola a 'materias tan coyunturales o incluso efímeras que solo una orden ministerial pudiese abordarlas eficazmente' (STC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10), esto es, 'cuando dada la naturaleza de la regulación resulta manifiestamente irrazonable plasmarla en normas cuya modificación no puede hacerse con la agilidad necesaria' (STC 158/1986, de 11 de diciembre, FJ 3). Así, hemos aceptado la posibilidad de utilizar órdenes ministeriales para actualizar la regulación básica de los niveles máximos de exposición a las emisiones radioeléctricas con la finalidad de adaptarlos al progreso científico, en el ámbito de la competencia estatal para fijar las bases en materia de sanidad (STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6). En el ámbito de la competencia estatal para la regulación de las bases del régimen minero y energético, hemos aceptado que la legislación básica remita a orden ministerial la determinación de las medidas necesarias para garantizar el acceso de los usuarios potenciales a las redes de transporte y a los lugares de almacenamiento, así como al establecimiento del régimen retributivo de las redes de transporte (STC 165/2016, de 6 de octubre, FJ 15). Y también hemos aceptado la concreción a través de orden ministerial de los temarios para las pruebas de acceso a la función pública docente, como complemento de la correspondiente legislación orgánica y de su desarrollo en norma reglamentaria con rango de real decreto (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 6)" [STC 99/2022, FJ 3 c)].

Pues bien, dada la finalidad del instrumento regulado, esto es, un mecanismo excepcional de revisión de precios ideado para hacer frente a una coyuntura caracterizada por el alza del coste de los materiales empleados en la construcción de obra pública, la determinación de los concretos materiales cuyo encarecimiento deba tenerse en cuenta constituye una cuestión basilar de dicho régimen jurídico. La definición de tales materiales es una parte indispensable del régimen excepcional de revisión de precios diseñado. Llegados a este punto, es

difícilmente discutible que la precisa enumeración de los materiales cuyo coste tiene un impacto significativo en la obra pública, en el marco de la coyuntura económica a que responde la medida excepcional, es una cuestión de índole eminentemente técnica y susceptible de evolucionar al compás de las fluctuaciones del mercado, por lo que resultaría irrazonable exigir que tal precisión hubiera de quedar concretada por el legislador. (...)

(iii) Desde la perspectiva material, la enumeración de los materiales constituye un complemento esencial de la metodología establecida para determinar los casos en los que procede la revisión excepcional de precios. A este respecto, conviene reiterar que nos encontramos ante una medida que constituye una excepción a la regulación básica de la revisión de precios en la Ley de contratos del sector público y, en consecuencia, solo al legislador estatal le corresponde la regulación de dicha excepción.

A ello debe añadirse que la limitación cualitativa de los materiales cuyo incremento de coste pueda justificar la quiebra del principio de riesgo y ventura que supone la revisión excepcional de precios, aquí regulada, responde a la finalidad de conciliar este mecanismo excepcional con la optimización de la utilización de los fondos públicos, lo cual es coherente con el hecho de que dicha enumeración de materiales venga fijada por la normativa estatal con carácter numerus clausus.

Es por todo ello que no cabe considerar que nos encontremos ante un aspecto auxiliar o de detalle, susceptible de ser concretado por las comunidades autónomas sin menoscabo de los objetivos perseguidos por la legislación básica. Tratándose de una revisión de precios justificada por el incremento coyuntural del coste de determinados materiales empleados para la ejecución de obra pública, la misma identificación de los materiales afectados no puede ser considerada una cuestión meramente secundaria, sino que se torna en un elemento esencial del régimen temporal y excepcional aquí analizado.

En conclusión, el artículo único de la Orden HFP/1070/2022, a la que remite el art. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022, es formal y materialmente básico.

*b) Expuesto cuanto antecede, resta por examinar si existe contradicción entre la referida normativa básica y el inciso del art. 3.2 del Decreto-ley 3/2022.
(...)*

La enumeración de los materiales establecida por los arts. 7.1 del Real Decreto-ley 3/2022 y completada por el artículo único de la Orden HFP/1070/2022 es taxativa. Se trata de una lista cerrada. Además, dada la configuración como excepción del mecanismo de revisión de precios que nos ocupa, así como la necesidad de coherencia con el respeto a la disciplina presupuestaria, su interpretación ha de efectuarse de manera restrictiva. (...)

Por ello, no es posible acoger una interpretación razonable del precepto estatal en virtud de la cual el legislador autonómico quede facultado para ampliar con libertad de criterio el catálogo de materiales cuyo coste habrá de ser considerado para determinar los contratos de obras que pueden acogerse al mecanismo excepcional de revisión de precios.

La conclusión que se alcanza es que el legislador autonómico carece de competencia para extender la excepción regulada por la normativa estatal más allá de sus estrictos términos, introduciendo a su discreción cualesquiera otros materiales, por más razonables que estos puedan resultar».

- FJ 6º: Interpretación conforme en relación a la regulación aragonesa del Decreto Ley en materia de modificación contractual

«Como razonó la STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3 c), “es obvio que la omisión en una ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en la ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas solo este carácter de recordatorio puede revestir’ (STC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 2). No obstante, también se ha señalado que la conclusión será distinta, y concurrirá un vicio de inconstitucionalidad, cuando la única

exégesis posible de la omisión -total o parcial- lleve a entender que la regulación autonómica está estableciendo una regulación contraria a la legislación básica estatal, al tratarse de omisiones que, al no poder considerarse inocuas, indiferentes o neutras, alteran el régimen jurídico previsto en la misma, como es el caso de la omisión de requisitos esenciales en una determinada regulación que el desarrollo autonómico no puede desconocer (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2) u omisiones muy significativas que solo pueden entenderse como reducción del nivel de rigor que en la materia establece la legislación básica estatal (STC 73/1997, de 11 de abril, FJ 4)” (STC 8/2012, de 18 de enero. FJ 5)”. Este criterio ha sido reiterado en la STC 44/2025, de 12 de febrero, FJ 4 C), precisamente en relación con una controversia competencial en materia de contratos del sector público.

En este caso, desde la perspectiva competencial, nada cabría objetar a una normativa autonómica que regulara una modificación de los materiales a emplear en la ejecución del contrato de obras ante un incremento extraordinario e imprevisible de los materiales inicialmente proyectados, siempre que se ajustara a los requisitos establecidos para ello en la Ley de contratos del sector público. Dichos requisitos no son solo procedimentales sino también sustantivos. Es en este punto en el que surge la discrepancia entre las partes, pues el tenor literal de la norma autonómica parece remitirse a la norma estatal solo parcialmente, en lo que hace a la tramitación de los modificados, pero no en lo que se refiere a sus requisitos materiales. (...)

En efecto, siguiendo una interpretación literal y estricta del precepto cuestionado, como la que postula el abogado del Estado, la referencia a la tramitación habría de ser entendida en el sentido de que la remisión lo es exclusivamente a las reglas procedimentales contenidas en la Ley de contratos del sector público, pues el significado usual de la palabra “tramitación” se conecta, precisa y principalmente, con la noción de procedimiento. Así interpretado el inciso en cuestión, la conclusión habría de ser que el legislador autonómico ha venido deliberadamente a situarse al margen de la regulación sustantiva de la Ley de contratos del sector público en esta materia.

No obstante, como ha señalado este tribunal, “la validez de la ley ‘ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución’ (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13), explorando las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, ya que, si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, ‘resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la Ley’ (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18)” (STC 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 11).

Pues bien, como han defendido ante este tribunal las representaciones procesales del Gobierno de Aragón y de las Cortes de Aragón, los términos amplios en los que aparece regulado este supuesto específico de modificación contractual, así como la misma remisión efectuada, en sentido genérico, a “lo dispuesto para las modificaciones contractuales en la Ley 9/2017”, son susceptibles de ser interpretados, sin ignorar ni desfigurar con ello el sentido del enunciado legal; de modo que, cuando el art. 5 del Decreto-ley 3/2022 establece que “[l]a solicitud [...] se tramitará de conformidad con lo dispuesto para las modificaciones contractuales en la Ley 9/2017”, tal remisión a la legislación estatal no debe entenderse limitada a únicamente a las reglas procedimentales recogidas en aquella, sino que se hace extensiva también a las reglas sustantivas que disciplinan los casos, supuestos y condiciones en los que procede la modificación del contrato. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo de la presente sentencia».

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 151/2025, DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2025 (BOE nº 261, de 30 de octubre de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Conflicto positivo de competencia núm. 497-2024.

PROMOTOR:

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.

OBJETO AFECTADO:

El contrato denominado “Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tiene las administraciones públicas”, licitado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El gobierno autonómico sustenta su demanda en que el contrato, que se configura como una actuación pública para el fomento del acogimiento familiar, se inserta en la materia de protección y tutela de menores, por lo que supone una injerencia en la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de protección y tutela de menores, recogida en el art. 26.1.24 EAM.

FALLO:

1º Declarar que la celebración del contrato denominado “Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tienen las administraciones públicas” vulnera las competencias autonómicas en los aspectos relativos al diseño del mencionado servicio, con declaración de nulidad del

contrato únicamente en cuanto a tal extremo, en los términos del fundamento jurídico
4 .

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º: Objeciones a la admisibilidad del conflicto: desestimación.**

El Abogado del Estado solicita en primer lugar la inadmisión del conflicto, sosteniendo, en síntesis, que el contrato de que se trata no puede ser objeto idóneo del mismo, ya que únicamente produce efectos entre las partes que lo suscriben, sin que su celebración implique el ejercicio de competencia alguna, ni, por consiguiente, una vulneración o menoscabo de las competencias autonómicas en materia de protección y tutela de menores. Afirma que el ejercicio de la competencia por parte del Estado se llevaría a cabo, en su caso, tras concluirse la asistencia técnica en que consiste el contrato.

Sin embargo, recordando su doctrina, esta tesis es desestimada. Según el TC, la celebración de un contrato administrativo implica el ejercicio de su competencia por parte de las administraciones públicas integrantes del sector público a los efectos de la Ley 9/2017, que, a la hora de contratar, han de actuar dentro de su respectivo ámbito competencial, so pena de invadir las competencias de otros entes públicos. En este sentido, el art. 28.1 LCSP dispone que «[l]as entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales». Esta idea se manifiesta de manera clara en dos pronunciamientos de este tribunal, resolutorios de sendos conflictos de competencia planteados en relación con actuaciones de naturaleza contractual, a cuya idoneidad como objeto del procedimiento conflictual no se opuso ninguna objeción (SSTC 112 y 124/2012).

- **FJ 3º: Encuadre material y competencial del contrato objeto de la controversia.**

El contrato en cuestión tiene por objeto la asistencia técnica para «el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tienen las administraciones públicas».

Por ello, la materia sobre la que recae el contrato objeto del conflicto, entra en juego la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid sobre protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, contemplada en el art. 26.1.24 EAM, y que la demanda rectora del conflicto afirma que ha sido vulnerada por la actuación estatal.

No obstante, como dijimos en la STC 243/2004, de 16 de diciembre, FJ 4, la referida competencia autonómica ha de coexistir con otros títulos competenciales exclusivos de titularidad estatal y que operan sobre la misma realidad social. Esto es, existen diversos títulos competenciales que permiten al Estado incidir sobre la materia de protección y tutela de menores, que habrán de tenerse en cuenta a la hora de resolver el presente conflicto.

- **FJ 4º: Resolución de la controversia: estimación parcial del conflicto.**

El Tribunal pone de relieve el doble objeto del contrato, al dirigirse, por una parte, a aumentar el conocimiento disponible sobre el acogimiento familiar para mejorar las políticas públicas en la materia, y, por otra, al diseño del referido servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya guarda o tutela tienen las administraciones públicas.

Por lo que respecta al resultado del contrato en cuanto al primer objeto que el mismo persigue, consistente en el aumento del conocimiento disponible sobre el acogimiento familiar para mejorar las políticas públicas en la materia, se afirma que, entra de lleno dentro del elenco de las competencias estatales en la materia, en la medida en que puede servir de base para el futuro ejercicio de sus potestades dirigidas a regular la figura del acogimiento a través de la legislación civil aprobada al amparo del art. 149.1.8 CE, o a decidir la realización de su gasto público en la materia, en los términos a los que ya nos hemos referido, con cita de la STC 13/1992. Así pues, en cuanto a su primer objetivo, dirigido al aumento de los conocimientos disponibles en cuanto al acogimiento familiar, el contrato no excede de las competencias del Estado ni, por consiguiente, supone una intromisión en las competencias autonómicas en materia de protección y tutela de menores.

Por el contrario, el conflicto se estima en lo referente al diseño de un servicio estable de captación, sensibilización y formación de familias de acogida para menores bajo tutela pública, al considerarse una función de carácter ejecutivo que pertenece exclusivamente a las comunidades autónomas. El Tribunal aclara que esta actividad excede la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.8 CE, la cual queda restringida únicamente al ámbito legislativo.

La resolución rechaza los motivos alegados por el Estado para sostener dicha actuación, descartando que concurra un supuesto de supraterritorialidad o que el vicio competencial pueda subsanarse mediante las instrucciones impartidas a la empresa adjudicataria. De igual modo, se niega que esta iniciativa pueda ampararse en fórmulas de cooperación derivadas de planes de la Conferencia Sectorial, de la Estrategia Estatal de Derechos de la Infancia o de la gestión de fondos europeos como el FSE+. A este respecto, el Tribunal recuerda que, conforme a su doctrina, el principio de cooperación no autoriza al Estado a desposeer a otras administraciones de sus facultades ni a alterarlas, debiendo basarse siempre en la voluntariedad de acuerdo con la Ley 40/2015. Finalmente, se descarta que el contrato responda a una labor de coordinación estatal, ya que el Estado no dispone de un título habilitante específico para ello en el art. 149.1 CE.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 165/2025, DE 8 DE OCTUBRE DE 2025 (BOE nº 270, de 10 de noviembre de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024.

PROMOTOR:

Las Cortes de Aragón.

NORMA AFECTADA:

La totalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña y, en concreto, contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y contra las disposiciones finales primera y segunda de la citada ley orgánica.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El recurso de inconstitucionalidad sostiene que la amnistía, en sí misma considerada, es contraria a la Constitución. El Parlamento autonómico recurrente alega que la amnistía no se encuentra expresamente prevista en la Constitución y que solo podría aprobarse previa reforma expresa de esta. Argumenta que, a partir del examen de los trabajos constituyentes y de la prohibición de los indultos generales, recogida en el art. 62 i) CE, se deriva la prohibición constitucional de la institución de la amnistía.

De otra parte, alega que durante la tramitación parlamentaria se incurrió en diversos vicios procedimentales que determinarían la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por vulneración del art. 23 CE y, además, se afirma que al no haberse tramitado la previa reforma constitucional se habría vulnerado el derecho de los ciudadanos aragoneses a pronunciarse en el referéndum que muy probablemente se habría convocado. También

considera que la Ley de amnistía en su conjunto, y en particular el art. 1, vulnera el derecho a la igualdad del art. 14 CE.

Además de los argumentos referidos al conjunto de la Ley de amnistía, en el recurso de inconstitucionalidad presentado por las Cortes de Aragón se denuncia también la inconstitucionalidad, en concreto, de sus arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y de sus disposiciones finales primera y segunda. En relación con estos preceptos el recurso denuncia la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); el derecho a la igualdad (art. 14 CE); el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE); el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE); el principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE); así como las normas reguladoras del procedimiento de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE).

FALLO:

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.3 y 7 d) de esta sentencia.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º: Sobre la legitimación de las Cortes de Aragón para promover el presente recurso de inconstitucionalidad.**

En primer lugar, la sentencia enjuicia si las Cortes de Aragón están legitimadas para la interposición de este recurso, algo que niega el Abogado del Estado, quien afirma que el art. 32 LOTC permite a las CCAA recurrir leyes estatales “que afecten a su ámbito de autonomía”.

El TC desestima dicho óbice procesal y reconoce la legitimación activa de las Cortes de Aragón. En este sentido parte de una posición flexible, según la cual no es necesario que la ley estatal vulnere competencias autonómicas concretas, sino que es suficiente con que existan puntos de conexión material entre la ley estatal recurrida y el ámbito competencial autonómico.

Estos puntos de conexión concurren en el presente caso, donde se aborda la “arquitectura constitucional del Estado” y el modelo de distribución de competencias, como la potestad del Estado para regular las amnistías. Asimismo, el recurso pretende la defensa de principios constitucionales (como la separación de poderes o la igualdad), algo que resulta esencial para el marco en el que se desenvuelven las CCAA, justificando su interés en depurar el ordenamiento jurídico.

- **FJ 4º: Sobre la ausencia de una previsión constitucional expresa en materia de amnistía y sus consecuencias.**

En relación a los motivos concretos de impugnación, la sentencia se remite en buena medida a la doctrina fijada en la STC 137/2025, de 26 de junio, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido contra esta misma ley por más de 50 diputados y más de 50 senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y en el Senado.

Basándose en dicha doctrina, desestima este primer motivo de inconstitucionalidad. El argumento de los recurrentes consistía en que la amnistía no está expresamente prevista en la CE y que, por tanto, sería

necesaria una reforma constitucional. Además, se alegaba que la norma vulneraba la prohibición de indulto general contenida en el art. 62 i) CE y que resulta contraria al principio de separación de poderes.

El Tribunal rechaza estas alegaciones por las siguientes razones: la relación entre amnistía e indulto no es de grado, sino cualitativa; la amnistía extingue el delito (es una prerrogativa legislativa), mientras que el indulto solo exime de la pena. Por lo tanto, la prohibición constitucional del indulto general (art. 62 i) CE) no afecta a la amnistía.

Por otra parte, el Tribunal confirma que el silencio constitucional sobre la amnistía no equivale a su prohibición, ni implica la necesidad de una reforma constitucional. La Constitución se concibe como una "norma abierta" y el legislador puede regular toda materia que no esté prohibida de forma explícita o implícita en el texto fundamental.

Por último, el TC niega que la Ley de Amnistía vulnere la separación de poderes o la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE). En este sentido, afirma que *“la amnistía, prerrogativa legislativa, no efectúa juicio alguno, sino que redefine el carácter punible de hechos cometidos en el pasado. En consecuencia, no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos”*.

- **FJ 5º: Sobre la alegada vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones en la tramitación del procedimiento legislativo.**

El Tribunal Constitucional desestima las alegaciones de las Cortes de Aragón relativas a la supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas (art. 23 CE) por infracciones en el procedimiento legislativo de la Ley de Amnistía, reiterando la doctrina establecida en la STC 137/2025.

En primer lugar, se rechaza la queja de que la iniciativa debió tramitarse como Proyecto de Ley, confirmando que no existe obstáculo constitucional para que una Ley Orgánica tenga su origen en una Proposición de Ley.

En segundo lugar, se confirma que la aplicación del artículo 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que conllevó la devolución del texto a la Comisión de Justicia tras no obtener la mayoría absoluta requerida, fue ajustada a Derecho. Se argumenta que esta devolución es una herramienta legítima para promover la deliberación y no constituye un vicio que lesione el derecho fundamental de los diputados (art. 23.2 CE).

- **FJ 6º: Impugnación del art. 1 en relación con el derecho a la igualdad (art. 14 CE).**

El Tribunal Constitucional reitera la doctrina previa fijada en la STC 137/2025 y acepta que la diferencia de trato que exige de responsabilidad a los actos vinculados al *procés* tiene una justificación objetiva y razonable, al sustentarse en una causa (la grave crisis institucional del proceso independentista) y en una finalidad (favorecer la reconciliación y el diálogo político) que se consideran legítimas y proporcionadas como medio abstracto para rebajar la tensión social.

Sin embargo, al aplicar la doctrina anterior, el TC confirmó dos inconstitucionalidades que violaban la igualdad. En primer lugar, el art. 1.1 de la ley por omisión, en la medida que excluía de su ámbito de aplicación a quienes, en el mismo contexto y período, actuaron en contra del movimiento secesionista catalán. El TC considera que dicha exclusión carece de justificación objetiva y razonable, contradice la finalidad de reconciliación que persigue la norma y vulnera el principio de igualdad ante la ley. La Sentencia no declara, sin embargo, su nulidad, sino que afirma que debe interpretarse en el sentido de que también deben ser amnistiadas las conductas dirigidas a rechazar el *procés*, siempre que reúnan los demás requisitos previstos en la ley.

Por otra parte, se declaró inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 1.3 al permitir que el beneficio de la amnistía se extendiera a conductas criminales que se prolongasen o iniciasen más allá del plazo final (efecto pro futuro), lo cual

fue considerado un trato discriminatorio y desmedido al carecer de conexión con la finalidad de la ley. Como la STC 137/2025 ya había resuelto sobre la inconstitucionalidad de estos preceptos, el Tribunal de la STC 165/2025 declara la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso respecto a la impugnación de ambos artículos.

- **FJ 7º: Impugnación del art. 1 por la alegada infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE).**

El Tribunal, aplicando la doctrina establecida en la STC 137/2025, desestima la queja en su totalidad.

La sentencia centra su análisis exclusivamente en la seguridad jurídica, excluyendo el examen bajo el principio de legalidad penal, por no ser aplicable el estricto mandato de taxatividad a una ley de amnistía. El TC concluye que la Ley ofrece un suficiente nivel de certeza, al considerar que la definición del ámbito material, que abarca "cualquier acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable" cometido con una intención específica vinculada a la secesión, es lo suficientemente clara.

El uso de la intencionalidad como criterio es considerado un elemento subjetivo habitual y adecuado para conectar la conducta con la finalidad de la ley. Respecto al ámbito temporal, el Tribunal reitera que las fechas de inicio y fin (1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023) están claramente delimitadas, y que la "flexibilidad" introducida por el art. 1.3 (para conductas que se prolongan en el tiempo) es una regla de aplicación que no desdibuja el marco temporal acotado.

Finalmente, se declara la pérdida sobrevenida de objeto respecto al art. 1.3, párrafo segundo, dado que este precepto ya había sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 137/2025.

- **FJ 8º: Impugnación del art. 2 de la Ley de amnistía.**

El TC desestima la impugnación de las Cortes de Aragón contra el catálogo de exclusiones del artículo 2 de la Ley de Amnistía, concluyendo que estas exclusiones no vulneran el derecho a la igualdad (art. 14 CE), la legalidad penal (art. 25.1 CE) ni la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), remitiéndose a la doctrina de la STC 137/2025.

El TC ratifica que las exclusiones buscan acotar la amnistía a infracciones que estén dentro del margen de disposición del legislador nacional y que no revistan una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con la finalidad de reconciliación y normalización.

En cuanto a las impugnaciones específicas:

El Tribunal rechaza que la exclusión de ciertos delitos de terrorismo (Art. 2 c) por remisión directa a la Directiva (UE) 2017/541 vulnere la seguridad jurídica o la legalidad penal, al ser una referencia necesaria para la armonización con el Derecho de la Unión Europea.

Se desestima la queja contra la exclusión de la motivación ideológica (Art. 2 d) como criterio de exclusión, al considerarla una opción legislativa objetiva y razonable para evitar ambigüedades en un contexto de confrontación ideológica.

Respecto a la malversación (arts. 1.1 y 1.4), se rechaza que el requisito de "no haya habido propósito de enriquecimiento" para ser amnistiable vulnere la legalidad penal. El TC insiste en que el Código Penal no es un canon de constitucionalidad y que el legislador orgánico tiene un amplio margen de libertad para incorporar elementos subjetivos al delimitar qué conductas concretas quedan amparadas por la amnistía.

Finalmente, también se desestima la impugnación del artículo 2 f) sobre los delitos de traición y paz, reiterando que el legislador no está vinculado por la definición del Código Penal y puede añadir detalles como la exigencia del uso efectivo de la fuerza para asegurar la proporcionalidad de la amnistía, excluyendo las conductas más graves.

- **FJ 9º: Impugnación de la totalidad de la Ley de amnistía y de sus arts. 1 y 3 a 8.**

El TC desestima las impugnaciones dirigidas contra la totalidad de la Ley de Amnistía y específicamente contra los artículos 4 a 8, por supuesta vulneración de la separación de poderes, la exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el derecho a la igualdad (art. 14 CE), en gran parte remitiéndose a la doctrina de la STC 137/2025.

En primer lugar, se rechaza la impugnación global de la Ley y sus efectos, ya que la amnistía no vulnera el principio de separación de poderes ni la exclusividad jurisdiccional. La aplicación de la amnistía no es automática (*ope legis*), sino que requiere la mediación judicial para determinar el encaje de los hechos en el ámbito de la Ley, sin que el legislador interfiera en la potestad de juzgar. Se desestima la impugnación del artículo 3 por falta de argumentación.

Respecto a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el artículo 4 (efectos inmediatos en la vía penal):

Se confirma la constitucionalidad de la inmediatez de los efectos, pues se respeta la necesidad del juicio de subsunción por parte del juez.

Se valida la orden de levantar las órdenes de detención europeas e internacionales (art. 4 b), al ser una consecuencia lógica y coherente con la extinción de la responsabilidad criminal, y no se contraviene el Derecho de la Unión Europea.

Se considera constitucional el inciso que permite plantear cuestiones de inconstitucionalidad o prejudiciales, al ser la garantía de que los órganos judiciales pueden usar los mecanismos de reenvío previstos.

Se rechaza que el levantamiento de medidas cautelares penales y la reserva de las acciones civiles (art. 4 a y art. 8.2) vulnere la tutela judicial. El derecho a la reparación no es a un proceso penal específico, y el traslado de la reclamación a la vía civil es una consecuencia legal compatible con la Constitución y el art. 116 LECrim.

En relación con la extinción de otras responsabilidades (Arts. 5, 6, 7.2 y 8):

Las quejas por vulneración del artículo 14 CE se desestiman por reiterar argumentos ya resueltos en el artículo 1.1, cuya inconstitucionalidad sin nulidad (extensión a conductas contrarias a la secesión) ya fue declarada.

Se desestima la impugnación del artículo 5 (responsabilidad administrativa), aclarando que solo ordena el archivo de los procedimientos sancionadores, no de responsabilidad patrimonial, y que su extinción es una medida razonable conectada con la finalidad de normalización política.

Se considera constitucional la devolución de multas leves y graves de la Ley de Seguridad Ciudadana (LOPSC) prevista en el artículo 7.2. Esta medida tiene una justificación objetiva y razonable para mitigar la tensión social que afectó a numerosos ciudadanos por las movilizaciones, no siendo discriminatoria frente a otras sanciones.

Se valida la extinción de responsabilidades civiles y contables (Art. 8), confirmando que el término "particulares" incluye a las personas jurídicas privadas. La salvaguarda del derecho a resarcimiento a través de la vía civil implica que el legislador no sacrifica los intereses individuales, manteniendo la proporcionalidad de la amnistía.

- **FJ 10º: Impugnación de los arts. 9, 10 y 11 de la Ley de amnistía.**

El Tribunal Constitucional desestima la impugnación de las Cortes de Aragón contra los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Amnistía, que regulan su aplicación procesal, por supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la reserva de jurisdicción (art. 117 CE).

Respecto al Artículo 9 (Aplicación Judicial): Se rechaza la alegación de que el precepto solo "aparenta" la aplicación judicial de la amnistía. El TC confirma que el art. 9 impone a los órganos judiciales el ejercicio exclusivo de la potestad jurisdiccional para declarar la amnistía, desestimando cualquier contradicción con el art. 10 sobre el carácter no suspensivo de los recursos.

Respecto al Artículo 10 (Plazos y Urgencia):

Plazo de dos meses: Se desestima la queja de que el plazo máximo de dos meses para aplicar la amnistía vulnera el derecho de defensa. El TC considera que el plazo es suficiente para asegurar la audiencia de las partes y la práctica de diligencias necesarias. Además, aclara que este plazo es un límite máximo y no es preclusivo, pudiendo ser excedido sin incurrir en dilaciones indebidas.

Tramitación Preferente y Urgente: Se desestima la alegación de discriminación (art. 14 CE). La urgencia y preferencia están justificadas objetiva y razonablemente en la finalidad de la Ley: conseguir la celeridad en la aplicación de la amnistía para lograr la reconciliación y la eliminación de la tensión política y social lo antes posible.

Respecto al Artículo 11 (Efectos Procesales):

Presunción de Inocencia (Art. 24.2 CE): Se rechaza que el sobreseimiento libre (apartados 2 y 3) vulnera la presunción de inocencia, ya que este derecho no obliga a que todo proceso penal termine en sentencia absolutoria si existen causas de extinción de la responsabilidad criminal como la amnistía.

Principio Acusatorio: Se desestima que el juez pueda plantear la amnistía de oficio. El TC recuerda que la amnistía es una causa de extinción de la responsabilidad criminal comparable a la prescripción, cuya apreciación de oficio está generalmente admitida. Esta facultad no infringe el principio acusatorio, ya que opera en beneficio del reo y garantiza el principio de contradicción al dar audiencia a las partes.

Cosa Juzgada (Art. 11.5): Se desestima la queja sobre la anulación de sentencias firmes. El Tribunal reitera que, por su propia naturaleza, la amnistía implica la potestad del legislador de excepcionar normas punitivas con carácter retroactivo y de extinguir las condenas derivadas de sentencias firmes, lo que no vulnera la reserva de jurisdicción (art. 117 CE).

- **FJ 11. Impugnación del art. 13 de la Ley de amnistía.**

El TC también desestima la queja de que el art. 13 de la Ley de amnistía incurra en una diferencia de trato irrazonable, al permitir que las entidades públicas se opongan a la extinción de la responsabilidad contable, a diferencia de lo establecido en el art. 8 para la responsabilidad civil.

La Sentencia considera que el distinto trato legislativo se justifica por las diferencias existentes en cuanto a la naturaleza, función y alcance de ambos tipos de responsabilidad, por lo que se disipa cualquier atisbo de arbitrariedad.

- **FJ 12º: Impugnación de las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía.**

Los recurrentes alegaron que estas disposiciones, al modificar la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y el Código Penal para incluir la amnistía como causa permanente de extinción de responsabilidad contable y penal, incurrían en una "modificación encubierta" de la Constitución por no seguir los procedimientos de reforma constitucional de los artículos 167 y 168 CE. El Tribunal rechaza este motivo de impugnación.

En este sentido, reitera su doctrina previa de que la regulación de la amnistía por ley no requiere una reforma constitucional. Por la misma razón, incluir la institución de la amnistía *in abstracto* como causa de extinción de responsabilidades tampoco exige dicha reforma. Además, el TC señala que la doctrina constitucional descarta el concepto de "reforma constitucional encubierta"; una ley presuntamente inconstitucional es simplemente una norma contraria a la Constitución, no una modificación de ella, y debe ser controlada mediante los procedimientos ordinarios de inconstitucionalidad.

SENTENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 174/2025, DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2025 (BOE nº 311, de 26 de diciembre de 2025).

TIPO DE PROCESO:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 2088-2025.

PROMOTOR:

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

NORMA AFECTADA:

El apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias.

En concreto, el recurso se dirige contra el uso del PIB regional como criterio de reparto del impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC), que es lo que prevé el citado apartado veintiuno.

MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN:

El gobierno autonómico recurrente considera que el criterio de reparto del IMIC conforme al producto interior bruto regional de cada comunidad autónoma vulnera: (i) los arts. 156.1 y 157 CE y la normativa reguladora del sistema de financiación (cita específicamente el art. 10.4 LOFCA y los arts. 21 y 30 y ss. de la Ley 22/2009); (ii) el principio de lealtad institucional (cita el art. 2.1 g) LOFCA y las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009); y (iii) los principios de equidad en la distribución de

los recursos públicos y la renta regional (arts. 31, 40.1 y 131.1 CE) y el principio de solidaridad interterritorial (art. 138.1 y 156.1 CE).

FALLO:

Desestimar íntegramente el recurso.

RESUMEN FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

- **FJ 2º: El IMIC y su distribución a las comunidades autónomas.**

La sentencia recuerda que el Impuesto sobre el Margen de Intereses y Comisiones (IMIC) es un tributo estatal con efectos desde el 1 de enero de 2024 y una vigencia limitada a tres ejercicios. Su creación no figuraba en el proyecto de ley original, sino que se incorporó durante la tramitación parlamentaria mediante una enmienda en el Congreso de los Diputados.

- **FJ 3. Examen de la alegada vulneración de la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica.**

El Tribunal desestima la supuesta infracción de la normativa de financiación autonómica al constatar que el IMIC no se ha configurado legalmente como un tributo cedido. La sentencia razona que la decisión de ceder un impuesto es una facultad del legislador estatal que exige un procedimiento específico a través de la LOFCA y los Estatutos de Autonomía, trámites que no se han instado en este caso al no haberse modificado la Ley 22/2009 ni las leyes específicas de cesión de cada comunidad.

Al no integrarse formalmente en el sistema de financiación, su transferencia a las CCAA se ha configurado como una “asignación con cargo a los presupuestos generales del Estado”, vía prevista en el art. 157.1 c) CE que otorga al Estado un margen de discrecionalidad en su configuración.

Esta naturaleza implica que el impuesto queda fuera del ámbito de aplicación de las normas sobre puntos de conexión territoriales y de las reglas de revisión del fondo de suficiencia global recogidas en la Ley 22/2009.

Asimismo, el carácter incondicionado de esta asignación presupuestaria garantiza que las comunidades autónomas puedan destinar los ingresos al gasto público que libremente decidan, lo que resulta respetuoso con el principio de autonomía financiera del art. 156.1 CE.

En suma, el inciso impugnado, al amparo de la competencia sobre «hacienda general» del art. 149.1.14 CE, establece el criterio de distribución de una asignación presupuestaria incondicionada en favor de las comunidades autónomas [art. 157.1 c) CE], al margen del régimen de cesión de tributos y del sistema de financiación autonómica. Por tanto, su normativa reguladora no se ha infringido, debiendo desestimarse este motivo de impugnación.

- **FJ 4º: Examen de la alegada vulneración del principio de lealtad institucional del art. 2.1 g) LOFCA y de las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009.**

El Tribunal descarta la vulneración del principio de lealtad institucional invocado por la Junta de Extremadura basándose en que el IMIC no genera un impacto negativo en las arcas autonómicas. La sentencia razona que, según el art. 2.1 g) de la LOFCA y la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009, este principio se activa cuando una norma estatal supone incrementos de gasto o reducciones de ingresos para las comunidades autónomas, supuesto que no concurre en este caso.

Al contrario, el IMIC, lejos de producir un «incremento de gasto» o una «reducción de ingresos tributarios», conlleva una inyección neta de recursos adicionales para las comunidades autónomas

En relación a la falta de intervención previa del CPFF, señala la Sentencia que, en el caso del IMIC, que no se integra en el sistema de financiación, la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la definición del criterio de distribución no resultaba exigible. Con mayor motivo, habida cuenta que ni la creación del impuesto ni su distribución a las comunidades autónomas formaban parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino que se incorporaron mediante enmienda durante la tramitación parlamentaria en el Congreso [vid. fundamento jurídico 2 A) b)]. Debe recordarse, en este sentido, que las enmiendas parlamentarias no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de la emisión preceptiva de ningún dictamen ni informe

previo (arts. 110 del Reglamento del Congreso y 107 del Reglamento del Senado).

En suma, ninguna tacha cabe formular, desde el punto de vista procedimental, a que el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024 fuera aprobado sin un trámite de negociación previa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

- **FJ 5º: Examen de la alegada vulneración de los principios de equidad y solidaridad interterritorial de los arts. 138.1 y 156.1 CE.**

También se desestima la queja dirigida contra el reparto del IMIC en función del PIB regional de cada comunidad autónoma no puede acogerse. Según la doctrina constitucional, el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial, al igual que los de autonomía y suficiencia financiera, no puede valorarse a la vista de uno solo de los recursos que el Estado distribuye a las comunidades autónomas.

Tampoco es constitucionalmente exigible que todos y cada uno de los recursos que señala el art. 157.1 CE se repartan conforme a un criterio redistributivo, siempre que el resultado conjunto de todos los recursos a disposición de estas garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía financiera y, en lo que ahora importa, solidaridad interterritorial, conforme al art. 156.1 CE.

En el caso examinado la ley ha considerado oportuno un reparto conforme al PIB regional, variable que puede considerarse correlacionada con el lugar de generación del IMIC, tributo que grava el margen positivo de intereses y comisiones obtenido por las entidades de crédito, de forma análoga al impuesto sobre sociedades.

Por tanto, su distribución con arreglo a un indicador de actividad económica como es el PIB regional no puede reputarse ajena a la naturaleza del tributo, sin perjuicio de que, naturalmente, cabe plantear criterios alternativos, como el

volumen de operaciones realizado por las entidades en cada territorio que se ha seguido para la concertación con los territorios forales. Ahora bien, la existencia de otros criterios posibles no determina la inconstitucionalidad del escogido por la ley.