

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo López
Universitat Pompeu Fabra

1. Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional sobre asuntos competenciales registrada en este año se ha mantenido a un nivel similar al registrado el año anterior cuando el impacto de la pandemia se encontraba todavía en su punto más alto.

La causa de la baja producción jurisdiccional en 2021 se imputaba a la ralentización de la actividad institucional general como consecuencia de la crisis sanitaria causada por la Covid-19, y a la disfunción institucional causada por el retraso de más de dos años en la renovación parcial en la composición del Tribunal que, no obstante, finalmente se produjo. Pero en 2022 el problema sanitario se ha ido situando en una clara fase de reflujó, circunstancia que ya hace menos justificable la modesta producción jurisdiccional del Tribunal. Claro que al igual que el año anterior, tampoco ayuda a resolver la situación lo que ya es una patología institucional en algunos órganos constitucionales del Estado, en este caso el retraso en llevar a cabo la nueva renovación del Tribunal que este año correspondía llevar a cabo a través de las propuestas de candidatos a magistrados del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial. El comportamiento obstruccionista de éste último en cumplir con su deber institucional ha hecho que no haya sido hasta los primeros días de enero de 2023, tras seis meses de retraso, que la renovación se haya finalmente llevado a cabo. No obstante, sigue pendiente por cubrir la plaza del magistrado Montoya Melgar nombrado a propuesta del Senado a causa de su renuncia al cargo por enfermedad.

Las resoluciones adoptadas referidas a recursos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial, han sido 27, diez más que las 17 registradas el año pasado. No se ha registrado ninguna relativa al procedimiento del conflicto de competencias.

Se trata, sin embargo, de un aumento menos significativo del que en realidad podría suponerse. De hecho, de las 27, una parte de las mismas se refieren a cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre un mismo precepto relativo a competencias en materia de función pública, que ya fueron resueltas el año anterior, razón por la cual en 8 de las mismas se había producido una pérdida sobrevenida de su objeto. En consecuencia, deducidas de la suma

general las 15 resoluciones concernientes a las cuestiones de inconstitucionalidad, el número de sentencias de este año sobre nuevas controversias competenciales se reduce a 19, dos más que en 2021 y las mismas que se registraron durante el primer año de la pandemia. Ciertamente, todo ello se produce en un contexto en el que la conflictividad compencial se ha venido reduciendo en los últimos cuatro años.

Con estas precisiones, en este año el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad ha protagonizado la mayoría de Sentencias del Tribunal sobre temas competenciales (19). Por su parte, el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad ha dado ocasión a 10 sentencias; la mayoría (5) fueron interpuestos por el presidente del Gobierno contra disposiciones con rango de ley procedentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña: la *Ley del Parlamento 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral*; el *Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19*; la *Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*; la *Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias*, y contra el *Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler*.

Además, el presidente del Gobierno también lo hizo contra a *Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León* y la *Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales para 2021*.

Asimismo, se han resuelto los recursos planteados por las Cortes Generales: así, un grupo de senadores impugnó la *Ley de Presupuestos 1/2019, de 20 de diciembre, de Castilla La-Mancha para 2020*. Y desde la cámara baja, un grupo de diputados hizo lo propio contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*.

En este año, el Tribunal no ha enjuiciado recursos de inconstitucionalidad ni tampoco conflictos de competencia planteados por los órganos de autogobierno legitimados para ello de las Comunidades Autónomas.

Como viene siendo habitual, se reitera la constante de cada año de las cuestiones de inconstitucionalidad: las sentencias versan siempre respecto a disposiciones autonómicas con rango de ley, con la excepción que ofrece la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, respecto de la *Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022*.

Las cuestiones de inconstitucionalidad de naturaleza competencial planteadas por Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, han sido promovidas por el propio pleno del Tribunal Constitucional mediante autocuestión (art. 55.2 LOTC); la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (2); la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; el Juzgado de Contencioso-Administrativo nº2 de Alicante; la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife (a este órgano judicial le corresponde las ocho cuestiones de inconstitucionalidad resueltas por el Tribunal Constitucional por pérdida sobrevenida de su objeto), y, finalmente, el Juzgado de 1ª Instancia nº11 de Barcelona.

Las materias competenciales sobre las que la jurisdicción constitucional ha enjuiciado las controversias competenciales han venido referidas al contenido de las leyes de presupuestos del Estado; los límites materiales de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas; especialmente, la función pública y la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; el régimen de las costas; la autonomía local; la legislación civil y procesal; el medio ambiente; la seguridad social, y el comercio interior en relación con el régimen lingüístico.

Se confirma de nuevo la tendencia en la reducción del periodo de tiempo transcurrido entre la interposición del recurso del contencioso competencial y la Sentencia del Tribunal en resolver los asuntos relativos a las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El retraso en resolver ha dejado de mostrarse como un problema estructural de su funcionamiento. En efecto, en 2022 ha proseguido la línea de diligencia jurisdiccional registrada en los últimos años. Los avances al respecto merecen ser destacados, hasta el punto que en la mayoría de las sentencias que se han pronunciado sobre recursos de inconstitucionalidad de competencia, el espacio temporal existente entre la fecha de la disposición y la Sentencia del Tribunal alcanza como máximo los dos años en cinco de las sentencias dictadas, en otra la sentencia se pronunció al cabo de un año y sólo respecto de la *Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias* el Tribunal se demoró cinco años en resolver el asunto.

El disenso expresado sobre temas relativos a la distribución territorial de las competencias se ha concretado en algunas de las sentencias dictadas. Así, por ejemplo, en el uso de la facultad que les atribuye el art. 90.2 LOTC, han mostrado su discrepancia con la posición adoptada por la mayoría, entre otros, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2022, de 23 de noviembre, referida a la cuestión de inconstitucionalidad plantada contra el *Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados*; o el magistrado Ricardo Enríquez Sancho en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022, con relación a la *Ley de las Corts Valencianes 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana*.

De acuerdo con el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución, materializado parcialmente por los estatutos de autonomía y, en buena parte, concretado por la legislación estatal ex art. 149.1 CE, necesariamente el enjuiciamiento sobre el alcance de la legislación estatal sobre las bases o la legislación básica del Estado, siga siendo el tema conceptualmente recurrente en las resoluciones adoptadas por el Tribunal. Y en efecto, este año tampoco ha sido una excepción. De hecho, prácticamente acapara buena parte del protagonismo. Otros temas de carácter conceptual en el orden competencial que, de manera más residual, ofrecen interés jurisprudencial en las sentencias dictadas este año son: el principio de integración constitucional ex art. 139 CE en relación el principio de igualdad y el derecho a padecer discriminación en el contexto del ejercicio de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas; el principio constitucional de la autonomía local y la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.

2. El alcance de la legislación sobre lo básico ex art. 149.1. CE o la enésima expresión que es en este ámbito donde se delimita el autogobierno de la Comunidades Autónomas

Así es, en efecto. No es el binomio integrado por la Constitución y los estatutos de autonomía donde queda definitivamente queda concretada la autonomía política de las Comunidades Autónomas, sino que las más de las veces es preciso acudir a lo que al respecto pueda prescribir la legislación básica estatal, para concretar el parámetro normativo de referencia en determinadas materias competenciales que permita identificar al titular de la competencia. Esto es, no siempre es al legislador constituyente sino al legislador ordinario al que resulta ineludible remitirse. Por otra parte, nada nuevo bajo el sol del Estado de las autonomías, tras la experiencia de más de cuarenta años del complejo sistema de descentralización política basado en el principio dispositivo que diseñó la Constitución de 1978.

2.1. La primera ocasión en la que este año aparece en la escena jurisdiccional la relación entre legislación básica del Estado y la ley autonómica de desarrollo es en la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2022, de 8 de febrero de 2022, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con diversos preceptos de la *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid*.

El órgano judicial plantea que la disposición transitoria primera, apartado primero, podría ser contraria al art. 18, apartados primero y segundo, en relación con el art. 16.3 c) del *Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (TRLEEP). Por su parte, la disposición transitoria tercera también podría infringir el art. 18.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018.

En lo esencial, la duda de constitucionalidad que expresa el órgano judicial se cifra en que la disposición transitoria primera, apartado primero, de la disposición autonómica establece para la promoción interna de los funcionarios públicos, un sistema de integración en las nuevas categorías de los miembros de los cuerpos de policía local basado en la obtención de la titulación académica exigible. Mientras que el sistema propuesto por la legislación básica estatal exige como requisito necesario, por supuesto, la titulación académica correspondiente; pero ello no es suficiente, puesto que es preciso también superar las pruebas selectivas. El Tribunal resuelve que la contradicción de la Ley 1/2018 con la disposición básica estatal no ofrece dudas, como tampoco las presenta en el aspecto presupuestario la regulación de los aspectos retributivos previstos la disposición transitoria tercera de la Ley autonómica por su directa afectación a la Ley de presupuestos generales del Estado para 2018.

2.2. Probablemente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 ha sido la resolución del Tribunal de mayor relieve en cuanto a su incidencia sobre el alcance de la legislación básica estatal en un tema de gran impacto social, como es el relativo a la fijación del precio de la vivienda de alquiler. Se planteó como consecuencia del recurso de interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. En lo esencial, la controversia competencial se proyectaba sobre las materias referidas a vivienda, condiciones básicas de igualdad y legislación civil y procesal y régimen jurídico de las administraciones públicas.

Poco antes de que esta Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 fuese aprobada por el pleno, el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, como órgano consultivo de control de la constitucionalidad y estatutoriedad, fue llamado a emitir *opinio iuris* en un su Dictamen 7/2020, de 5 de agosto, que emitió por unanimidad, según la cual la entonces Proposición de ley en trámite de aprobación por el Parlamento, era inconstitucional porque invadía competencias del Estado relativas a la determinación de las bases de las obligaciones contractuales. Esto es, que la fijación de las reglas para fijar y, en su caso, limitar el precio del alquiler es un tema de orden general que obliga a un tratamiento jurídico común para todo el Estado. Con estos precedentes, no podía en absoluto sorprender la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional que en su Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 vino ratificar lo que el Consell ya había advertido.

En efecto, la sentencia interpreta que la determinación del precio de una obligación contractual constituye un elemento esencial del negocio jurídico y, en consecuencia, forma parte del objeto de la legislación básica. En este sentido, interpreta que “[E]l establecimiento de dicha libertad o, en su caso,

su modulación y, en general, la regulación de las reglas para la determinación de la renta, son aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado.” (FJ 4).

No obstante, el razonamiento de la sentencia en este punto pecó por exceso de ser muy categórico ya que para sostener la competencia del Estado sobre este aspecto de las obligaciones contractuales afirma que *“la reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas”* (FJ 4). Y parece claro que ello no puede ser entendido de forma tan taxativa, puesto que el derecho de propiedad no es derecho absoluto. La función social que la Constitución reconoce a la propiedad habilita a todos los poderes públicos y, por tanto, también a los parlamentos autonómicos a establecer límites a fin de proteger otros bienes constitucionalmente protegidos, como es el caso del derecho a la vivienda.

Por esta razón, -sin discutir el fondo de la de la cuestión relativo a la determinación del precio como elemento básico de la obligación contractual- resulta ilustrativo el voto particular emitido por el magistrado Xiol Ríos en una resolución posterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2022, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Barcelona en relación con el art. 2.1, letras a) y b) *del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en los locales de negocio arrendados*. En el mismo, también se examinaban las competencias sobre legislación civil en lo concerniente a las bases de las obligaciones contractuales, y en las que el Tribunal decidió la nulidad del precepto legal autonómico que establece las consecuencias derivadas de la falta de acuerdo de las partes para restablecer el equilibrio de las prestaciones roto por las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente al Covid-19. Pues bien, en el voto particular concurrente del citado magistrado se afirma al respecto que el principio de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual no puede considerarse en abstracto un elemento básico de las obligaciones contractuales y por tanto intangible para las Comunidades Autónomas. De ser así, todo el régimen contractual sería vedado a la regulación autonómica. En consecuencia, el magistrado afirmaba que: *“en ocasiones el legislador está llamado a intervenir para proteger no solo la libertad de mercado (art. 38 CE) y el interés general, sino también para alcanzar determinadas políticas económicas y sociales dignas de protección. En este sentido, se ha dicho que, si la libertad contractual y la autonomía privada derivan de la ley, no puede dudarse de la legitimación del propio legislador para restringirla o incluso para anularla, siempre que la medida adoptada respete el principio de proporcionalidad constitucionalmente exigido, pues, como subraya la*

sentencia, en el núcleo de todo contrato se encuentra la libertad y autonomía de los contratantes”.

En cuanto a los efectos de la sentencia, el Tribunal determina que los efectos de la misma serán *pro futuro*, por lo que los contratos de arrendamiento celebrados hasta entonces se mantienen en sus propios términos.

En el mismo sentido de la fundamentación establecida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022 se ha de hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/2022 que resolvió el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 4 del *Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler*. También en este caso, haciendo invocación a la competencia del Estado para determinar las bases de la contratación civil el Tribunal decidió la nulidad del precepto legal autonómico por el que se introducía un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda.

2.3. De nuevo, el alcance de lo básico aparece, en esta ocasión, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2022 con motivo del recurso de inconstitucionalidad, promovido por el presidente del Gobierno contra la *Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León*. En la misma se dilucidaban controversias competenciales en materia de protección ambiental. El Tribunal determinó la nulidad de los preceptos autonómicos que permiten la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero, confirmando la doctrina por la cual las normas básicas del Estado pueden también contenidas en reglamentos administrativos. En este caso concreto, mediante órdenes ministeriales.

El Tribunal entiende que existe una contradicción insalvable desde el momento de la entrada en vigor de la Orden TED/980/2021, dando lugar a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por inadecuación al orden constitucional de distribución de competencias.

En efecto, el Tribunal interpreta que “*de la lectura conjunta del anexo del Real Decreto 139/2011 (tras su modificación por la citada orden ministerial) y del art. 57 de la Ley 42/2007 resulta la prohibición genérica de realizar, respecto de los ejemplares de las poblaciones españolas del lobo, «cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos».* Frente a ello, sin embargo, la *Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2021 sigue permitiendo la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero, al incluir a estas en la lista de especies cinegéticas [anexo I.3, inciso «Lobo (Canis lupus): al norte del río Duero] y al establecer que su caza será posible previa obtención de la correspondiente autorización administrativa [arts. 38.2 a) y 38.8], dentro de unos determinados plazos anuales [anexo II.4 f)] y con sujeción de las piezas cazadas a una determinada valoración [anexo IV.2, inciso «Lobo (Canis lupus). 6000 euros ambos sexos»]* (FJ 5).

2.4. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2022, ofrece el interés de reiterar la jurisprudencia constitucional sobre los criterios procesales para la inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad por ausencia del requisito de aplicabilidad de la norma al caso concreto. Así como también sobre el concepto de ley básica y la doctrina de la prevalencia junto a su relación temporal con la legislación autonómica de desarrollo. En este caso, se trató de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el art. 60.2 de la *Ley de las Cortes Valencianas 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana*.

La controversia cometencial se proyectaba en este caso sobre las competencias relativas al procedimiento administrativo y a la protección del medio ambiente. El Tribunal resolvió la nulidad del precepto legal autonómico que atribuye efectos positivos al silencio en el otorgamiento de autorizaciones para actividades que requieran evaluación de impacto ambiental.

Sobre los aspectos procesales: en primer lugar, procede distinguir los casos en los que previamente existe una legislación básica estatal cuyos preceptos han sido reproducidos por el legislador autonómico y *a posteriori* el legislador estatal ha modificado la disposición de forma que resulta incompatible con la ley de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2019, de 9 de abril, FJ 4).; y, en segundo lugar, cuando no hay una *prèvia* legislación autonómica de carácter básico y posteriormente es dictada una de forma contraria a la legislación autonómica (Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2016).

En relación a los aspectos sustantivos, en estos casos, el Tribunal limita la obligación de los órganos jurisdiccionales de aplicar la regla de la prevalencia del Derecho estatal para resolver el conflicto con la norma autonómica en los supuestos de inconstitucionalidad registrados cuando se ha modificado la legislación básica estatal con posterioridad a la ley autonómica. De acuerdo con ello, y para el caso concreto que motivó la cuestión de inconstitucionalidad sobre el sentido positivo que la Ley 6/2014 de las Cortes Valencianas otorgaban al silencio administrativo, el Tribunal resuelve que: “(...) *el apartado 2 del art. 60 de la Ley 6/2014 según el cual, «[t]ranscurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, podrá entenderse estimada la solicitud presentada, salvo que la licencia suponga conceder al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, tales como la utilización de la vía pública», debe ser declarado inconstitucional por vulnerar indirecta o mediatamente el art. 149.1.18 y 23 CE, lo que obliga a declarar su nulidad de acuerdo con el art. 39.1 LOTC*”.

2.5. El régimen del silencio administrativo se pone de manifiesto como parte del contenido de la legislación básica estatal sobre el procedimiento administrativo común, aplicable en este caso en la competencia sobre comercio interior y, más concretamente, en la venta en rebajas. Es el caso que se

planteó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 117/2022, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias*.

La legislación básica estatal, esto es la *Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales* establece que la falta de respuesta por parte de la Comunidad Autónoma a la solicitud o propuesta del ayuntamiento interesado en la declaración de zona de gran afluencia turística produzca el efecto positivo de entender aprobada la propuesta municipal. En consecuencia, “[No] concuerdan con esa determinación los dos apartados del art. 38 de la Ley 18/2017 que aquí se controvierten, pues ambos establecen que, en el caso de que no se resuelvan en el plazo de tres meses la propuesta para acogerse a la excepción de municipio turístico o la solicitud de prórroga de la condición de municipio turístico, se considerarán ambas denegadas” (FJ 4).

En un sentido opuesto, el Tribunal admite una interpretación conforme con la Constitución en lo relativo a los preceptos que regulan las temporadas habituales de venta en rebajas y el deber de disponibilidad lingüística en la actividad comercial.

2.6. Finalmente, en este apartado sobre las sentencias que abordan la delimitación competencial entre la legislación básica estatal y la ley desarrollo autonómica, cabe incluir también a la Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, referida a la materia competencial relativa al régimen de la función pública, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto del art. 1 de la *Ley del Parlamento de Canarias 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias*. El precepto legal autonómico cuestionado prescribe la adscripción temporal a su primer destino para los funcionarios de carrera de nuevo destino.

De acuerdo con la interpretación que hace el órgano judicial proponente de la cuestión de inconstitucionalidad, la regla de la adscripción provisional contenida en el precepto cuestionado incurriría en contradicción efectiva con la normativa básica estatal, y es una contradicción que no podría ser salvada a través de los instrumentos que proporciona la hermenéutica jurídica. Por su parte, la representación jurídica de las instituciones canarias negaron dicha contradicción puesto que el precepto cuestionado sería compatible con la legislación básica estatal debido a su limitado ámbito personal y temporal de aplicación.

El Tribunal rechaza esta interpretación y resuelve que la comparación entre lo previsto en la ley autonómica y la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública* resulta su clara incompatibilidad, puesto que la norma básica estatal exige que la asignación del funcionario de nuevo ingreso al puesto de trabajo se haga en régimen de adscrip-

ción definitiva, mientras que la autonómica establece que dicha adscripción será provisional.

“Con ello, el precepto cuestionado contradice la legislación básica en materia de función pública e invade la competencia estatal para dictarla, incurriendo en inconstitucionalidad. No obsta a esta conclusión el hecho de que la regla de la adscripción provisional haya sido configurada por el legislador canario con carácter muy restrictivo por lo que respecta tanto al círculo de sus destinatarios como a su duración. Sin necesidad de entrar a examinar si ello convierte o no al precepto en una ley singular, lo relevante a los efectos del juicio de inconstitucionalidad mediata es que el mismo contradice la legislación básica estatal al excepcionar la regla de la adscripción definitiva o, lo que es lo mismo, al prever el desempeño provisional del puesto de trabajo fuera de los casos tasados en que lo permite la Ley 30/1984. Posibilidad que se encuentra proscribida por nuestra doctrina, conforme a la cual «si básica es la regla, básica debe ser también la excepción» [Sentencia del Tribunal Constitucional 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 8 e)]” (FJ 6).

3. El principio de la autonomía local

La autonomía local de municipios y provincias (art. 140 CE) es tratado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022 con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 20.1 b) y 30 d) de la *Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral*. Los preceptos impugnados de esta ley autonómica atribuyen a los ayuntamientos la competencia para otorgar autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas. La cuestión que se dirime en esta sentencia es el margen de acción que la legislación del Estado en materia de costas permite al legislador autonómico atribuir a los ayuntamientos la potestad de otorgar dichas autorizaciones.

El Tribunal examina la relación del art. 115 de la Ley de costas de 1988, que regula el régimen de autorizaciones y concesiones de uso y explotación del dominio público marítimo terrestre, con las nuevas previsiones establecidas por la reforma estatutaria de 2006 en Cataluña. De acuerdo con esta modificación operada sobre el bloque de constitucionalidad, *“desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento. Como advertimos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, FJ 92, (...): «[l]a norma estatutaria impugnada [el art. 149.3 b)] se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del ‘régimen general del dominio público’, lo que implica su*

plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración» (FJ 3).

A partir de la naturaleza bifronte de la Administración local reiteradamente invocada por la jurisprudencia constitucional, la Ley 8/2020, del Parlamento de Cataluña se ampara en la competencia general sobre ordenación del litoral, y de acuerdo con ello establece un sistema de planes ordenados en cascada (plan autonómico general y planes de desarrollo municipales) “*que atribuye a estos últimos, con sujeción a la normativa estatal y autonómica, la regulación de las concretas actividades susceptibles de ser autorizadas en cada término municipal sin necesidad de instalaciones permanentes*” (FJ 3). En suma, de acuerdo con el reparto de competencias derivado del bloque de la constitucionalidad, el art. 115 de la Ley de costas de 1988 que el Estado ha invocado en este recurso no impide a esta Comunidad Autónoma atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «*respetando el régimen general del dominio público*» establecido por el Estado (art. 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

El principio de la autonomía local también es abordado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2022 que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto del inciso «*y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal*» del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, por una posible infracción del art. 149.1.18 CE. Para el órgano judicial promotor la ley autonómica entraría en contradicción con el art. 44.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

De acuerdo con lo que establece la ley andaluza, la aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades municipales corresponderá a su órgano de representación. Sin embargo, para el Tribunal Supremo ello vulneraría las previsiones de la Ley de bases de régimen local ya que dichas modificaciones deberían ser aprobadas, según prescribe la ley estatal, por un “procedimiento similar “al establecido para su constitución, lo cual obliga a que han de ser los plenos de cada unos de los ayuntamientos integrantes de la mancomunidad lo órganos que decidan al respecto. En este sentido, el Tribunal interpreta que: “[A] disponer que la aprobación de todas las modificaciones estatutarias, con independencia de su entidad, corresponden a un órgano de la mancomunidad, el art. 74.2 de la Ley 5/2010 no garantiza que los municipios asociados, ante reformas sustanciales que afectan a su autonomía, puedan ejercer una capacidad decisoria semejante a la garantizada en el momento fundacional, ni, en consecuencia, puede considerarse similar a la que prevé el art. 44 LBRL en punto a la aprobación inicial de esos estatutos” (FJ 5).

La contradicción entre la ley estatal y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía que el Tribunal cuya validez el Tribunal considera insalvable se cifra en que el precepto autonómico, a diferencia de lo que

establece la ley básica estatal, las mancomunidades pueden aprobar por sí mismas las reformas sustanciales, “*al margen de los plenos de los municipios mancomunados y sin que entren necesariamente en juego mecanismos que garanticen a todos los ayuntamientos el ejercicio de una capacidad decisoria análoga dentro del órgano de representación*” (FJ 5).

En consecuencia, el régimen de aprobación de modificaciones de los estatutos de las mancomunidades de municipios regulado por la Ley 5/2010, en cuanto que, con independencia del alcance de la reforma estatutaria, atribuye en todo caso su aprobación a un órgano de la propia mancomunidad, no puede considerarse similar al establecido ex art. 44 LBRL para la constitución inicial. Incumple por ello el tenor y finalidad de esta previsión básica y, derivadamente, invade de modo mediato la competencia para establecer las bases del régimen local, que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

4. La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y el principio d'integració territorial ex art. 139.1 CE.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2022 resuelve la cuestión interna de inconstitucionalidad, planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el inciso «*cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias*» del art. 41.9.2 a) de la *Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales*.

El objeto de la misma es determinar si la deducción de la cuota íntegra del impuesto establecida en función del domicilio de la entidad de crédito vulnera el principio de igualdad ante la ley del art. 14 CE, en conexión con los arts. 139.2 y 157.2 de la Constitución y 9 c) de la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas*, en tanto que norma atributiva de competencias que prohíben, respectivamente, a las mismas aprobar medidas tributarias que supongan «*obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios o capitales*» y «*afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español*».

La justificación de la diferencia de trato en el régimen tributario establecido por la disposición del Parlamento canario se fundamentó en dos argumentos expuestos por los letrados de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos: fomentar la inversión en Canarias y favorecer el establecimiento de entidades de Crédito en Canarias.

El Tribunal subraya que del principio de integración constitucional del art. 139.1 CE no se deriva un mandato de absoluta uniformidad en la regulación en los derechos y obligaciones. Ello sería contradictorio con la pluralidad de ordenamientos que es propia en un Estado políticamente descentralizado. Ahora bien, desde la perspectiva del derecho a la igualdad y a no padecer discriminación el Tribunal recuerda que “*el territorio ha dejado de*

ser un elemento de diferenciación de situaciones objetivamente comparables, para convertirse en un elemento de discriminación, pues con la diferencia se ha pretendido exclusivamente ‘favorecer a sus residentes’, tratándose así a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el solo hecho de su distinta residencia.» Y este trato discriminatorio que dispensa a los no residentes la norma cuestionada no puede considerarse acorde con el art. 14, en relación con el 31.1, CE” (FJ 4, b).

5. Otras cuestiones

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022 se abordan la colisión competencial entre las políticas públicas de memoria llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma y la competencia del Estado en materia de legislación procesal. En este caso ha sido con motivo de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del *Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19*. El motivo del recurso es la vulneración de la Comunidad Autónoma de la legislación procesal que corresponde establecer al Estado *ex art. 149.1.6 CE*, al condicionar el Decreto-ley la protección del derecho a la vivienda a la admisión de ciertas acciones judiciales.

En este sentido, el Tribunal subraya que no cabe interpretar la salvedad competencial en favor de las especiales procesales propias de cada ordenamiento autonómico, de modo tal que pueda vaciar de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: *“la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión “necesarias especialidades” del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas” (FJ 3)*

Y, finalmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2022 referida a la materia de seguridad social, el Tribunal acude a la interpretación conforme

para resolver el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social*. A este respecto, el hecho que en esta ley –que fue aprobada en la fase álgida del proceso secesionista como una pretendida estructura de estado- se aluda a las competencias que en el futuro puedan ser asumidas por la Generalitat, y que no se hagan expresa referencia a los preceptos constitucionales y estatutarios que le dan apoyo no es argumento suficiente para determinar su inconstitucionalidad.