

# TÉCNICA LEGISLATIVA Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: ALGUNAS REFLEXIONES AL HILO DE LA ACTIVIDAD RECIENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ  
Universidad de Oviedo

## *Cómo citar/Citation*

Boto Álvarez, A. (2025).

Técnica legislativa y distribución de competencias: algunas reflexiones  
al hilo de la actividad reciente del Tribunal Constitucional.

*Revista de Administración Pública*, 227, 185-212.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.227.07>

## **Resumen**

Dirimir conflictos competenciales, que afectan a cómo se distribuye el ejercicio del poder en España dentro de la particular organización territorial es una de las tareas más importantes de su Tribunal Constitucional. Y sigue siéndolo a pesar de todo el acervo doctrinal construido durante más de cuarenta años de vigencia de la actual Constitución. Entre otras cosas, y eso es lo que explora el presente trabajo considerando algunas de sus sentencias más recientes, por razones que en cierta forma son globales: implosión del sistema de fuentes, nuevas formas de regulación y una fuerte polarización sociopolítica que lleva a interpretar con recelo cualquier posible conflicto. Todo esto dentro de un marco ya complejo de partida y susceptible de mayor embrollo en los resquicios de la calidad técnica de las leyes. Ello, si bien en principio es cuestión ajena al control de constitucionalidad, no puede desligarse en realidad de la verdadera existencia de un problema competencial.

## **Palabras clave**

Distribución de competencias; técnica legislativa; silencio estatutario; vacío legal; nuevas formas de regulación.

**Abstract**

One of the most important tasks of the Spanish Constitutional Court is to settle conflicts of competence, regarding how power is distributed within Spain's particular territorial organisation. Today, it continues to be so despite all the doctrinal acquis built up over more than forty years of the current Constitution. Among other things, and this is what this paper explores by considering some of its most recent rulings, for reasons that are somewhat global: implosion of the system of sources, new forms of regulation and a strong socio-political polarisation that leads to question with suspicion any possible conflict. All of this in a framework already complex from the outset and susceptible to further obscurity through the loopholes of legislative technique. These, although in principle are issues outside the control of constitutionality, cannot be separated from the real existence of a problem of competence.

**Keywords**

Territorial distribution of power; drafting of laws; legislative silence; legal void; new regulatory techniques.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS COMPETENCIALES REALES: 1. STC 126/2023, de 27 de septiembre: restauración de terrenos, ordenación de recursos hidráulicos y procedimiento administrativo común. 2. STC 127/2023, de 27 de septiembre: aprovechamientos minerales estratégicos. 3. STC 20/2024, de 31 de enero: contención energética y salud. 4. STC 25/2024, de 13 de febrero: sostenibilidad del territorio y autonomía local. III. EL MANTRA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO CUESTIÓN AJENA AL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY. IV. NUEVAS TÉCNICAS REGULATORIAS: 1. STC 79/2024, de 21 de mayo: la vivienda, de principio a derecho. 2. STC 142/2024, de 20 de noviembre: realidades naturales como personas jurídicas. V. LAGUNAS LEGALES: 1. STC 65/2024, de 11 de abril: la exclusión de negocios jurídicos de la contratación. 2. STC 76/2024, de 8 de mayo: restauración de la legalidad en la servidumbre de protección marítimo-terrestre. VI. SILENCIO ESTATUTARIO: EXISTENCIA Y SENTIDO. VII. A MODO DE CONCLUSIONES.

---

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Tras más de cuarenta años de doctrina constitucional sobre materias competenciales en España, cabría pensar que todo está ya dicho. Y en parte así parece, a juzgar por la abundante jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional que citan este tipo de sentencias. Y, sin embargo, siguen dándose pronunciamientos

---

<sup>1</sup> La presente contribución trae causa en la intervención de su autora como cronista de la jurisprudencia constitucional en materia competencial en las *XXX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional* celebradas en la ciudad de Málaga entre los días 7 y 9 de noviembre de 2024, dedicadas al tema *Estado de Derecho y división de poderes*. La versión completa de esas crónicas, que cubren un ámbito temporal un poco más reducido que el de este trabajo, pero objetivamente más amplio, y que se han elaborado en coautoría con la profesora de Derecho Internacional Público, C. Izquierdo Sans, verá la luz en el libro de actas correspondiente, a publicar por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales a lo largo de 2025.

más o menos llamativos en esta materia. No es de extrañar, en realidad, porque como es bien sabido la vigente Constitución española (en adelante CE) aborda las cuestiones relativas a la distribución territorial del poder con una perspectiva abierta necesitada de concreción, tanto desde el punto de vista normativo como jurisprudencial<sup>2</sup>. Por eso en muchas ocasiones, resulta difícil deslindar cuándo existe un real problema competencial y cuándo una mera incerteza de encaje casi lingüístico, y las más de las veces la cuestión de técnica legislativa se confunde inescindiblemente con la cuestión de fondo<sup>3</sup>. El problema trasciende fronteras y modelos de reparto territorial<sup>4</sup>, aunque sin duda la complejidad de estos lo exacerba y así se evidencia creciente preocupación o recelo por que no se aplique debidamente en España un sistema de fuentes que articula un intrínsecamente reparto territorial del poder entre Estado, comunidades autónomas y entes locales.

El presente trabajo acomete algunas reflexiones en la materia a partir de nueve sentencias recientes del Tribunal Constitucional (SSTC, en adelante), todas dictadas en procesos de contenido total o parcialmente competencial y correspondientes a recursos de inconstitucionalidad<sup>5</sup>. En todos los casos tratados, junto a la función nomofiláctica propia de este recurso, se requería en principio interpretar las reglas de delimitación competencial que derivan del art. 149 CE y, en menor medida, cuestiones relativas a la autonomía local<sup>6</sup>, aunque, como veremos, subyacen aspectos vinculados a la técnica legislativa, con un protagonismo diverso pero muy relevante<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> P. Ibáñez Buil (2023), *Recurso inconstitucionalidad y delimitación de competencias: un estudio de la doctrina constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>3</sup> M. Pulido Quecedo (1999), «El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2, págs. 1783-1806, en particular págs. 1797 y ss.

<sup>4</sup> Así, se han destacado también en Italia las consecuencias constitucionales de la «implosión del sistema de fuentes», considerando como elemento comparado la justicia constitucional española, por parte de L. Pegoraro (2006), «Il problema della tecnica legislativa come problema costituzionale», en J. O. Frosini y L. Pegoraro (eds.), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali* (págs. 53-87), Bolonia: CLUEB. En el mismo volumen, J. O. Frosini propone un análisis paralelo respecto al Reino Unido y las dificultades interpretativas que supuso en su momento la integración del derecho de la Unión Europea (págs. 141-159).

<sup>5</sup> Son las SSTC 126 y 127/2023, de 27 de septiembre; 20/2024, de 31 de enero; 25/2024, de 13 de febrero; 65/2024, de 11 de abril; 68/2024, de 23 de abril; 76/2024, de 8 de mayo; 79/2024, de 21 de mayo y 142/2024, de 20 de noviembre,

<sup>6</sup> Es también la perspectiva de Ibáñez Buil (2023, pág. 54). En este trabajo se tratan pronunciamientos ya posteriores a los comentados en esa obra, y en tal sentido supone una pequeña continuación respecto a aquella.

<sup>7</sup> En solo tres de esos recursos se cuestionaba la invasión de competencias autonómicas por parte del Estado, mientras que en el resto estaba en juicio la posible invasión de compe-

A la hora de sistematizar estas sentencias, cabe destacar que en seis casos se formularon votos particulares<sup>8</sup>. Esto último evidencia el carácter controvertido de algunas de las cuestiones debatidas, teniendo en cuenta también que se han producido importantes novedades en la doctrina del Tribunal en materia competencial, encabezadas por la pionera STC 79/2024, de 21 mayo, que proyecta el art. 149.1.1 CE sobre el derecho a la vivienda del art. 47 CE, que se reconoce abiertamente como un «derecho constitucional»<sup>9</sup>. Es también de particular relevancia la voluminosa STC 68/2024, de 23 de abril, en relación con las competencias de gestión del dominio público-marítimo terrestre<sup>10</sup>. Ambas merecen un tratamiento monográfico más profundo, pues tratan cuestiones problemáticas a nivel global (vivienda y litoral), pero que aquí no puede acometerse.

Ahora, como se ha anticipado, el comentario se centrará en cómo la doctrina constitucional va perfilando la distribución territorial de forma muy ligada a cuestiones de técnica legislativa, a pesar del axioma general que reza que tales cuestiones son ajenas al juicio abstracto propio del recurso de inconstitucionalidad. Así, tras alguna consideración previa, se prestará atención a casos que demuestran, en mi opinión, la relación entre la distribución competencial y la técnica legislativa, pues en los últimos tiempos ha sido necesario lidiar con la correcta interpretación de nuevas fórmulas regulatorias, vacíos legales e incluso silencios estatutarios. La conclusión, que resultará innecesario desarrollar en mayor profundidad, y puede adelantarse ya, es el augurio de una larga vida a las cuestiones competenciales en el Tribunal Constitucional de España, al menos mientras el legislador no sea capaz de evitar suspicacias sobre el efectivo reflejo en las normas del amplio acervo doctrinal, cultivado durante más de cuatro décadas, en la articulación de competencias y fuentes. Quizás, en todo caso, este sea un problema irresoluble, pues

---

tencias estatales por parte de las comunidades autónomas. Los tres mencionados son los que resolvieron las SSTC 20/2024, de 31 de enero (a recurso del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid), 79/2024, de 21 de mayo (a recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) y 142/2024, de 20 de noviembre (a recurso de un grupo de diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso),

<sup>8</sup> SSTC 127/2023, de 27 de septiembre; 20/2024, de 31 de enero; 68/2024, de 23 de abril; 76/2024, de 8 de mayo; 79/2024, de 21 de mayo y 142/2024, de 20 de noviembre. Las otras tres sentencias aquí consideradas se adoptaron por unanimidad según la información que figura en las notas de prensa informativas, difundidas por el Tribunal Constitucional tras las deliberaciones en su página web y redes sociales: véanse, así, las notas 75/2023 (en relación con el asunto de la STC 126/2023), 14/2024 (sobre la STC 25/2024) y 27/2024 (respecto a la STC 65/2024).

<sup>9</sup> Algunos aspectos de la misma han sido ya comentados por C. López Picó (2024), «Las condiciones básicas tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: algunos comentarios a la luz de la STC 79/2024, de 21 de mayo», *Revista de Administración Pública*, 225, págs. 201-214.

<sup>10</sup> En la doctrina académica, A. Menéndez Rexach (2024), *Compendio de Derecho de costas*, Barcelona: Atelier, es muy crítico con la doctrina de la STC 68/2024 (págs. 256-261 y 272-273).

el temor de los sujetos legitimados para instar recursos de inconstitucionalidad frente a normas con rango de ley respecto a cómo deban entenderse estas parece ir *in crescendo* como parte de la polarización política y social innegable que estamos experimentando también a nivel global.

Otra reflexión final, que merecerá más desarrollo, tiene que ver con la constatación de un llamativo deterioro en la calidad y el diseño técnico de las leyes en España, y un incremento correlativo de pronunciamientos que, más allá de la interpretación propia del juez constitucional, tienen una vocación pedagógica sobre el mismo sistema de fuentes. Algo que tampoco es exclusivo de nuestro sistema y que en ocasiones puede generar recelos por activismo judicial<sup>11</sup>, que obviamente se exacerbarán cuando el colegio de magistrados se divide en tal interpretación. Cuando además esto se produce en el marco de un control de constitucionalidad abstracto y «en caliente», como es el recurso de inconstitucionalidad, empleado por la oposición política como una continuación de la batalla perdida en la aprobación de la ley, el juez de la Constitución puede verse inevitable e involuntariamente arrastrado<sup>12</sup>.

## II. LA DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS COMPETENCIALES REALES

Como ya se había anunciado, la tesis de quien suscribe es que en muchas ocasiones detrás del planteamiento de quejas de inconstitucionalidad por razones competenciales está en realidad el cuestionamiento de la recta articulación e integración del sistema de fuentes a raíz de la aprobación de una nueva norma por razones que tienen que ver con la desconfianza política y/o el recelo institucional. La complejidad del sistema de fuentes y una legislación quizás más motorizada

<sup>11</sup> Para una revisión del fenómeno tanto en diversos países de la Europa continental como del *common law*, puede verse el trabajo de A. Duffy-Meunier (2011), «Pédagogie et interprétation du juge constitutionnel», en P. Raimbault y M. Hecquard-Théron (éds.), *La pédagogie au service du droit* (págs. 185-211), Toulouse: Presses de l'Université Toulouse Capitole.

<sup>12</sup> La fórmula es una libre adaptación a nuestro contexto de parte de las reflexiones que figuran en un informe del Secrétariat général du Conseil constitutionnel francés titulado *Les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel*, fechado el 14 de diciembre de 2002 y disponible en: <https://is.gd/D8BqBw>. Unos años más tarde, el 26 de enero de 2007, se destacaría el empleo «pacificador» que pueden tener esas interpretaciones para rebajar la tensión política en X. Samuel, *Les réserves d'interprétation émises par le Conseil constitutionnel. Accueil des nouveaux membres de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel*, disponible en: <https://is.gd/aEgXRRH>. En la doctrina académica se generó en aquellos años un fuerte interés por este fenómeno, así, incluyendo datos estadísticos para el período 1984-2008, puede verse el trabajo de B. Mathieu (2010), «Le Conseil constitutionnel “législateur positif” ou la question des interventions du juge constitutionnel français dans l'exercice de la fonction législative», *Revue internationale de droit comparé*, 62-2, págs. 507-531.

que nunca reclaman un uso constante de la técnica de la interpretación conforme a la Constitución, también en relación con la distribución constitucional de competencias entre los poderes territoriales<sup>13</sup>. En la jurisdicción constitucional las interpretaciones conformes suelen ser explícitas y trasladarse a menudo al fallo de la sentencia<sup>14</sup>, lo que incrementa su visibilidad<sup>15</sup>. No es esta, empero, la dimensión que interesa para el presente trabajo<sup>16</sup>.

Menos evidente, y por ello creo que más interesante ahora, es la cantidad de veces que, en los procesos constitucionales de control competencial, se alega la vulneración de la seguridad jurídica<sup>17</sup>; en particular desde una perspectiva sistémica. Es decir, en tanto pueda estar en cuestión la homogeneidad y falta de contradicción entre las diversas normas del ordenamiento<sup>18</sup>. En este sentido, entiendo que muchos recursos de inconstitucionalidad por razones competenciales en realidad

<sup>13</sup> Tampoco esto es exclusivo de nuestro derecho. Así, sobre la cuestión en Italia puede verse el trabajo de R. Romboli (2010), «Sull'esistenza di scelte riservate alla discrezionalità del legislatore: la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa e l'utilizzo delle sentenze additive di principio», *Percorsi costituzionali*, 2-3, págs. 62-77.

<sup>14</sup> El fallo de este tipo de sentencias puede declarar que el precepto impugnado es conforme con la Constitución interpretado en un determinado sentido que se especifica en el fallo por referencia a un concreto fundamento jurídico; que no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el mismo fallo o en un fundamento jurídico concreto de la misma resolución, o que solo es conforme con la Constitución si se interpreta en el sentido concretado en el propio fallo, o por remisión a un fundamento jurídico: Ibáñez Buil (2023, pág. 508).

<sup>15</sup> Suelen estudiarse por ello al hilo de comentarios de tipo monográfico sobre la cuestión a interpretar. Entre las excepciones: X. Arzoz Santisteban (2021), «Aproximación a la interpretación conforme como técnica de coordinación normativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 4, págs. 67-104.

<sup>16</sup> Respecto a este tipo de sentencias en general, F. J. Díaz Revorio (2001), *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional: significado, tipología, efectos y legitimidad: análisis especial de las sentencias aditivas*, Valladolid: Lex Nova y H. López Bofill (2004), *Decisiones interpretativas en el control de constitucionalidad de la ley*, Valencia: Tirant lo Blanch, específicamente sobre el control en el ámbito autonómico: págs. 353 y ss.

<sup>17</sup> En relación con ella, la doctrina constitucional ha señalado que debe ser entendida como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Desde un plano objetivo, presupone la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); desde una perspectiva subjetiva, remite a la expectativa razonablemente fundada del ciudadano acerca de cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). Es muy habitual además que las quejas de inconstitucionalidad vinculen inseguridad jurídica con cuestiones de técnica legislativa, como se verá en el epígrafe siguiente.

<sup>18</sup> Sobre ello resulta de cita inexcusable el trabajo de P. García-Escudero Márquez (2015), «Técnica legislativa y seguridad jurídica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en E. Arana García (dir.), *Algunos problemas de técnica legislativa* (págs. 89-119), Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, en particular págs. 111 y ss.

trasladan recelos preventivos sobre la forma en que se habrá de integrar el sistema de fuentes ante diferentes interpretaciones posibles del «lenguaje normativo»<sup>19</sup>.

La idea anterior late, al menos, en cuatro sentencias recientes cuya consideración es el primer objetivo de este trabajo: las SSTC 126 (sobre protección autonómica del Mar Menor en relación con el dominio público y el procedimiento administrativo) y 127 (caso del aprovechamiento del litio en Extremadura), ambas de 27 de septiembre de 2023, la 20/2024, de 31 de enero (medidas de eficiencia energética estatales) y 25/2024, de 13 de febrero (en relación con el estatuto de la propiedad de suelo rústico en Andalucía). Precisamente en esta última sentencia se tuvo que señalar de forma expresa que quedan al margen de jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional las alegaciones de las partes sobre un eventual abuso de la norma por parte de las autoridades competentes [fundamento jurídico, en adelante FJ, 2 b)]. Se trata de invocaciones preventivas de los recurrentes que exteriorizan la crispación a la que antes se hacía referencia.

Veamos estos pronunciamientos con un poco más de detalle, centrándonos en lo que aquí interesa<sup>20</sup>.

#### 1. STC 126/2023, DE 27 DE SEPTIEMBRE: RESTAURACIÓN DE TERRENOS, ORDENACIÓN DE RECURSOS HIDRÁULICOS Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

La STC 126/2023, de 27 de septiembre, desestima el recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción de ciertos artículos de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor dada por el art. único del Decreto Ley 5/2021, de 27 de agosto, del Gobierno de la Región de Murcia. En síntesis, el recurso sostenía que se vulneraban los arts. 149.1.22 y 18 CE porque la norma autonómica atribuye a las decisiones de un órgano estatal (el organismo de cuenca) efectos adicionales a los previstos en la legislación estatal, ya que se convierte en determinante del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de restauración de cultivos<sup>21</sup>.

Las dos quejas competenciales se formulan por separado, pero están íntimamente ligadas por la argumentación del recurso. Se afirma en él que la norma

<sup>19</sup> Se toma la expresión del trabajo de J. A. Sarmiento Méndez (2008), «Interpretación jurídica y técnica legislativa: una visión jurisprudencial», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 17.

<sup>20</sup> Para un comentario más general, se publica semestralmente una crónica comentada de toda la jurisprudencia, a cargo de los letrados del Tribunal J. C. Duque Villanueva, C. Ortega Carballo, H. Losada González y T. de la Quadra-Salcedo Janini, en la *Revista Española de Derecho Constitucional*.

<sup>21</sup> Se está haciendo referencia a la restitución al estado natural (forestal o de secano) de terrenos dedicados indebidamente al cultivo de regadío en el entorno protegido en la zona del Mar Menor, íntegramente en el territorio de la Región de Murcia.



autonómica produce una suerte de «sustitución» de la competencia autonómica exclusiva en materia de agricultura por la del Estado en otro ámbito (dominio público hidráulico *ex art.* 149.1.22 CE) y que convierte al organismo de cuenca en el único sujeto que determina el inicio del procedimiento de restauración de cultivos, contraviniendo la regulación básica en materia de procedimiento administrativo común (*art.* 149.1.18 CE).

Realizando un enjuiciamiento conjunto, los motivos se desestiman por basarse en una lectura incorrecta y descontextualizada de los preceptos e incisos impugnados, pues la normativa murciana no altera la capacidad de decisión del organismo de cuenca. En efecto, lo que el Decreto-ley hace es utilizar sus decisiones como presupuesto habilitante para imponer nuevas obligaciones en la actividad autonómica de restitución de terrenos a su estado natural. No se opone al régimen del procedimiento administrativo común y no impone obligación al Estado que no estuviese ya comprendida en el deber general de colaboración que corresponde a ambos niveles competenciales en ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico. Autorizadas voces doctrinales han destacado que la verdadera cuestión de fondo estaba en la «mala sintonía» entre Administraciones<sup>22</sup>, lo que vendría a corroborar una de las tesis del presente trabajo.

## 2. STC 127/2023, DE 27 DE SEPTIEMBRE: APROVECHAMIENTOS MINERALES ESTRATÉGICOS

Esta sentencia enjuicia la constitucionalidad de una normativa extremeña<sup>23</sup> llamada a retener en el ámbito autonómico el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, empleando como norma de contraste una ley preconstitucional, que es necesario interpretar en el marco actualmente vigente. Ese parámetro es el *art.* 73.1 de la Ley 22/1973, de 21 de junio, de minas, que dispone que «por causas de *interés nacional*, el Estado *podrá* obligar a [...] realizar el aprovechamiento en la forma y medida que considere conveniente a dicho interés, pudiendo imponer incluso que el tratamiento y beneficio metalúrgico y minero de los recursos minerales se realice *en España*» (*añadidas*).

Al resolver el conflicto, el Tribunal lo enmarca en la competencia estatal *ex art.* 149.1.25 CE (bases de régimen minero y energético<sup>24</sup>) y entiende que

<sup>22</sup> En particular por temor a la desidia en el ejercicio de competencias propias de otra Administración, tal y como señala G. Valencia Martín (2024), «Jurisprudencia constitucional: el litio extremeño y la ordenación de los puertos de interés general», *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales*, vol I., págs. 429 y ss., en particular 456 y 457.

<sup>23</sup> En concreto, diversos preceptos del Decreto Ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura.

<sup>24</sup> Además, la competencia del *art.* 149.1.13 CE se convierte en «invitada especial» dando lugar, en el FJ 5, a una razón adicional para la declaración de inconstitucionalidad. Es

«le corresponde al Estado la fijación de unos criterios uniformes en el régimen minero que garanticen tanto la gestión y utilización controlada o equilibrada de recursos esenciales como la defensa y utilización racional de la riqueza del país y su subordinación al interés general (art. 128.1 CE)».

Así las cosas, la sentencia se construye sobre las nociones de «riqueza del país/interés general» (art. 128.1 CE<sup>25</sup>) y de «interés nacional» (art. 73.1 de la Ley 22/1973, transcrito *supra*), considerando que la previsión extremeña incurre en una contradicción insalvable por vía interpretativa con la norma básica. Ello porque, si el otorgamiento de concesiones de explotación de litio se condiciona a que su tratamiento y beneficios se lleven a cabo en Extremadura, se está imposibilitando que el Estado ejercite, en primer lugar, la facultad que le atribuye la Ley de minas (decidir no condicionar) y, en segundo lugar, cumplirla en sus términos (condicionar a que se retengan los beneficios en España en su conjunto). La consecuencia lógica es la estimación del recurso, declarando inconstitucionales y nulos los preceptos que se impugnaban.

Discrepa de este razonamiento el voto particular formulado por el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel, al que se adhiere la magistrada doña Laura Díez Bueso, criticando el empleo del art. 128.1 CE en sede de reparto competencial y la asociación interés nacional/general/estatal. Pero, sobre todo, planteando que no es posible interpretar el art. 73.1 de la ley preconstitucional como una norma que reserva competencias al Estado en detrimento de las comunidades autónomas. La norma sería una habilitación legal para que la Administración competente pueda imponer requisitos al otorgamiento y disfrute de concesiones por parte de sujetos privados. Esa habilitación habría entonces de entenderse hecha a la Administración que resulte competente para fijar el régimen de las concesiones mineras (Estado bases-comunidades autónomas desarrollo) y para ejecutarlo (comunidad autónoma), porque se trata de una norma preconstitucional no adaptada al Estado autonómico. Las normas serían entonces compatibles entre sí, porque lo único que habría hecho la comunidad autónoma es adaptar a su nivel territorial la genérica habilitación regulatoria de la previsión básica estatal.

Puede verse que el colegio de magistrados no se divide propiamente en atención al criterio competencial, sino a tal naturaleza del conflicto, que para el voto particular es en realidad de hermeneútica del sistema pre y pos constitucional.

---

un canon para el enjuiciamiento que se introduce de oficio, citando como precedente la STC 89/2017, de 4 de julio, si bien allí era el único fundamento del fallo mientras que aquí funciona como un respaldo, a mayor abundamiento. Lo subraya, insistiendo en la importancia que para el contraste de las normas autonómicas con la legislación básica tiene la elección del título competencial preferente, R. J. Santamaría Arinas (2024), «La ejecución del Reglamento europeo sobre materias primas fundamentales en España: perspectiva competencial», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 148, en particular págs. 9-12.

<sup>25</sup> Recordemos que el precepto dispone que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general».

### 3. STC 20/2024, DE 31 DE ENERO: CONTENCIÓN ENERGÉTICA Y SALUD

Esta sentencia trata la eventual invasión de las competencias en materia de sanidad e higiene de la Comunidad de Madrid por parte de una normativa estatal de eficiencia energética. El recurso denunciaba la inconstitucionalidad del art. 29.3 del Real Decreto Ley 14/2022, de 1 de agosto, por generarse un choque de normativas, aduciendo que la previsión recurrida (que prescribe evitar que ciertos accesos desde la calle estén permanentemente abiertos a través de sistemas como brazos de cierre automático) colisiona con las reglas y buenas prácticas dictadas, tanto por la comunidad autónoma como por la propia Administración General del Estado, en la lucha contra la propagación del COVID-19 y la protección de la salud. La Abogacía del Estado negaba una colisión de bienes jurídicos protegidos por títulos competenciales diferentes, sosteniendo que ambas medidas son compatibles y las respectivas competencias, concurrentes.

La sentencia acepta el encuadre competencial de la materia en el art. 149.1.25 CE, como en el caso sobre Extremadura antes comentado. Entiende que no hay colisión de títulos competenciales, ni tampoco choque entre normativas. Se destaca que una cosa es que proceda impedir que las puertas a la calle estén abiertas permanentemente, para evitar un despilfarro energético, y otra que de ello se deduzca que deben estar permanentemente cerradas o que no deban cumplirse las medidas de ventilación, que además no siempre se realiza a través de las puertas de entrada desde la calle. Estamos por tanto en uno de los supuestos en que Estado y comunidades autónomas inciden sobre una misma realidad desde perspectivas distintas, y las normas resultantes son perfectamente compatibles. La sentencia supone así, a mi juicio, un varapalo a la lectura de la norma impugnada por parte de la comunidad autónoma.

### 4. STC 25/2024, DE 13 DE FEBRERO: SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO Y AUTONOMÍA LOCAL

Por último, la STC 25/2024, de 13 de febrero, resuelve el recurso planteado por un grupo de más de cincuenta diputados, de grupos parlamentarios diversos, contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). Tiene dos grandes focos de carácter teóricamente competencial. Uno era la contravención del art. 149.1.23 CE, que confiere competencia al Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer medidas adicionales de protección. El otro, que es en el que quiero centrarme aquí, tiene que ver con el tratamiento del principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

En lo que ahora interesa, los recurrentes cuestionaban la opción de la LISTA (técnica de la prohibición municipal expresa: fijando los usos prohibidos en lugar

de explicitar las actividades permitidas<sup>26</sup>) al regular los derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico. Entendían más adecuada y eficaz la especificación de los usos autorizables en positivo. La sentencia entiende que la queja no puede ser estimada en tanto que la opción que defienden los diputados recurrentes es una de las posibles, pero no la única respetuosa con las exigencias del principio constitucional de autonomía local. De nuevo se pone el foco, pues, en la lectura y la interpretación de la norma impugnada.

Para el Tribunal la opción legislativa adoptada (la regulación de usos prohibidos en lugar de explicitar las actividades permitidas) es perfectamente válida en principio, aunque precisa que, cuando el artículo se refiere a suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial se ha de entender que su uso ordinario, en lugar de no estar prohibido, solo va a «estar permitido [conforme a lo dispuesto] por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia». Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo<sup>27</sup>.

### III. EL MANTRA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO CUESTIÓN AJENA AL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY

Son muy numerosos los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que reiteran que:

[...] el control de constitucionalidad se detiene en los «defectos de técnica legislativa» [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en «la perfección técnica de las leyes» [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su «corrección técnica» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la «oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador» (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5)<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> La ley establece que «el contenido urbanístico de la propiedad en suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye los actos precisos para el desarrollo [...] de los usos ordinarios que [...] no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística».

<sup>27</sup> La sentencia tampoco considera que el art. 22.1 LISTA, referido a las actuaciones extraordinarias en suelo rústico y que también aplica una técnica de prohibición, contravenga el art. 140 CE, pues no está en entredicho, ni se vulnera, el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de un ámbito de interés municipal preferente, cual es el urbanismo, máxime cuando las actuaciones extraordinarias que pudieran darse están revestidas, de hecho por el mismo legislador, de garantías adicionales [FJ 7 A)].

<sup>28</sup> STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 2.

Mucho antes en el tiempo ya se había dicho también que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 107/1987, de 29 de junio, FJ 3).

Sin embargo, por más que las anteriores afirmaciones resulten del todo contundentes, no siempre se guarda una absoluta coherencia con esta postura. Diferentes revisiones académicas han puesto de manifiesto que, de manera explícita, el Tribunal sí ha considerado en ocasiones determinantes defectos de técnica legislativa por su conexión con otros principios constitucionales<sup>29</sup>. Se trata de un *self-restraint*, compartido en general en el derecho comparado europeo, que poco a poco va relajándose<sup>30</sup>.

Muestra de ello podrían ser las siguientes sentencias que se comentan en este trabajo, bien que en todas ellas las cuestiones de técnica legislativa se manejan *sotto voce*; en algún caso, incluso, negando que el análisis competencial se estuviera desarrollando en realidad en esa clave. Y sin embargo, como se verá, en todas ellas la cuestión del reparto territorial de competencias está intrínsecamente relacionada con la técnica de las leyes sometidas a control.

#### IV. NUEVAS TÉCNICAS REGULATORIAS

Parece evidente que, si algo puede afectar a la enraizada doctrina constitucional sobre reparto competencial es la aparición de innovaciones de técnica legislativa en sentido estricto, al someterse a control de constitucionalidad normas pioneras en sus relativos ámbitos, no ya solo por su contenido, sino también por su aproximación formal a la materia concreta.

Es el caso de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Dos leyes altamente contestadas que fueron el objeto de las sentencias también muy criticadas, que ahora se comentarán.

La Ley 12/2023 es la primera ley estatal en esta materia desde la aprobación de la Constitución<sup>31</sup>. La Ley 19/2022 es, por su parte, una norma, también esta-

<sup>29</sup> Por todos, además de los trabajos ya citados: P. García-Escudero Márquez (2022), «La preocupación por la calidad de las leyes», *Asuntos Constitucionales*, 2, págs. 145-154.

<sup>30</sup> M. Medina Guerrero (2024), «El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, págs. 251-277.

<sup>31</sup> De la que se ha dicho que es consecuencia de una larga polémica sobre el modelo de intervención administrativa en la vivienda, su disfrute y acceso, y vendría, pues, a cambiar ese modelo: F. García Rubio (2023), *Derecho a la vivienda versus derecho de propiedad urbana. La necesaria ponderación y su plasmación en la Ley por el derecho a la vivienda*, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 34 y ss. Entre quienes, desde la doctrina académica, reclamaban la necesidad de una ley estatal de vivienda puede citarse a F. Iglesias González (2005), «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales

tal, singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica, una realidad natural, buscando dotarla así de una serie de derechos específicos, vinculados a su protección ambiental; una técnica ignota hasta ahora en nuestro derecho, aunque se inscribe en un movimiento internacional en auge en la última década, que promueve el reconocimiento de los llamados derechos de la naturaleza<sup>32</sup>.

## 1. STC 79/2024, DE 21 DE MAYO: LA VIVIENDA, DE PRINCIPIO A DERECHO

El art. 149.1.1 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, es el gran protagonista de la STC 79/2024, de 21 de mayo, que resolvió el primero de los recursos de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda<sup>33</sup>. La exposición del juego de este título competencial en relación con la vivienda es el contenido del FJ 3 B) a). Allí se lee que la doctrina constitucional permite reconocer las posibilidades del Estado de incidir en la vivienda desde la óptica del 149.1.1 CE, si bien hasta ahora no se habían materializado. Ello se extrae de pronunciamientos indirectos sobre leyes autonómicas de vivienda en relación con la propiedad del suelo. La Ley 12/2023 vendría a poner fin a esta situación, se dice, y su preámbulo relaciona el art. 149.1.1 CE con diferentes «derechos»: propiedad, vivienda, intimidad e inviolabilidad del

---

y soluciones posibles», *Documentación Administrativa*, 271-272, págs. 515 y ss., en particular págs. 534 y 535.

<sup>32</sup> Sobre este contexto general pueden verse las diferentes contribuciones del número monográfico 204 (2024) de la *Revista de Estudios Políticos*, dedicado a «La Política y el Derecho en la encrucijada ecológica». Los principales avances en esta línea se habían dado hasta ahora en el área de América Latina y el Caribe, pero el enfoque de los derechos de la naturaleza también está en discusión en Europa: S. Bagni, M. Ito y M. Montini (2022), «El debate sobre los derechos de la naturaleza en el contexto jurídico europeo», *Revista catalana de dret ambiental*, XIII, 1. Una muestra de la relevancia internacional de esta ley española puede verse en el trabajo de H. Delzangles y A. Zabalza (2023), «La reconnaissance, en Espagne, de la personnalité juridique et de droits accordés à la Mer Menor. Quels enseignements pour la France?», *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 12, págs. 606-615.

<sup>33</sup> Con posterioridad se ha dictado la STC 26/2025, de 29 de enero, que resuelve el recurso núm. 5514-2023, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Están pendientes en el momento de escribir estas páginas seis recursos más. El interés competencial de esta segunda sentencia es menor que el de la analizada en el texto, porque en gran parte supone aplicación de doctrina. Procede destacar, no obstante, y para lo que interesa a este trabajo, que en el FJ 3 B) b) i) el Tribunal se siente obligado, antes de pronunciarse sobre la constitucionalidad de un precepto concreto, a «definir su sentido».

domicilio<sup>34</sup>. El citado fundamento sigue realizando una serie de consideraciones sobre la aplicación del art. 149.1.1 CE en relación con los arts. 33 (derecho a la propiedad privada) y 47 CE (derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada), y sobre cómo debe encajarse con las competencias autonómicas.

El aspecto más llamativo de esta sentencia es la proyección del art. 149.1.1 CE sobre el art. 47 CE, reconociendo abiertamente un verdadero derecho constitucional a la vivienda, caracterización que considera compatible con la de ser un principio rector de la política social y económica, que es su ubicación sistemática dentro del texto constitucional, y con no ser, por ello mismo, un derecho fundamental. La conclusión anterior se deriva de los compromisos internacionales de España<sup>35</sup>, del reconocimiento estatutario del derecho<sup>36</sup> y del tenor del art. 47<sup>37</sup>. Esto no supone una ruptura con la doctrina constitucional previa, se explica, porque ya había habido ocasión de proyectar el art. 149.1.1 CE sobre los principios rectores y porque que no se hubiera dicho antes tiene que ver con la inexistencia de legislación estatal de vivienda, habiendo sido suficiente acudir a otros derechos o a otros títulos competenciales por la forma en que hasta ahora el Estado había incidido sobre la materia. Discrepa el voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño porque el contenido de la ley no es, a su juicio, regulación de «derechos», «facultades», «posiciones jurídicas fundamentales» de los ciudadanos o «condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata» con el derecho a la vivienda, que son las expresiones repetidas por la doctrina constitucional al fijar el canon del art. 149.1.1 CE. Las medidas de la ley, se dice, solo lejanamente fructificarán en un auténtico «derecho a la

<sup>34</sup> De los que luego la sentencia solo tiene en cuenta el de propiedad.

<sup>35</sup> Lo que subraya especialmente W. Migliari (2025), «El reconocimiento del derecho constitucional a la vivienda por la sentencia del Tribunal Constitucional español 79/2024, de 21 de mayo: ¿hacia el nacimiento del derecho a la ciudad en España?», *Revista General de Derecho Administrativo*, 68.

<sup>36</sup> F. López Ramón (2014), «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, págs. 49 y ss., en particular págs. 62-65.

<sup>37</sup> Un cambio radical, como subraya J. Ponce Solé (2024), «El derecho a la vivienda, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 79/2024, de 21 de mayo, y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 372, págs. 19-25. Habla también de «cambio de paradigma» y «verdadero terremoto en el ámbito de la intervención administrativa» F. García Rubio (2023), «La Ley por el derecho a la vivienda. Buenas intenciones y mala plasmación de un desarrollo del derecho constitucional a la vivienda olvidando otros derechos», *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 365-366, págs. 97 y ss., en particular pág. 165. Considera en cambio que se trata de una «ley ornamental», por todos, S. M. Martín Valdivia (2023), «La Ley de vivienda 12/2023, una visión desde el derecho público. Nihil novum sub sole», *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación*, 51.



vivienda» (entrecomillado en el original) de alguna persona o familia. Así las cosas, el Estado no puede aprobar una ley de «vivienda», por la misma razón que las comunidades autónomas no pueden aprobar una ley de «extranjería». Eso no significa que esté inerte, pero su política tendrá que desarrollarse a través de sus competencias, no usurpando las ajenas.

Por dos veces, en el FJ 3 de la STC 79/2029, se recuerda la doctrina constitucional de que el ejercicio del art. 149.1.1 CE no puede suponer una normación completa y acabada del derecho de que se trate [con cita de la STC 65/2020, FJ E) iv)], aunque también se matiza que permite el establecimiento «entero» de las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Obviamente, en la medida que es doctrina asentada, la discrepancia del voto particular no está en ese punto, sino en las consecuencias que se extraen de ello para el enjuiciamiento. Para la mayoría, «lo que aquí debe examinarse es si la medida en cuestión contribuye teleológicamente a la igualdad, sin invadir competencias ajenas porque proceda a la “normación completa” de un derecho como el relativo a la vivienda, materia que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma» y, en consonancia con ello, aplica al enjuiciamiento el filtro de determinar si la regulación estatal establece o no esas condiciones básicas sin agotar el contenido del derecho a la vivienda [FJ 4 B) a)], sin invadir la competencia autonómica [FJ 4 B) b)], sin impedir que las comunidades autónomas aprueben normas atinentes al régimen jurídico de la vivienda respetando esas condiciones básicas [FJ 4 B) c)], permitiendo que luego sean las comunidades autónomas las que, respetando las mismas, establezcan en cada caso como corresponda los detalles de su régimen jurídico (pudiendo incluso no aplicar las figuras de la ley estatal) [FJ 5 B) a)], sin pre-determinar las competencias autonómicas porque agote la materia [FJ 5 B) b)], sin cercenar el desarrollo de una política autonómica propia en materia de vivienda [FJ 6 B) a)], regulando el cuadro de derechos y deberes de propietarios de viviendas de una forma que no es excesiva según lo sentado en la STC 16/2021 [FJ 6 B) c)], sin suponer una normación completa y acabada de la materia [FFJJ 7 B) a) y 8 B) d)], incidiendo en la política autonómica de vivienda pero sin excluirla [FJ 7 B) c)] y sin agotar las competencias autonómicas [FJ 8 B) c)]. Los preceptos que se declaran inconstitucionales lo son por no contribuir teleológicamente a establecer condiciones básicas del ejercicio en igualdad de derechos [FJ 8 B) a)], porque tienen una concreción excesiva cuando dicen estar regulando cuestiones de mínimos [FJ 6 B) b)] o porque se dictan exclusivamente a título supletorio [FJ 7 B) b)]. Para el voto particular, sin embargo, este canon no es correcto porque el art. 149.1.1 CE exige una regulación estatal «uniforme y detallada» y porque lo que la Ley 12/2023 hace es regular potestades administrativas ajenas y cómo deben ejercerlas sus titulares, empleando en puridad el canon propio del reparto competencial que corresponde a las materias en que el Estado puede establecer la legislación básica y las comunidades autónomas la de desarrollo.



En mi opinión, esas discrepancias se producen, en primer lugar, por la diferente forma de entender la especial perspectiva de la norma estatal, que muchas veces abre espacios de diversidad aplicativa<sup>38</sup> y emplea conceptos de «textura abierta»<sup>39</sup>. Me parece por tanto evidente el protagonismo que la técnica legislativa tiene en la resolución de un recurso estrictamente competencial. En segundo lugar, menos importante en la perspectiva de este trabajo, aunque relacionado con lo anterior, porque la doctrina previa del Tribunal Constitucional en relación con la intervención estatal sobre la vivienda (materia que es competencia exclusiva de las comunidades autónomas) había descansado principalmente en el título competencial del art. 149.1.13 CE (que atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), pero aquí ese precepto tiene un peso mucho más discreto. La sentencia explica este cambio por la novedad que supone la ley enjuiciada y entra en el análisis sobre la base del art. 149.1.13 CE de forma muy puntual porque convierte el art. 149.1.1 CE en el primer elemento de consideración, de suerte que cuando entiende esta competencia legítimamente ejercida se hace innecesario analizar el 149.1.13 CE. De hecho, solo se trata en momentos muy concretos<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> F. Velasco Caballero (2023), «Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el derecho a la vivienda», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, págs. 61-94.

<sup>39</sup> L. Parejo Alfonso (2023), «Vivienda y urbanismo, mercado tensionado y acción de las Administraciones públicas», *Práctica urbanística*, 1.

<sup>40</sup> Así, en primer lugar, al examinar algunas disposiciones de la ley impugnada rayanas con la calificación y ordenación urbanísticas [FJ 5 B) c)]. También al analizar las previsiones del art. 19.3 de la ley impugnada que se refieren a la información que, como mínimo, ha de incluir la obligación que el precepto configura con respecto a las viviendas en manos de grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado. Estas, una vez descartado que puedan acogerse al art. 149.1.1 CE, también se excluyen del juego del 149.1.13 CE por su naturaleza no económica [FJ 6 B) b)]. Por su parte, la previsión supletoria del art. 16.1 de la Ley se excluye igualmente del ámbito de este título competencial, lo que por conexión de contenido se extiende al art. 16.2 y a la disposición transitoria primera [FJ 7 B) b)]. También se considera el eventual ejercicio del título que nos ocupa, de nuevo para descartarlo, al analizar el art. 27.3 de la ley, que se acaba declarando inconstitucional por vulneración del principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas. Finalmente, la concurrencia de título competencial *ex* art. 149.1.13 CE es apreciada de oficio por el Tribunal, tras descartar que pudiera tener acomodo en el art. 149.1.8 CE, al analizar la previsión de que el sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda (creado precisamente por una norma dictada a amparo del art. 149.1.13 CE) se realice por ámbitos territoriales.

## 2. STC 142/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE: REALIDADES NATURALES COMO PERSONAS JURÍDICAS

También pionera es la Ley 19/2022, una norma singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica: la laguna del Mar Menor y su cuenca<sup>41</sup>. Los recurrentes entendían que la ley no puede considerarse básica a los efectos del art. 149.1.23 CE porque no se aplica a la totalidad del territorio nacional. La queja se desestima aplicando la doctrina constitucional que ya ha reconocido que aquel artículo puede dar cobertura a leyes con un ámbito físico delimitado dentro del territorio nacional<sup>42</sup>. Esta desestimación se hace, según se indica, desde la perspectiva competencial, sin que eso suponga pronunciarse sobre la oportunidad de las medidas que contiene, su calidad técnica, idoneidad o acierto, ni sobre otros aspectos competenciales no suscitados en el recurso de inconstitucionalidad. La Ley 19/2022, se dice, es una norma respaldada por el rango y la competencia adecuados que materialmente busca la protección ambiental.

El recurso de inconstitucionalidad también planteaba motivos de impugnación por razones sustantivas contra ciertos preceptos, en particular por razones

<sup>41</sup> Es difícil que tal innovación jurídica deje al estudioso indiferente. Para diversas lecturas jurídico-públicas de la norma pueden citarse, entre otros, los trabajos de B. Lozano Cutanda y A. García de Enterría (2022), «La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un “embrollo jurídico”», *Diario La Ley*, 10163; R. Martínez Dalmau (2023), «Una laguna con derecho a existir. La naturaleza como sujeto de derechos y el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor», *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, págs. 357-375, y R. I. Bachmann Fuentes y V. Navarro Caro (2024), «Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca», *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 372, págs. 117-163. También ha merecido estudios en clave procesalista [por todos, F. Cordon Moreno (2022), «Legitimación para la defensa del Mar Menor personificado como sujeto de derecho», *ePublicaciones jurídicas del Centro de estudios de Consumo*, 1] y de derecho privado [así, también por todos, C. Rogel Vide (2022), «¿Lagunas como sujetos de derechos? El Mar Menor y la Ley 19/2022», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 4, págs. 713-728].

<sup>42</sup> Como en los casos en que la protección versa sobre «una realidad topográfica singular, a veces única» (como los parques nacionales: STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21 y STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 10) o sobre especies que solo están implantadas en una parte del territorio (STC 146/2013, de 11 de junio, FJ 4). Ello porque «la ordenación básica en materia de medio ambiente no requiere necesariamente que «el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades» [SSTC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 D), y 146/2013, de 11 de julio, FJ 4]» (STC 99/2022, de 13 de julio, FJ 3).

de seguridad jurídica, en que se descarta entrar aplicando la idea antes presentada como mantra general de que las cuestiones de técnica legislativa son ajenas al juicio de constitucionalidad.

Por otro lado, la sentencia desestima la impugnación por vulneración de los arts. 10.1 (dignidad de la persona), 24.1 (tutela judicial efectiva) y 45 CE (protección del medio ambiente) recordando que la STC 102/1995 reconoció el ambiente como un «concepto esencialmente antropocéntrico», pero allí mismo también se decía que es un concepto relativo, concreto y dinámico. Se resalta que es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a efecto el principio rector del art. 45 CE, y ahora ha acogido una visión más ecocéntrica<sup>43</sup>. También se subraya que la dignidad del ambiente refuerza la dignidad de la persona humana y que la CE no reserva la tutela judicial efectiva para un determinado tipo de personas<sup>44</sup>.

El voto particular, firmado por cinco magistrados, discrepa de este razonamiento entendiendo que sí existía extralimitación competencial<sup>45</sup>.

La ley desarrolla mecanismos de garantía innovadores y basados en un paradigma ecocéntrico que convive, se dice, con el paradigma antropocéntrico tradicional que se identifica en otros mecanismos y herramientas jurídicas de protección del medio ambiente<sup>46</sup>. Si tal cosa es o no posible es, en todo caso, algo ajeno

<sup>43</sup> Se destaca que, desde una concepción ecocéntrica, el art. 45 CE también ofrece un amplio margen al legislador que, sin embargo, ha de tener presentes las finalidades tuitivas del precepto no solo sobre el medio natural, sino también sobre las generaciones futuras. Entre las referencias de derecho comparado que cita la sentencia para conectar el cuidado del medio natural con la garantía de la calidad de vida está la reforma de la Constitución italiana en 2022 para convertir la tutela del ambiente y la biodiversidad de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras, en principio fundamental: T. Montanari (2022), *Art. 9 Costituzione italiana*, 2ª ed., Roma: Carocci. Se afirma también que el ecocentrismo no obsta la intervención humana sobre el medio en garantía, no solo de la protección de la naturaleza, sino de todos los intereses y bienes constitucionales, porque la garantía de la sostenibilidad pasa por asegurar la ponderación entre los requerimientos medioambientales, sociales y económicos.

<sup>44</sup> Finalmente, se desestima la infracción de los arts. 25.1 (tipicidad sancionadora) y 81.1 CE (reserva de Ley orgánica). La sentencia la descarta de plano, dado que la textualidad de la Ley evidencia que no se están tipificando infracciones, delitos, sanciones o penas.

<sup>45</sup> Y también que el cambio de la doctrina constitucional en materia de protección del medio ambiente no está suficientemente justificado, que se soslaya el derecho de la Unión Europea y que la notoria indefinición del régimen jurídico de la nueva persona jurídica y sus derechos, así como de la disposición derogatoria, vulnera el principio de seguridad jurídica.

<sup>46</sup> Critica este equilibrio, por imposible, J. F. Alenza García (2025), «La calidad de las aguas», *El derecho de aguas en España: cuarenta años después* (en prensa). El autor rechaza la ley, entre otras cosas, por sus graves deficiencias técnicas, que no son coherentes con el resto del sistema jurídico en que se inserta y que emplean ideas alejadas de su sentido jurídico-

al puro control competencial y, sin embargo, está presente en todos los debates sobre la norma. Estos no se centran en si puede o no hacerse la atribución de personalidad jurídica, sino en si debe hacerse, quién, a quién y cómo, aspectos en que el juicio abstracto de constitucionalidad no puede entrar.

## V. LAGUNAS LEGALES

Quiero comentar en este punto dos sentencias que acaban decidiendo la cuestión competencial a través de los denominados juicios indirectos, propios de aquellas materias en que el reparto constitucional de competencias se articula de una forma que reserva al Estado el dictar la legislación «básica» y a las comunidades autónomas la de «desarrollo»<sup>47</sup>, y que tienen en común haber requerido no ya la interpretación de lo que la norma estatal dictada como básica dice y cómo lo dice... sino sobre todo de lo que calla.

### 1. STC 65/2024, DE 11 DE ABRIL: LA EXCLUSIÓN DE NEGOCIOS JURÍDICOS DE LA CONTRATACIÓN

En lo que ahora importa, esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra el art. único de la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, que modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos de Navarra, para añadir un artículo que excluía determinados servicios jurídicos de abogados y notarios de su aplicación<sup>48</sup>. El recurso planteaba un supuesto de inconstitucionalidad mediata, sosteniendo que esos contratos están mencionados en la ley estatal (la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, en adelante LCSP) y por tanto sujetos a la

---

co. Reconoce, empero, que no es imposible la personificación que realiza, pues el derecho tiene entre sus técnicas habituales la de crear ficciones jurídicas.

<sup>47</sup> Estos, también llamados juicios de «inconstitucionalidad mediata», son procesos en que la vulneración que se denuncia no es directamente de un precepto constitucional, sino de una norma estatal dictada a su amparo y solamente, a su través, es posible, de modo indirecto, predicar la vulneración del precepto constitucional atributivo de competencias al Estado: Ibáñez Buil (2023, págs. 248 y ss.).

<sup>48</sup> El régimen al que debe someterse la prestación de servicios jurídicos de defensa jurisdiccional por abogado a los entes del sector público ha sido una cuestión altamente polémica desde la aprobación de la Directiva 2014/24/UE que, como es bien sabido, excluye expresamente de su ámbito de aplicación estos contratos [art. 10.d)], dando lugar a diferentes opciones de configuración en los Estados miembros. Al respecto puede verse J. Rubio Beltrán (2019), «La contratación de los servicios jurídicos en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, págs. 184 y ss., en particular págs. 190-191.

normativa básica. Queda claro que, en este caso, la cuestión de técnica legislativa implicada no está en la norma autonómica a controlar directamente, sino en la norma estatal que funciona como parámetro de control<sup>49</sup>.

El Tribunal Constitucional, más allá de algunas consideraciones respecto a la especialidad foral de la comunidad autónoma afectada, que aquí no resultan de interés, acaba resolviendo la cuestión remitiéndose al FJ 6 A) de la STC 68/2021, de 18 de marzo, que se había dictado en un proceso de control previo sobre la LCSP<sup>50</sup>, y declarando inconstitucional y nula la exclusión que había efectuado la comunidad autónoma, por no ajustarse a las reglas de la legislación básica estatal.

La STC 65/2024 parte de entender que tenía que resolver «una contraposición entre las normas estatal y foral» (FJ 4), *ergo* da por hecho el conflicto en cuestión de fondo, sobre la sujeción o no de este tipo de negocios jurídicos a la normativa de contratación; pero la STC 68/2021 a la que se remite había resuelto únicamente un aspecto competencial, haciéndolo además sobre una configuración técnico-legislativa muy particular. Creo que esto no debe obviarse. Y es que la ley estatal opta por no excluir expresamente los negocios que nos ocupan de su ámbito de aplicación y no considerarlos tampoco específicamente en el resto de su articulado, más allá de para excluirlos de la regulación armonizada<sup>51</sup>. Lo que la STC 68/2021 dejó dicho es, únicamente, que,

<sup>49</sup> También es de sobra sabido que una legislación belga que excluía estos mismos servicios de su ámbito de aplicación fue validada por el TJUE, entendiendo que no se vulneraba con ello ni el principio de igualdad ni el de subsidiariedad (sentencia de 6 de junio de 2019, asunto C-264/18). Otra cosa es enjuiciar la alternativa contraria que, a pesar de lo que pudiera parecer, no se solventa con un simple razonamiento *contrario sensu* porque el verdadero problema es saber si el silencio de la normativa estatal equivale a su no exclusión.

<sup>50</sup> Sobre este pronunciamiento: J. M. Pérez Fernández (2021), «La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo)», *Revista de Administración Pública*, 216, págs. 189-221.

<sup>51</sup> En su momento ello fue entendido, mayoritariamente, en sentido formalista, considerando que, al no quedar excluidos, quedan incluidos por voluntad del legislador nacional en el régimen domésticamente aplicable a los contratos del sector público: S. del Saz Cordero (2019), «La contratación de los servicios jurídicos por las entidades del sector público», *El consultor de los Ayuntamientos y los juzgados*, 1, págs. 88-96. Hizo público su desacuerdo el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, precisamente con la interposición del recurso de inconstitucionalidad que daría lugar a la STC 68/2021. Tras esta sentencia, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón seguía manteniendo la no sujeción de los servicios de abogado para defensa jurisdiccional ni a la Directiva ni a la LCSP (Informe 1/2023, de 14 de febrero). Esa interpretación resultó avalada por la doctrina más cualificada desde tesis centradas en el concepto europeo de contrato público: J. M. Gimeno Feliu (2023), «Sobre el procedimiento de contratación de servicios jurídicos de defensa jurisdiccional y su consideración de negocio excluido de la normativa de contratación pública

con independencia de cuáles sean los concretos negocios o contratos excluidos, lo relevante es la atribución de carácter básico a las normas que efectúan dicha exclusión, por los efectos que de esta atribución se derivan. La STC 65/2024 va en mi opinión más allá, al sentar que los servicios de asistencia jurídica a los entes del sector público español son contratos sujetos a la normativa interna de contratación.

## 2. STC 76/2024, DE 8 DE MAYO: RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD EN LA SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN MARÍTIMO-TERRESTRE

Me interesa aquí el control que el Tribunal Constitucional acomete sobre las previsiones de una normativa autonómica que sometían a un plazo concreto (quince años a contar desde la terminación de las obras o actuaciones ilegales) el ejercicio de la competencia para imponer la obligación de restitución y reposición al estado anterior<sup>52</sup>.

La sentencia identifica el recurso de forma explícita como exclusivamente competencial, discutiéndose una posible invasión de las competencias estatales, de nuevo en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), en relación con la regulación de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre [FJ 1 b)]. Vuelve a recordarse que la controversia es exclusivamente competencial en el FJ 3, donde el encuadramiento competencial procede a recordar que existen títulos que facultan al Estado para regular las condiciones básicas de la propiedad sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre (art. 149.1.1 CE) y establecer limitaciones en el uso de los mismos (art. 149.1.23 CE), lo que supone que solo al Estado compete el establecimiento de las servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido. En la fundamentación no se subraya, como en cambio suele hacerse en este tipo de sentencias, que nos encontramos ante una inconstitucionalidad mediata o indirecta.

A la hora de examinar la sujeción a plazo de la acción de la Administración para imponer la obligación de restauración de la legalidad, el FJ 4 de la STC

---

y la posibilidad de retribución mediante pacto de cuota litis», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, págs. 82 y ss., en concreto págs. 90-91. Algunos órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación, como la Comisión Jurídica de Extremadura, acogieron esa tesis: F. J. Vázquez Matilla (2023), «Exclusión de los contratos de servicios jurídicos del ámbito de aplicación de la normativa de contratos públicos. Luces y sombras», *Contratación administrativa práctica*, 188. La práctica de los órganos consultivos sectoriales se inclinaba, sin embargo, de forma relativamente mayoritaria por la sujeción por voluntad del legislador estatal: I. Laín Corona (2024), «A vueltas con la sujeción de la contratación de los servicios de preparación, representación y defensa en juicio a la Ley de contratos del sector público», *Contratación administrativa práctica*, 191.

<sup>52</sup> En concreto, la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

76/2024 entiende que hay una contradicción con lo dispuesto en la ley estatal de costas, que no sujeta tal acción a plazo. Ese es el mayor punto de crítica del voto particular, formulado por el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, y el aspecto nuclear del que se va a derivar la consecuencia dispositiva, pues se concluye que, ante tal contradicción, y en la medida en que la previsión estatal presenta más nivel de protección ambiental que la autonómica, esta es inconstitucional y nula.

La afirmación de que la normativa estatal recoge la imprescriptibilidad de la obligación de restauración (y la no caducidad de la acción administrativa para imponerla) no deriva del tenor literal de la ley estatal de costas, tras haber desaparecido esa previsión expresa (antes recogida en el art. 92.1) en una reforma acometida en 2013, sino que se alcanza por vía interpretativa. Para llegar a la conclusión de que se mantiene de forma implícita, la STC 76/2024 emplea diversos argumentos. El principal es el análisis literal de otro artículo de la Ley de costas que sigue mencionando hoy la obligación que nos ocupa y que independiza la misma de la sanción penal o administrativa que se imponga<sup>53</sup>. Otros argumentos que refuerzan esta interpretación son (i) la jurisprudencia en tal sentido del Tribunal Supremo y (ii) la imprescriptibilidad de la servidumbre. El voto particular cuestiona la relevancia de estos últimos argumentos y considera insuficiente el primero para destruir la presunción de constitucionalidad de las leyes. Se centra, además, en la voluntad del legislador estatal de 2013 que, buscando razones de seguridad jurídica, llevó a la desaparición de toda mención de la obligación de restitución de la realidad alterada en el artículo sobre prescripción de infracciones y sanciones<sup>54</sup>. Según esta interpretación, a falta de otra previsión, para el ejercicio de la acción de exigencia de la obligación de restitución debe aplicarse el plazo del ejercicio de la potestad sancionadora que prevé ese art. 92 de la Ley de costas (que es siempre inferior a 15 años) y, en tal caso, la previsión autonómica no rebajaría el nivel de protección ambiental.

<sup>53</sup> El precepto dispone que «sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente» (art. 95.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas).

<sup>54</sup> Antes de la modificación, el art. 92 de la misma ley estatal de costas decía que «el plazo de prescripción de las infracciones será de cuatro años para las graves y un año para las leves, a partir de su total consumación. No obstante, se exigirá la restitución de las cosas y su reposición a su estado anterior, cualquiera que sea el tiempo transcurrido». Desde mayo de 2013 reza «el plazo de prescripción de las infracciones será de dos años para las graves y de 6 meses para las leves, contados a partir de su total consumación. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de dos meses por causa no imputable al presunto responsable».



## VI. SILENCIO ESTATUTARIO: EXISTENCIA Y SENTIDO

El último de los pronunciamientos en ser considerado también tiene que ver con el litoral y con una regulación de la comunidad autónoma de Galicia<sup>55</sup>. Se trata de la STC 68/2024, de 23 de abril, que, entre otras cosas, dilucida si la «gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre» se configura como parte necesaria de la ordenación del litoral (que es por lo que se inclina) o si se trata de una función ejecutiva que necesitaría mención estatutaria expresa, que aquí no existe y que es una de las cuestiones novedosas que se afrontan y sobre cuya solución discrepa también el voto particular<sup>56</sup>.

Al delimitar la doctrina constitucional aplicable, la STC 68/2024 comienza [FJ 5 A)] recordando que la titularidad del dominio público-marítimo terrestre no es título atributivo de competencias, con recuerdo de las SSTC 113/1983, de 6 de diciembre, y 18/2022, de 8 de febrero. Lo anterior no es óbice, sin embargo, para que el Estado ostente facultades y competencias, debiendo diferenciarse según se ejerzan en el dominio público o en los terrenos colindantes. Respecto a lo primero, las facultades del Estado resultan en la adopción de medidas de protección que aseguren que la naturaleza y las características del demanio costero no sean destruidas y alteradas, así como para garantizar el uso libre; siempre sin perjuicio de las posibilidades de actuación estatales a través de otros títulos [FJ 5 B) a)]. Por su parte, sobre los terrenos colindantes, las posibilidades de actuación del Estado deben sustentarse exclusivamente en las competencias que tiene reservadas según el art. 149.1 CE, entre ellas, se presta atención especial a la configuración, una vez más, de la materia medio ambiente del art. 149.1.23 CE [FJ 5 B) b)], con reproducción del FJ 1 D) de la STC 149/1991, de 4 de julio. Finalmente, se construye el canon constitucional respecto a la ordenación del litoral como título competencial específico y, en particular, la competencia para la gestión de los títulos de ocupación [FJ 5 C)] a partir de lo dicho en las SSTC 31/2010, de 28 de junio, 18/2022, ya citada [FJ 5 D)]. La sentencia analiza otros títulos competenciales concurrentes [FJ 5 E)], en concreto pesca marítima y ordenación del sector pesquero, pero que después no se consideran específicamente en el enjuiciamiento.

La sentencia parte de considerar que la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre encaja en la competencia sobre ordenación del litoral que tiene asumida Galicia y lo aclara definitivamente cuando afirma que «el título de ordenación del litoral comprende y abarca la gestión de los títulos [de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre

<sup>55</sup> Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral.

<sup>56</sup> En este punto he de agradecer especialmente las observaciones formuladas antes, durante y después de la elaboración de la crónica en que trae causa este trabajo por parte de los doctores P. Ibáñez Buil, J. M. Pérez Fernández y J. A. Hernández Corchete, respectivamente y con opiniones no siempre concordantes que, empero, nutren todas lo que expongo.



y el otorgamiento de autorizaciones y concesiones], sin que dicha gestión se configure como un título competencial autónomo y desconectado de la ordenación del litoral» [FJ 10 a)]. Lo anterior, que se destila de las SSTC 31/2010 y 18/2022, lleva a descartar todas las quejas al respecto. Para el voto particular, sin embargo, la STC 68/2024 sobrepasa aquella doctrina porque en esos casos anteriores existía una atribución estatutaria expresa, en favor de la comunidad autónoma, respecto a la competencia ejecutiva en liza. Ciertamente, en el caso gallego no hay mención estatutaria expresa a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, más allá de la mención genérica a la competencia sobre ordenación del litoral. No estamos aquí ya, continúa el voto particular, ante un problema de estándar de protección del litoral, pues es claro desde la STC 149/1991 que la gestión estatal de los títulos de utilización y de ocupación del demanio costero no es la única posible consecuencia del bloque de la constitucionalidad; lo que se trataría de aclarar es si una ley ajena a este puede modificarla con cobertura en una previsión estatutaria que es mucho menos detallada que la que dio lugar a la doctrina que aquí aplica la sentencia. Cabría pensar, en esa línea argumental, que el legislador autonómico estaría autoatribuyéndose la competencia ejecutiva concreta ante el silencio estatutario.

Y es que no estamos aquí ante una mera aplicación de doctrina, sino ante un problema más complejo porque lo que hasta ahora se había sentado en materia concreta de litoral marítimo puede entenderse, que es lo que hace la sentencia, superado por la doctrina transversal genérica de la STC 31/2010. En esta había venido a decirse, en relación con el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, que sus especificaciones competenciales no implicaban atribuciones nuevas, siendo solo eso, especificaciones dentro de las materias que ya eran de competencia autonómica. Puede verse, entonces, que, en realidad, según las diferentes posturas, el *quid* de la cuestión está en la existencia o no de un verdadero vacío o silencio en el Estatuto de Autonomía, en este caso de Galicia.

## VII. A MODO DE CONCLUSIONES

Los conflictos de naturaleza competencial se presumen en general muy técnicos. El análisis hasta aquí realizado no pretende dinamitar esta creencia, solo propone circunscribir la cuestión competencial de una forma más estricta. Sostiene que, muchas veces, detrás de quejas que se acogen a la argumentación competencial latén en realidad batallas políticas no cerradas que se atrincheran en los resquicios de un sistema de fuentes complejo integrado por normas imprecisas o incompletas, que abonan recursos belicosos que traducen suspicacia sobre la forma en que las normas serán aplicadas.

En ocasiones es relativamente fácil alzar tal velo e identificar casos en que los recursos de inconstitucionalidad disfrazan este tipo de cautelas y desconfianzas preventivas como problemas competenciales. Las cuatro sentencias presentadas

en el primer bloque de este trabajo serían muestras más o menos claras de ello, porque relativamente sencilla era la lectura e interpretación de los preceptos cuestionados. Y ello con independencia de que alguno de ellos no haya concitado unanimidad en el seno del Tribunal, pero precisamente por lo que cabría ver como una discrepancia de principio sobre la forma de entender el sistema (pre) constitucional de fuentes.

La cuestión se complejiza mucho más, y la falta de unanimidad de las sentencias así lo acreditaría, cuando el control competencial ha de versar sobre normas formalmente innovadoras y que descansan sobre principios sintéticos y generales, con lenguaje impreciso; normas que pueden resultar inocuas en la perspectiva del respeto al ejercicio de competencias ajenas, pero que no suscitan adhesión dogmática. Es el caso de las dos sentencias estudiadas en segundo lugar.

La Ley 12/2023, más allá de las bondades que pueda conseguir, es una norma redactada en unos términos que casan mal con la dinámica tradicional de los títulos competenciales estatales a los que dice responder, al descansar fundamentalmente en un régimen cuya aplicación (el de las zonas de mercado residencial tensionado) es de carácter potestativo para las comunidades autónomas. Sin embargo, precisamente por eso, combinando el argumento *ad maiore ad minus* y el de proporcionalidad, en una materia tan compleja como la de la vivienda, creo que nunca podrá ser más vulnerador de las competencias propias de las comunidades autónomas que deje libertad a estas para optar por ese régimen a que se lo imponga<sup>57</sup>; habrá que ver, no obstante, cómo sigue evolucionando el enjuiciamiento de la ley en los recursos pendientes.

La Ley 19/2022 no deja a nadie indiferente al reconocer, también de forma muy imprecisa, personalidad jurídica a una laguna y su cuenca. En mi opinión, es claro, y la STC 142/2024 no evita reconocerlo, que la personificación en sí misma no contiene ninguna garantía de eficacia del derecho ambiental y también que la ley abre una serie de interrogantes no menores en cuestión de régimen jurídico, que no parece que vayan a solucionarse próximamente<sup>58</sup>. Así, es evidente que reconocer derechos a una realidad natural (o a la naturaleza en sentido más

<sup>57</sup> Otra cosa es la situación en que quedan las competencias, recursos y políticas públicas locales, algo que se echa a faltar en el texto de la norma: J. Ponce Solé (2024), «Un panorama general de las novedades jurídicas de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 372, págs. 27 y ss., en particular págs. 49 y 50.

<sup>58</sup> El primer desarrollo reglamentario de la ley se ha producido en virtud del Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. Este viene a aclarar algunas responsabilidades subjetivas dentro de la llamada «Tutoría» del Mar Menor, pero poco aclara sobre su régimen jurídico. Se dice, por ejemplo, que el régimen presupuestario, de gestión económico-financiera y de contabilidad, será el establecido en el ordenamiento jurídico privado (art. 2.8) y que ese será también el régimen de contratación, salvo que la Tutoría del Mar Menor cumpla los requi-

global) no es lo mismo que reconocerle personalidad jurídica, que supone la atribución también del revés de las obligaciones, sobre lo que la norma nada indica. Tampoco lo hace sobre la naturaleza de la personalidad jurídica en cuestión, si es jurídico-privada (entrando entonces en juego el art. 149.1.8 CE) o jurídico-pública (149.1.18 CE), aspecto que no tiene necesariamente que correlacionarse con el régimen jurídico a aplicar. Son cuestiones, no obstante, sobre las que no se fundó el recurso.

La tarea de acotar los verdaderos conflictos competenciales no es fácil tampoco cuando, sin llegar al empleo de fórmulas normativas tan novedosas, el acervo a interpretar es susceptible de diversas lecturas, no ya por impreciso, sino por incompleto. Me parece evidente en el caso de los últimos bloques de sentencias aquí traídas a colación. Y el enredo se acrecienta cuando la propia doctrina previa del Tribunal ha interpretado previsiones similares de forma diversa, como sucede con ciertas atribuciones competenciales en el litoral según hablemos de estatutos de primera o de nueva generación, o se le hace decir lo que en puridad no dijo, como entiendo que sucede en relación con la sujeción de los servicios jurídicos a la normativa básica de contratos del sector público.

El fenómeno identificado, además de contribuir a exacerbar la desafectación social imperante y creciente hacia las instituciones públicas, tiene un importante coste reputacional para el propio intérprete constitucional. También se hace más endeble la «autoridad de la cosa interpretada»<sup>59</sup>, sobre todo en su valor persuasivo<sup>60</sup>, y ello al margen de propiciar cada vez más frecuentes *overrulings*, explícitos o no. El recelo y la suspicacia política acaban contagiándose así a toda la ciudadanía. La receta para combatirlo parece en principio fácil y hasta manida: responsabilidad y lealtad en todos los actores jurídico-públicos. La solución, sin embargo, no parece tan al alcance de la mano.

---

sitos para ser poder adjudicador, en cuyo caso tendrán que aprobarse unas instrucciones internas de contratación de acuerdo con lo dispuesto en la LCSP (art. 2.7).

<sup>59</sup> La expresión es de impronta francesa: M. Disant (2010), *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, Paris: LGDJ.

<sup>60</sup> La sistematización entre función prescriptiva y persuasiva de la interpretación se toma prestada, de nuevo, de la academia gala, en concreto de C. Arnaud (2016), *L'effet corroboratif de la jurisprudence*, Toulouse: Presses de l'Université Toulouse Capitole-LGDJ.

