

RECU LL DE JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL¹

Maria Àngels Arróniz Morera de la Vall²
Lletrada en cap dels Serveis Jurídics
Consell de Garanties Estatutàries

Sumari: 1. Sentències en les quals ha estat part la Generalitat de Catalunya; 1.1. Introducció; 1.2. La seguretat pública en l'àmbit de l'Administració electrònica: sentències del Tribunal Constitucional 10/2023, del 23 de febrer, i 60/2023, del 24 de maig; 1.2.1. Antecedents i contingut resolutori; 1.2.2. Fonamentació de la Sentència; 2. Dues sentències recents del Tribunal Constitucional sobre llengua; 2.1. Introducció; 2.2. Les llengües oficials en l'ensenyament: sentències del Tribunal Constitucional 34/2023, del 18 d'abril, i 49/2023, del 10 de maig; 2.2.1. Antecedents i contingut resolutori; 2.2.2. Fonamentació de la Sentència; 2.3.2. Fonamentació de la Sentència; 2.3.3. Vot particular; 3. Sentències del Tribunal Constitucional sobre administració local; 3.1. Introducció; 3.2. Autonomia local; 3.2.1. Autonomia de la província: Sentència del Tribunal Constitucional 124/2023, del 26 de setembre; 3.2.1.1. Antecedents i contingut resolutori; 3.2.1.2. Fonamentació de la Sentència; 3.2.1.3. Vots particulars; 3.2.2. Cooperació en matèria local: Sentència del Tribunal Constitucional 49/2023, del 10 de maig; 3.2.2.1. Antecedents i contingut resolutori; 3.2.2.2. Fonamentació de la Sentència; 3.3. Hissendes locals; 3.3.1. Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana: sentències del Tribunal Constitucional 17/2023, del 9 de març, i 35/2023, del 18 d'abril; 3.3.1.1. Antecedents i contingut resolutori; 3.3.1.2. Fonamentació de les sentències; 3.3.2. Principi de capacitat econòmica: Sentència del Tribunal Constitucional 67/2023, del 6 de juny; 3.3.2.1. Antecedents i contingut resolutori; 3.3.2.2. Fonamentació de la Sentència; 3.3.2.3. Vot particular; 3.4. Conflictes en defensa de l'autonomia local. Inadmissió a tràmit per manca de legitimació activa: Interlocutòria del Tribunal Constitucional 354/2023, del 4 de juliol; 3.4.1. Antecedents i contingut resolutori; 3.4.1.1. Fonamentació de la Interlocutòria.

1. En aquesta secció sobre jurisprudència constitucional es fa esment, en primer lloc, de les resolucions del Tribunal Constitucional dictades al llarg de l'any en les quals ha estat part la Generalitat de Catalunya. En segon lloc, per la seva importància quant a altres processos pendents de resoldre davant la jurisdicció constitucional pel que fa a diversa normativa catalana que regula la distribució de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari, es fa una breu anàlisi de les decisions del Tribunal Constitucional que tracten la qüestió de la llengua, la qual, d'altra banda, està també relacionada amb el contingut d'aquesta primera edició de la REVISTA. I, per a acabar, s'exposa la doctrina constitucional elaborada l'any 2023 sobre els temes principals que s'han suscitat en l'àmbit local.

2. Aquest article s'ha redactat amb la col·laboració de Berta Bernad Sorjús i Francesc Mancilla Muntada, advocats de la Generalitat de Catalunya davant del Tribunal Constitucional.

1. SENTÈNCIES EN LES QUALS HA ESTAT PART LA GENERALITAT DE CATALUNYA

1.1. INTRODUCCIÓ

D'entrada, cal assenyalar que l'any 2023 el Tribunal Constitucional (TC) no ha dictat gaires sentències en les quals la Generalitat hagi estat la part directament afectada, ja sigui com a recurrent d'una norma estatal, ja sigui com a autora de normativa impugnada per l'Estat. I no és que la conflictivitat competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes s'hagi reduït, sinó que, com a conseqüència de diversos factors, en els darrers anys la resolució dels conflictes s'ha canalitzat principalment a través d'altres vies, com ara el procediment extrajurisdiccional de negociació bilateral entre governs previst en l'article 33.2 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), per a les normes de rang legal, estatals i autonòmiques; la impugnació amb rerefons competencial en la jurisdicció contenciosa administrativa, en cas de normes de naturalesa reglamentària, o, fins i tot, la intervenció de la Generalitat en fases prèvies d'elaboració d'iniciatives legislatives estatals mitjançant propostes alternatives pel que fa al text en tramitació en l'àmbit estatal. Aquestes noves vies d'intervenció en la conflictivitat competencial, com també la situació de pandèmia que s'ha viscut, que va aturar força l'activitat legislativa arreu de l'Estat, han desembocat en la circumstància abans indicada de disminució de decisions constitucionals.

Val a dir que actualment davant la jurisdicció constitucional hi ha pendents de resolució diverses normes legals de la Generalitat, però el cert és que els recurrents d'aquestes han estat principalment els grups parlamentaris al Congrés dels Diputats (Vox, Partit Popular i Ciutadans), més que no pas l'Estat. Són aquestes: Llei 17/2020, del 22 de desembre, de modificació de la Llei 5/2008, del dret de les dones a erradicar la violència masclista; Decret llei 15/2021, del 6 de juliol, de creació del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya; Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge; Decret llei 6/2022, del 30 de maig, pel qual es fixen els criteris aplicables a l'elaboració, l'aprovació, la validació i la revisió dels projectes lingüístics dels centres educatius, i Llei 8/2022, del 9 de juny, sobre l'ús i l'aprenentatge de les llengües oficials en l'ensenyament no universitari.

1.2. LA SEGURETAT PÚBLICA EN L'ÀMBIT DE L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA: SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 10/2023, DEL 23 DE FEBRER, I 60/2023, DEL 24 DE MAIG

1.2.1. *Antecedents i contingut resolutori*

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 10/2023 resol el recurs d'inconstitucionalitat núm. 718/2020, promogut pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra els articles 1, 2, 3, 4, 6 i 7, la disposició addicional única i, per connexió, les disposicions transi-

tòries primera i segona i final primera del Reial decret llei (RDL) 14/2019, del 31 d'octubre, pel qual s'adopten mesures urgents per raons de seguretat pública en matèria d'administració digital, contractació del sector públic i telecomunicacions.

Pel que fa al contingut dels preceptes objecte d'impugnació, els articles 1 i 2 RDL 14/2019 es refereixen a la modificació de la Llei orgànica 4/2015, del 30 de març, de protecció de la seguretat ciutadana (LOPSC), i a la Llei 59/2003, del 19 de desembre, de signatura electrònica, que estableixen que el document nacional d'identitat (DNI) és l'únic document amb valor suficient, per si sol, per a l'acreditació, a tots els efectes, de la identitat i les dades personals del seu titular, com també ho és, quant a l'acreditació electrònica, el DNI electrònic; l'article 3 i la disposició transitòria primera modifiquen la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en qüestions relatives als sistemes d'identificació electrònica i les relacions amb l'Administració electrònica; l'article 4 i la disposició transitòria segona reformen la Llei 40/2015, de l'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, en aspectes relacionats amb la ubicació dels sistemes d'informació i les comunicacions per al registre de dades i les transmissions de dades entre administracions públiques; l'article 6 i la disposició addicional única modifiquen la Llei 9/2014, del 9 de maig, general de telecomunicacions, pel que fa a la potestat governamental d'intervenció de xarxes i serveis de comunicacions, l'adopció de mesures prèvies al procediment sancionador i els deures de subministrament d'informació que s'imposen; i, finalment, l'article 7 reforma el Reial decret llei 12/2018, del 7 de setembre, de seguretat de les xarxes i sistemes d'informació, pel que fa a l'organització per a la resposta a incidents de seguretat informàtica.

Quant a la decisió final de la Sentència, conté dos pronunciaments: en el primer declara extingit el recurs d'inconstitucionalitat, per pèrdua sobrevinguda de l'objecte, en relació amb els articles 3.1 i 2, 6.1 i 6.5 RDL 14/2019; en el segon, quant al fons, desestima el recurs respecte de la resta de preceptes impugnats.

Aquesta mateixa norma d'origen governamental i pel que fa als mateixos preceptes va ser impugnada també pel Parlament de Catalunya davant el Tribunal Constitucional, el qual ha emès la *STC 60/2023, del 24 de maig*, en termes iguals que els de la *STC 10/2023*, a la qual es remet.

1.2.2. *Fonamentació de la Sentència*

A tall de síntesi, el recurs es fonamenta, d'una banda, en un argument formal: la vulneració per part del Govern de l'Estat, amb el dictat del Reial decret llei 14/2019, del requisit de la «necessitat extraordinària i urgent» que exigeix l'article 86 de la Constitució espanyola (CE). I, de l'altra, en arguments materials de caire competencial, en el sentit que la norma d'origen governamental vulnera les competències de la Generalitat en diverses de les matèries regulades, com ara les competències sobre comunicacions electròniques, la potestat d'autoorganització de la seva Administració, el règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes i la seguretat pública, totes elles reconegudes en els articles 140.7, 150,

159 i 164 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), respectivament. Addicionalment, s'al·lega que la norma estatal parteix d'un marc d'actuació administrativa susceptible d'afectar diversos drets fonamentals; entre d'altres, els que proclamen els articles 18, 20 i 25 CE.

— *Desaparició sobrevinguda d'una part de l'objecte del recurs (fonament jurídic [FJ] 2)*. Com s'ha avançat, la Sentència, en atenció a les modificacions d'alguns dels preceptes controvertits, comença per declarar la pèrdua sobrevinguda de part del seu objecte perquè, en termes generals, considera que el redactat que resulta d'aquestes modificacions és menys lesiu per a les competències de la Generalitat i, per tant, s'han d'entendre satisfetes les pretensions competencials al·legades per aquesta quan els va impugnar en la redacció donada pel RDL 14/2019. Així ho entén pel que fa a la Llei 11/2022, del 28 de juny, general de telecomunicacions (disposició final 1.1), quan modifica l'article 3.1 i 2 RDL 14/2019, que donava nova redacció als articles 9.2c i 10.2c de la Llei 39/2015, atès que substitueix el règim d'autorització estatal prèvia de sistemes d'identificació i firma electrònica en el si de les administracions públiques que la Generalitat considerava un control inconstitucional, per un model de comunicació prèvia acompanyat d'una declaració responsable en què només excepcionalment i mitjançant intervenció jurisdiccional pot haver-hi oposició de l'Administració estatal.

Igualment, quant a la reforma operada per l'esmentada Llei 11/2022 respecte de l'article 6.1 RDL 14/2019, que modificava l'article 6.4 de la llavors vigent Llei 9/2014, general de telecomunicacions (LGTel 9/2014), que suprimeix ara l'al·lusió a l'«ordre públic» com a causa justificativa de l'assumpció de la gestió directa o la intervenció de les xarxes i serveis de comunicacions electròniques per part de l'Administració general de l'Estat, el TC entén que aquesta supressió fa que desaparegui el motiu d'inconstitucionalitat, ja que la Generalitat considerava que era un terme imprecís que suposava una ingerència en les seves competències. En canvi, per al supòsit de l'article 6.2 RDL 14/2019, que modifica l'article 6.3 LGTel 9/2014 i estableix l'obligació de les administracions públiques de comunicar a l'Estat quines són les xarxes en règim d'autoprestació que fan ús del domini públic, la modificació introduïda en la Llei 11/2022 (un nou i darrer paràgraf) en el sentit de preveure un desenvolupament reglamentari que contingui eventuais excepcions a la comunicació esmentada no altera substancialment el motiu d'impugnació, que és l'obligació de comunicació esmentada anteriorment, raó per la qual no decau l'objecte del recurs en aquest aspecte. Finalment, quant a l'article 6.5 RDL 14/2019 i la suspensió cautelar de l'activitat infractora abans d'incoar-se un procediment sancionador, la nova regulació introduïda per la Llei 11/2022 (l'art. 81.1 de la LGTel 9/2014 passa a ser l'art. 111.1 de la Llei 11/2022) inclou, ara de manera expressa, la necessitat que la resolució per la qual s'acordi el procediment sigui motivada, requisit que no explicitava en la versió anterior objecte d'impugnació per vulneració dels articles 9.3 i 25 CE. Per tant, el recurs es desestima respecte d'aquesta queixa no competencial, però, per contra, es manté viu amb relació al motiu d'impugnació basat en el fet que la mesura cautelar de suspensió pot suposar una intervenció de les xarxes públiques de comunicació i els recursos que suporten les prestacions digitals de l'Administració autonòmica en règim d'autoprestació.

A parer del TC, doncs, les modificacions normatives estatals aprovades amb posterioritat a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat que s'han presentat, esmenen els corresponents motius d'inconstitucionalitat i donen lloc a la pèrdua sobrevinguda de l'objecte. I, això, al marge de la resta de la controvèrsia competencial, que subsisteix, com s'exposa més endavant. Es pot pensar, doncs, que el legislador estatal, amb les reformes esmentades, ha reconegut implícitament que els preceptes indicats vulneraven competències autonòmiques que havien estat denunciades per la Generalitat i les ha volgut esmenar.

— *Requisits de l'article 86 CE: doctrina constitucional (FJ 3)*. Després d'exposar, a tall de resum, la ja consolidada doctrina constitucional sobre el significat i l'abast de la situació d'extraordinària necessitat, i de l'examen del contingut de l'exposició de motius del RDL 14/2019, dels debats parlamentaris i de l'expedient d'elaboració de la norma impugnada, el TC entén que la situació invocada (garantir l'adequat nivell de protecció dels drets dels ciutadans en l'entorn digital, en transformació constant, per tal d'evitar riscos per a la seguretat pública), «aunque no explicitada como es deseable la carga de que concurre el presupuesto habilitante», té una justificació raonable, alhora que les mesures adoptades són congruents amb aquesta situació. El fet que es doni un termini per al compliment d'algunes d'aquestes mesures també és conforme amb la situació d'urgència definida, atès que l'obligació ja ha quedat fixada i l'ordenament s'ha modificat en el moment en què s'ha aprovat la norma impugnada. Addicionalment, la Sentència destaca que la necessitat a la qual es pretén fer front no es pot solucionar amb el procediment legislatiu ordinari, ja que quan es va dictar el RDL 14/2019 (31 d'octubre de 2019) el Govern estatal es trobava en funcions des de feia cent vuitanta-cinc dies i després de la segona dissolució de les Corts Generals en aplicació de l'article 99.5 CE (24 de setembre de 2019) les noves eleccions no havien de tenir lloc fins al 10 de novembre de 2019, de manera que resultava incert l'exercici de la potestat legislativa de les cambres.

— *Articles 150 i 159 EAC: potestat d'autoorganització autonòmica en relació amb l'Administració digital versus seguretat pública ex article 149.1.129 CE (FJ 4)*. La Generalitat invoca aquests preceptes estatutaris per a fomentar la impugnació dels articles 1 i 2 RDL 14/2019, relatius a la regulació del DNI i el DNI electrònic (modifiquen els art. 8.1 LOPSC i 15.1 de la Llei 59/2003, del 19 de desembre, de firma electrònica), que la Sentència enquadra en la matèria competencial exclusiva de l'Estat sobre seguretat pública (art. 149.1.29a CE). I això anterior, perquè entén que l'acreditació de la identitat dels ciutadans és una premissa perquè els poders públics puguin complir la seva funció de perseguir els delictes i garantir la seguretat social i la pau social. Pel que ara ens interessa, el TC recorda que la matèria de seguretat pública no s'esgota amb l'activitat policial, sinó que correspon a les comunitats autònomes l'organització dels seus propis serveis policials i l'exercici de les funcions o serveis policials no estatals, així com també la inherència o complementarietat de determinades funcions o potestats no estrictament policials (fent cita de la STC 142/2018, del 20 de desembre). Dit això, declara que l'atribució al DNI del caràcter d'únic document vàlid per a acreditar la identitat i les dades personals del seu titular a tots els efectes no impedeix que, tal com disposa la nor-

mativa estatal en matèria de procediment administratiu (art. 9.1 Llei 39/2015), les administracions públiques puguin emprar altres possibles sistemes d'identificació, sempre que siguin de caràcter complementari i no tinguin la mateixa consideració i eficàcia que l'article 8.1 LOPSC atorga al DNI, electrònic o no. Per tant, a parer del TC, l'article 3 RDL 14/2019 (que modifica els art. 9 i 10 de la Llei 39/2015) no afecta la competència de la Generalitat per a organitzar la seva Administració (art. 150 EAC), ni la relativa al règim jurídic i el procediment administratiu (art. 159 EAC). En referència també a l'article 3 RDL 14/2019, que introdueix una nova disposició addicional sisena en la Llei 39/2015 que prohibeix utilitzar sistemes d'identificació basats en tecnologies de registre distribuït (DLT, de l'anglès *distributed ledger technology*) en les relacions dels interessats amb les administracions públiques, es tracta d'una previsió que, segons la Sentència i atès aquest contingut, s'emmarca dins l'article 149.1.18a CE, ja que és el títol més específic (tractament comú dels administrats davant les administracions públiques), tot i la incidència que pot tenir en l'àmbit de la seguretat pública (art. 149.1.29a CE). El TC considera que pot considerar-se de naturalesa bàsica la decisió sobre la utilització eventual d'una determinada tecnologia en aquest àmbit. I és que els sistemes per a acreditar la identitat dels ciutadans són un dels instruments clau per al desenvolupament de l'Administració electrònica i constitueixen, per tant, un requisit previ per a la implementació de qualsevol tipus de procediment amb plenes garanties. La Sentència argumenta que, com que la DLT és un sistema sobre el qual encara no s'han pogut valorar les implicacions del seu ús, la seva restricció vindria justificada per la necessitat de protegir els sistemes d'informació de l'Administració i els drets dels ciutadans. A més, per a justificar aquesta prohibició, que hom pot titllar de preventiva, al·lega que no és una prohibició puntual i provisional de l'ús d'aquesta tecnologia, sinó que tindrà vigència mentre no es disposi d'un marc regulador *ad hoc* estatal o europeu que faci front a les necessàries adaptacions que comporten les peculiaritats d'aquesta tecnologia.

— *El dret de la Unió Europea no és paràmetre directe de constitucionalitat: l'execució del dret europeu és neutra i no pot alterar el sistema de repartiment competencial (FJ 5)*. Respecte de les controvèrsies suscitades sobre l'article 4.1 RDL 14/2019, que introdueix un nou article 46 bis i reforma l'article 155 de la Llei 40/2015, i la disposició transitòria segona del reial decret llei esmentat, que regulen l'obligació d'ubicar i prestar, en el termini de sis mesos i dins del territori de la Unió Europea, els sistemes d'informació i de comunicacions per a la recollida, l'emmagatzematge, el processament i la gestió de determinades bases de dades (el cens electoral, els padrons municipals d'habitants i altres registres de població, de dades fiscals relacionades amb tributs o de dades d'usuaris del Sistema Nacional de Salut i els corresponents tractaments de dades personals), la Sentència recorda la doctrina constitucional que la infracció eventual de la normativa europea en matèria de dades personals i lliure circulació d'aquestes, com que no és considerada un cànon directe de constitucionalitat en els processos constitucionals, constitueix un conflicte de normes que ha de resoldre's en l'àmbit de la jurisdicció ordinària i, si escau, pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

— *Cessió de dades i seguretat nacional (FJ 5)*. La Generalitat impugna la nova regulació de l'article 155.3 de la Llei 40/2015, que estableix l'obligació de l'Administració cessionària de les dades de comunicar a l'Administració cedent que pretén fer un tractament ulterior d'aquestes; en concret, la possibilitat que quan l'Administració cedent sigui l'Administració general de l'Estat, aquesta darrera pugui suspendre la cessió per raons de seguretat pública. Així, tot i que la competència de l'article 149.1.18a CE comprèn l'establiment de les garanties de les dades dels ciutadans quan es transmeten o se cedeixen entre administracions públiques, en aquest cas la matèria prevalent és la preservació de la seguretat nacional, de manera que la norma troba fonament en les competències exclusives estatals de l'article 149.1.4a i 29a CE. Altrament, el TC considera que el fet que la suspensió esmentada sigui excepcional, hagi d'estar motivada i es limiti al temps estrictament indispensable, són elements que refermen la constitucionalitat de la mesura.

— *Règim general de les telecomunicacions i xarxes de comunicacions electròniques (FJ 6)*. La controvèrsia competencial també es refereix a l'article 6.2 RDL 14/2029, que modifica la Llei GTel 9/2014 i introdueix una regulació que, juntament amb la disposició addicional única i pel que fa al projecte d'instal·lació o explotació de xarxes de comunicacions electròniques en règim d'autoprestació que utilitzin domini públic i en el cas que la capacitat excedentària pugui emprar-se per a la seva explotació per tercers o per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques disponibles al públic, preveu un seguit d'obligacions de les administracions públiques envers l'Administració de l'Estat (comunicació prèvia en terminis concrets i facilitació d'informació per a la verificació de possibles incompliments). La Sentència considera que es tracta d'unes obligacions d'informació que s'insereixen en l'àmbit de la matèria relativa al règim general de les comunicacions, segons el qual (art. 149.1.21a CE) correspon a l'Estat ordenar normativament i assegurar l'efectivitat de les comunicacions, incloent-hi la dimensió tècnica vinculada a l'ús del domini públic radioelèctric del qual és titular l'Estat. D'altra banda, el TC entén que, tal com es formulen els preceptes impugnats, no estableixen cap control o supervisió, sinó un mecanisme de subministrament d'informació que no impedeix que les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, puguin adoptar les mesures que considerin adequades per a garantir la prestació dels serveis i les xarxes de comunicació electròniques que siguin de la seva responsabilitat.

També, sobre la mesura cautelar prevista en l'article 6 RDL 14/2019, que modifica l'article 81 de la Llei GTel 9/2014, relativa al cessament de l'activitat presumptament infractora abans d'obrir un procediment sancionador, el TC considera que la regulació de la potestat sancionadora té caràcter instrumental respecte de la competència substantiva i, per tant, aquest precepte, atès el seu contingut (règim sancionador aplicable a l'explotació de les xarxes i la prestació dels serveis de comunicacions electròniques i recursos associats), s'integra en el règim de telecomunicacions i el règim general de comunicacions (art. 149.1.21a CE). A més, entén que no suposa cap previsió de control de les infraestructures de comunicacions que són competència de la Generalitat.

— *Ciberseguretat i xarxa d'equips de resposta a incidències de ciberseguretat (CSIRT, de l'anglès computer security incident response team) i seguretat pública (FJ 6)*. La xarxa CSIRT ha estat creada per la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlament Europeu i del Consell, del 6 de juliol de 2016, relativa a les mesures destinades a garantir un elevat nivell comú de seguretat de les xarxes i sistemes d'informació en la Unió (Directiva NIS) i està integrada per equips de resposta a incidents, que són els responsables del desenvolupament de mesures preventives i reactives davant incidents de seguretat en els sistemes d'informació i de telecomunicacions dels quals se serveixen les administracions públiques per a garantir la seguretat dels sistemes de les tecnologies de la informació que empren. En aquest context, el recurs impugna l'article 7 RDL 14/2019, que modifica el Reial decret llei 12/2018, del 7 de setembre, de seguretat de les xarxes i els sistemes d'informació, per a introduir un apartat 3 en l'article 11, perquè entén que les funcions que s'atorguen al Centre Criptològic Nacional (CCN) i als CSIRT corresponen a l'Agència Catalana de Ciberseguretat. El TC enquadra la norma en la matèria de ciberseguretat, que és el conjunt de mecanismes adreçats a protegir les infraestructures informàtiques i la informació digital que aquestes contenen i, per tant, és sinònim de seguretat en la xarxa que s'integra principalment en la seguretat pública i en les telecomunicacions, per bé que pot projectar-se sobre altres àmbits, com ara l'Administració electrònica (que comprèn l'organització de mitjans i la previsió de mesures de protecció de l'Administració i, per extensió, la protecció dels drets dels ciutadans quan es relacionen amb l'Administració per mitjans electrònics (STC 142/2018, FJ 5). La Sentència, després de delimitar el significat, l'abast i els límits dels principis de coordinació, col·laboració i cooperació, entén, d'una banda, que la funció de coordinació atribuïda al CCN no va en detriment de les competències autonòmiques, sinó que respon a un funcionament harmonitzat de les competències, i, de l'altra, que l'obligació dels CSIRT autonòmics de consultar, si escau, amb els altres òrgans relacionats amb les matèries de seguretat nacional, seguretat pública i seguretat ciutadana o de protecció de dades, i de col·laborar amb ells, respon al principi de col·laboració i cooperació que ha de regir les relacions entre les administracions públiques i és inherent a l'Estat autonòmic, sense que això signifiqui eludir les responsabilitats pròpies atribuïdes pel sistema de distribució competencial. I, per a acabar, el TC declara que la funció d'enllaç del CCN té empara en l'article 149.1.3a CE (relacions internacionals), ja que permet garantir la cooperació transfronterera amb els CSIRT internacionals i el compliment de les resolucions dels organismes internacionals a favor dels quals s'han cedit competències, en aquest cas, del dret derivat europeu.

— *Títols competencials invocats (FJ 7)*. Com és habitual en els seus pronunciaments, el TC recorda que la impugnació de la disposició final primera, que explicita els títols competencials en els quals l'Estat s'empara per dictar la norma, no és una impugnació autònoma. Per tant, aquesta disposició és constitucional, per connexió, ja que la Sentència ha conclòs que els preceptes impugnats també són constitucionals (entre d'altres, vegeu la STC 101/2017, del 20 de juliol, FJ 11).

2. DUES SENTÈNCIES RECENTS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LLENGUA

2.1. INTRODUCCIÓ

L'any 2023 el Tribunal Constitucional ha dictat dues sentències rellevants sobre llengües oficials: d'una banda, en matèria d'ensenyament, la STC 34/2023, del 18 d'abril, a propòsit de la disposició addicional trentena de la Llei orgànica 3/2020, del 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, del 3 de maig, d'educació (LOE), que ha anat seguida de la STC 49/2023, del 10 de maig de 2023, i, d'altra banda, en matèria d'oficialitat lingüística a les administracions locals, la STC 85/2023, del 5 de juliol, respecte de l'article 6.2 de la llei del Parlament basc 2/2016, del 7 d'abril, d'institucions locals d'Euskadi.

L'anàlisi consecutiva d'aquestes dues sentències és pertinent perquè, en espera que es dictin noves sentències sobre el règim d'oficialitat lingüística que tenen per objecte enjudiciar diversa normativa catalana en l'àmbit de l'ensenyament, resulta d'interès fer un exercici de revisió del punt en què actualment es troba la doctrina constitucional en aquesta matèria. Així, les STC 49/2003 i 85/2023 tenen en comú el posicionament del TC sobre el règim d'oficialitat lingüística que deriva de l'article 3 CE i fan referència al mateix concepte jurídic indeterminat de *patró d'igualtat o equilibri* com a fonament i condició de l'oficialitat, ja sigui en la seva projecció en el camp de l'Administració educativa, ja sigui en l'àmbit de les corporacions locals.

A més, és interessant comprovar, en primer lloc, que aquestes sentències poden precisar o apartar-se de manera implícita o explícita de la doctrina constitucional en cadascun dels àmbits tractats, alhora que també s'hi pot apreciar que pel que fa a l'ensenyament hi ha una clara unanimitat del Tribunal —els vots particulars no es refereixen a la disposició addicional [DA] trenta-vuitena—, mentre que en l'àmbit de les corporacions locals els vots particulars són obertament discrepants i posen de manifest el contrast amb la doctrina constitucional precedent i plantegen el dubte sobre si, realment, el TC està duent a terme un canvi de doctrina.

2.2. LES LLENGÜES OFICIALS EN L'ENSENYAMENT: SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 34/2023, DEL 18 D'ABRIL, I 49/2023, DEL 10 DE MAIG

2.2.1. Antecedents i contingut resolutori

Pel que fa a la primera de les sentències, la STC 34/2023, el TC ha desestimat íntegrament el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1760/2021, interposat per cinquanta-dos diputats del Grup Parlamentari Vox contra la totalitat de la Llei orgànica 3/2020, del 29 de desembre, per la qual es modifica la LOE.

Aquesta sentència, a més, ha estat reiterada en la STC 49/2023, del 10 de maig de 2023, que ha desestimat en els mateixos termes, pel que fa a la DA 38a LOE (versió de la Llei orgànica 3/2020, del 29 de desembre [LOMLOE]), el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1828/2021, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular.

Entre els diferents preceptes impugnats destaca la DA 38a LOE, modificada per la LOMLOE, que va entrar en vigor el 19 de gener de 2021 i la principal novetat de la qual era la supressió de la referència a una «proporció raonable» que hi havia afegit l'apartat 99 de l'article únic de la Llei orgànica 8/2013, del 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE). Cal ressaltar, però, que fins i tot en la versió precedent a l'actual, la determinació del que havia de ser una «proporció raonable» d'acord amb la distribució de competències en la matèria corresponia en tot cas a les administracions educatives autonòmiques, que podien establir-la de manera heterogènia al seu territori atenent les circumstàncies concurrents (ap. 4b DA 38a LOE). Cal assenyalar que altres aspectes del text anterior de la DA 38a en la redacció donada per la LOMCE (ap. 4c) van ser objecte d'impugnació i declarats inconstitucionals per la STC 14/2018, del 20 de febrer; per exemple, els paràgrafs 3, 4 i 5 de l'apartat 4c de dita disposició addicional.

En aquest sentit, convé precisar que amb el nou text de la DA 38a LOMLOE s'havia alleugerit el contingut de la disposició, ja que s'ajustava al propi d'una llei orgànica i es deixava la concreció del model de cooficialitat lingüística a les comunitats autònomes, de conformitat amb l'article 3.2 CE, perquè no existeix un model homogeni i únic de cooficialitat. És a dir, més que una omissió, doncs, la LOMLOE torna a la situació anterior de la Llei orgànica 1/1990, del 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE), del 1990, i la LOE, del 2006, que no havien estat objecte de recurs, atès que deroga els afegits de la LOMCE sobre controls administratius, declarats inconstitucionals per la STC 14/2018, del 20 de febrer.

En definitiva, la DA 38a, en la redacció donada per la LOMLOE, actualment aplicable, es caracteritza per:

- Un mandat general a les administracions educatives autonòmiques per tal que garanteixin a l'alumnat el dret a rebre ensenyament en castellà i en les altres llengües oficials en els seus respectius territoris.
- L'obligació legal que l'alumnat assoleixi el ple domini de la llengua castellana i, si escau, de l'altra llengua oficial en acabar l'educació bàsica.
- L'aplicació, per part de les administracions educatives esmentades, d'instruments propis de control, millora i avaluació del sistema educatiu amb l'objecte de garantir que tot l'alumnat assoleix la competència en comunicació lingüística, en el grau requerit, en llengua castellana i, si escau, en les altres llengües oficials.
- L'adopció per part dels centres escolars de les mesures necessàries per compensar les mancances que puguin existir en qualsevol de les llengües.

Així doncs, la DA 38a LOE deixa un ampli marge de decisió i desenvolupament a les administracions educatives autonòmiques per a l'organització concreta de l'ensenyament no universitari que s'hagi de rebre en l'una i l'altra llengua oficial en relació amb les diferents àrees de coneixement obligatori dels diferents nivells educatius. Aquelles són, a més, a l'empareda de les seves potestats organitzatives i executives, les responsables de supervisar i garantir que l'alumnat adquirirà un coneixement correcte i suficient de les llengües oficials a través del sistema educatiu.

2.2.2. Fonamentació de la Sentència

La controvèrsia s'adreçava, en aquest cas, a les «omissions» dels mandats expressos que «el castellano es lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado» en una «proporción razonable» i que correspon a l'alta inspecció de l'Estat «velar por el cumplimiento de las normas sobre utilización vehicular en las enseñanzas básicas».

— «*Derecho a recibir educación en castellano*» (FJ 8). D'entrada, el TC efectua una reiteració del cànon de constitucionalitat del règim d'oficialitat lingüística de l'article 3 CE, projectat en matèria d'ensenyament de les llengües (FJ 8d):

- L'oficialitat implica el dret dels espanyols a utilitzar el castellà i les llengües cooficials autonòmiques amb plena validesa i efectes jurídics (STC 82/1986, FJ 3 i 4).
- Pel que fa a l'organització del servei d'educació, dels articles 3 i 27 CE no en deriva un dret a rebre l'educació només en una de les llengües cooficials a elecció dels interessats, sinó que correspon als poders públics —Estat i comunitat autònoma— determinar l'ús de les dues llengües cooficials en una comunitat autònoma com a «lenguas de comunicación en la enseñanza», d'acord amb el repartiment competencial en matèria d'educació (STC 337/1994, FJ 9).
- La cooficialitat (art. 3.2 CE) i el mandat constitucional de fomentar les dues llengües oficials a Catalunya (deduït del preàmbul i l'art. 3.3 CE) obliga que les dues llengües cooficials no només siguin «objeto de enseñanza», sinó també que siguin reconegudes pels poders públics competents com a «lenguas vehiculares» (STC 31/2010, FJ 24).
- No hi ha obstacle constitucional perquè la llengua autonòmica «sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo» sempre que «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente» (STC 31/2010, FJ 24, que cita la STC 337/1994, FJ 10), atès que «la cooficialidad ha de sujetarse a un patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas» (STC 109/2019, FJ 7, i STC 114/2019, FJ 3, ambdues sobre les proves d'avaluació introduïdes en la LOE per la LOMCE).
- És consolidada la doctrina que correspon a l'Estat vetllar pel respecte dels drets lingüístics en el sistema educatiu i, en particular, «el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado» (STC 14/2018, FJ 10a, sobre la DA 38a LOE redactada per la LOMCE, que cita les STC 6/1982, FJ 10, 337/1994, FJ 10, i 31/2010, FJ 4).

Així doncs, el TC determina que la DA 38a LOE no és contrària a la Constitució quan reconeix en el seu apartat 1 el dret dels alumnes a rebre ensenyament en català i en les altres llengües cooficials en els seus respectius territoris.

Ara bé, pel que fa a les dues omissions respecte del redactat que la LOMCE havia donat a la DA 38a LOE (assumir la responsabilitat de vetllar pel respecte dels drets lingüístics i efectuar «normativamente [...] una programación mínima que exija una proporción razonable entre la lengua oficial y la cooficial»), si bé en descarta la inconstitucionalitat, fa dues precisions importants:

- Respecte al control de l'alta inspecció, reproduïx el que va sostenir la STC 14/2018 (FJ 10) i afirma expressament que els alumnes tenen el dret a rebre l'ensenyament en castellà i en les altres llengües cooficials en els seus respectius territoris i a instar-ne l'exercici davant dels tribunals d'acord amb l'article 24.1 CE, i que, a més, l'Administració de l'Estat ha de garantir-ne el compliment. I que si l'Administració autonòmica no respectés aquest dret i l'Administració de l'Estat tampoc no complís amb aquest deure, la Llei 29/1998, del 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, ofereix als interessats remeis processals adequats, però aquest suposat incompliment «no puede servir de base para la anulación de una ley por insuficiencia normativa».

- La DA 38a LOE garanteix el dret dels articles 3 i 27 CE que tant el castellà com les llengües cooficials siguin vehiculars en l'ensenyament. I ho fa quan reconeix expressament el «dret» a rebre ensenyaments «en» castellà i «en» les altres llengües cooficials (ap. primer), dret que, com a tal, la legislació de desenvolupament ha de «respectar», que l'Estat ha de «garantir» i que habilita els seus titulars a reclamar-ne el compliment i a reaccionar en cas contrari. El TC entén que quan la dita disposició addicional preveu que les matèries de llengua i literatura han d'impartir-se en les llengües corresponents, interpretada sistemàticament significa que no només aquestes matèries han d'impartir-se en les llengües esmentades, ja que altrament no tindria sentit l'apartat 1 de la DA 38a LOE. Es tracta, afirma la Sentència, de mandats que garanteixen el dret constitucional que el castellà no sigui exclòs com a llengua vehicular i que respecten el «patrón de equilibrio o igualdad» entre llengües, de manera que garanteixen que el dret a la utilització de les llengües vehiculars no es vegi reduït a una fórmula buida, sinó que es mantingui com a dret real i efectiu. Però la ommissió d'una fórmula legal que només es va incloure en la LOE l'any 2013 no pot comportar una declaració d'inconstitucionalitat.

En conseqüència, el resultat d'aquesta sentència és una desestimació formal del recurs d'inconstitucionalitat respecte de l'ommissió de l'exigència d'una «proporción razonable» de l'ús de les llengües cooficials en l'ensenyament, però suposa una validació explícita del caràcter vehicular de l'ús de les dues llengües cooficials i de la presència raonable del castellà i de la llengua cooficial com a «lenguas vehiculares en cualquier circunstancia», element imprescindible per tal que existeixi el «patrón de equilibrio o igualdad» entre les llengües i que el dret a la seva utilització no quedi buit de contingut.

Finalment, cal fer una referència breu a la *STC 49/2023, del 10 de maig*, el FJ 10c de la qual remet expressament al FJ 8 de la *STC 34/2013*, i recorda que la DA 38a LOE garanteix el dret que tant el castellà com les llengües cooficials siguin vehiculars en l'ensenyament, fet que determina que no puguin prosperar les vulneracions invocades respecte dels articles 3.1, 3.2, 27.8 i 149.1.30a CE.

— *Llengua pròpia (FJ 3)*. Així mateix, en la *STC 49/2023 (FJ 3)* es descarta igualment la impugnació de la designació com a «pròpia» de la llengua cooficial de la comunitat autònoma i que aquesta qualificació hagi de fer-se extensiva a la llengua castellana. A parer del Tribunal, es tracta d'una disputa terminològica que no té cap efecte sobre el règim lingüístic de l'educació, ja que la LOE utilitza els termes «cooficial» i «pròpia» de manera indistinta, en el sentit de «peculiar, característica, o exclusiva de una comunidad autónoma, a diferencia del castellano, que es la lengua compartida por todas (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14)», alhora que recorda que el judici de constitucionalitat no és un judici de tècnica legislativa i que, com ha insistit la seva doctrina (*STC 110/2021, del 13 de maig, FJ 3*), les intencions o finalitats de l'autor de la norma, la seva estratègia política o el seu propòsit últim no constitueixen mai objecte de l'enjudiciament que correspon al Tribunal.

2.3. L'OFICIALITAT LINGÜÍSTICA ALS ENS LOCALS: SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 85/2023, DEL 5 DE JULIOL

2.3.1. Antecedents i contingut resolutori

La *STC 85/2023* estima parcialment la qüestió d'inconstitucionalitat elevada per la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia del País Basc (TSJPB), la qual tenia l'origen en un recurs contenciós administratiu interposat contra determinats preceptes del Decret 179/2019, del 19 de novembre, sobre normalització de l'ús institucional i administratiu de les llengües oficials en les institucions locals d'Euskadi (País Basc) (LILE). Finalment, el TSJPB va plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat respecte de l'article 6.2 de la Llei basca 2/2016, del 7 de abril, de les institucions locals d'Euskadi, per possible infracció dels articles 3, 9.3, 14 i 23 CE. Específicament, el TC declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'incís «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera» de l'esmentat article 6.2 LILE (FJ 5).

Els dubtes de constitucionalitat del TSJPB es plantejaven respecte de diversos preceptes de la Constitució (art. 3, 9.3, 14 i 23 CE). Ara bé, el TC afirma que no pot entrar en el judici de constitucionalitat respecte dels articles 9.3 i 23 CE perquè no es va donar trasllat dels dubtes a les parts per al tràmit d'al·legacions (FJ 2), de manera que se centra únicament a validar l'adequació de l'article 6.2 LILE als articles 3 i 14 CE. Tanmateix, les referències que fa la Sentència (FJ 3) al dret d'opció lingüística i a altres qüestions que transcendeixen els articles 3 i 14 CE en parlar dels drets lingüístics dels membres de les entitats locals, no són poques.

A títol merament informatiu, escau indicar que, un cop resolta la qüestió d'inconstitucionalitat, el TSJPB va dictar la Sentència 435/2023, del 28 de setembre, per la qual va declarar nuls diversos preceptes del Decret 179/2019, del 19 de novembre, sobre normalització de l'ús institucional i administratiu de les llengües oficials en els institucions locals d'Euskadi.

2.3.2. Fonamentació de la Sentència

— *Efectes dels acords adoptats a l'empara de l'article 33.2 LOTC (FJ 4)*. Amb caràcter preliminar, cal fer esment de l'existència d'un acord previ assolit l'11 de gener de 2017 en el marc de la Comissió Bilateral Estat - Comunitat Autònoma del País Basc, que va resoldre les discrepàncies plantejades en els termes següents:

En cuanto al artículo 6, apartado 2, de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, ambas partes entienden que la recta interpretación del citado apartado determina que ha de entenderse y aplicarse en el sentido de que no establece obligación ni carga alguna respecto al hecho de alegar desconocimiento de la lengua, al objeto de poder ejercitar el derecho de opción entre el castellano y el euskera.

La Sentència considera que l'existència d'un acord interpretatiu sobre l'abast i el significat d'una llei no pot impedir el pronunciament del TC sobre la vulneració d'un precepte constitucional (i cita a aquest efecte les STC següents: 106/2009, del 4 de maig, FJ 3; 22/2015, del 16 de febrer, FJ 3; 79/2017, del 22 de juny, FJ 10, i 83/2020, del 15 de juliol, FJ 6), ja que a ell li correspon dir la darrera paraula sobre la interpretació de la Constitució, com a intèrpret suprem de la norma fonamental (STC 126/1997, del 3 de juliol, FJ 5) que no es troba vinculat pel que puguin afirmar o acordar les parts. En qualsevol cas, la Sentència considera que l'acord de la Comissió Bilateral es va centrar exclusivament en la manera com s'havia d'al·legar el desconeixement de la llengua, però, al seu parer, no deia res sobre la injustificada condició d'al·legar el desconeixement d'una llengua per poder exercir el dret d'opció lingüística.

— *Doctrina de cooficialitat lingüística i dret d'opció lingüística (FJ 3 a 5)*. El TC cita la seva doctrina respecte del règim de cooficialitat lingüística (STC 11/2018, FJ 4; STC 31/2010, FJ 14a; STC 165/2013, FJ 5) i afirma que la necessitat de protecció i respecte de les llengües cooficials no pot comportar cap preferència en l'ús d'una llengua oficial per part dels poders públics. Així, declara que l'exercici de la potestat legislativa en matèria lingüística té com a límits la necessària preservació de la garantia d'ús normal de les llengües cooficials i la prohibició de mesures excloents, peyoratives o desproporcionades que suposin un desequilibri per a alguna de les llengües oficials. D'acord amb això anterior, afirma:

Con dicha exigencia se quiebra el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales al condicionarse el uso del castellano al desconocimiento del euskera, de modo que los derechos de libre opción en materia lingüística de quien representa a los ciudadanos en las entidades locales se restringen de forma injustificada (FJ 3).

El TC considera que l'article 6.2 LILE és inconstitucional perquè exigeix el desconeixement de l'èuscar per tal que, entre d'altres qüestions, les convocatòries, els ordres del dia, les mocions, els vots particulars, els acords i les actes dels òrgans de les entitats locals siguin redactades en castellà, ja que segons el seu criteri això suposa un tracte preferent de l'èuscar i menyscaba els drets lingüístics dels membres de les entitats locals. Per tant, considera que l'ús prioritari de l'èuscar ocasiona un desequilibri injustificat i desproporcionat de l'ús del castellà, ja que estableix formalitats o condicions per tal que els representants dels ens locals puguin exercir el dret a la lliure opció de la redacció en castellà dels documents mencionats en l'article 6.2 LILE, ja sigui mitjançant la seva traducció, ja sigui usant la forma bilingüe (FJ 4 i 5).

Per acabar, diu que si bé la Constitució no s'oposa a una política adreçada a la defensa i promoció de la llengua cooficial, no permet atorgar preferència a l'ús d'una llengua pels poders públics en relació amb una altra, ja que la doctrina constitucional ha manifestat reiteradament que els ciutadans tenen dret a usar de manera indistinta el castellà o la llengua oficial pròpia de la comunitat autònoma en les seves relacions amb el conjunt de les institucions públiques situades en el territori autonòmic.

— *Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries (FJ 4)*. La Sentència, tot i que posa de manifest que aquesta norma internacional proporciona pautes per a la interpretació del règim lingüístic (STC 56/2016, del 17 de març, FJ 5, i 165/2013, del 26 de setembre, FJ 14), conclou que no dona suport a la constitucionalitat del precepte ja que el condicionament imposat per tal que es tradueixin els documents a la llengua castellana o perquè es pugui utilitzar la seva redacció bilingüe no contribueix als objectius ni als principis que recull l'article 7.2 de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries.

2.3.3. *Vot particular*

El vot particular de la magistrada Laura Díez Bueso (amb l'adhesió del magistrat Ramón Sáez Valcárcel), partint de la doctrina constitucional (STC 31/2010 i STC 165/2013), afirma que s'hauria d'haver desestimat la qüestió d'inconstitucionalitat perquè el precepte legal impugnat respecta l'article 3 CE i respecta també la jurisprudència constitucional, que sosté: *a*) que el legislador pot adoptar mesures de política lingüística amb les quals es tendeixi a corregir eventuais situacions de desequilibri, i *b*) i que els poders públics s'han d'adreçar als ciutadans i als membres de les corporacions locals en la llengua triada per aquests.

Igualment, atenent a la doctrina del TC (STC 82/1986) que imposa l'obligació dels poders públics (locals) d'adreçar-se als ciutadans en castellà quan aquests poden al·legar de manera vàlida el desconeixement de la llengua cooficial, el vot particular també és contrari a la declaració d'inconstitucionalitat de l'incís de l'article 6.2 LILE «que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera». En aquest sentit, critica, d'una banda, que s'aplica a l'article 6.2 LILE la doctrina de la preferència, però el que fa aquest precepte és regular «el uso normal» de la llengua pròpia, alhora que ho fa dins dels paràmetres establerts per una

doctrina constitucional consolidada; i, de l'altra, que aquesta doctrina de la (in)constitucionalitat de la) preferència s'ha ampliat, sense l'explicació pertinent, «más allá de las normas que la establecen expresamente, a normas que establezcan “formalidades o condiciones que comporten cargas u obligaciones”». Finalment, l'incís de l'article 6.2 declarat inconstitucional reproduïx exactament i literal els termes de la STC 82/1986, la doctrina de la qual ha estat avalada posteriorment i durant dècades pel TC.

Per tant, el vot particular sosté que no s'hauria de considerar una formalitat o condició prohibida la necessitat de sol·licitar la comunicació en castellà, perquè la doctrina constitucional ha admès la regla general de l'ús normal de la llengua pròpia i la corresponent sol·licitud en cas de voler rebre les comunicacions en castellà. Entendre el contrari «supondria acabar con el régimen de cooficialidad que este Tribunal viene construyendo desde los años ochenta. Y a nivel práctico el resultado sería, necesariamente, el bilingüismo generalizado: si ni siquiera se puede exigir la solicitud del castellano, toda la documentación debe estar al alcance en las dos lenguas».

De l'extens vot particular es pot destacar l'interrogant que es planteja la magistrada dissident sobre si la STC 85/2023 es vol apartar de la doctrina consolidada en matèria d'oficialitat lingüística a partir de la STC 82/1986 (FJ 10) i pretén operar un autèntic canvi de doctrina malgrat l'«escasa argumentació» emprada per a fer-ho, que «no aporta ningún argumento que de forma expresa y razonada justifique por qué se aparta ahora de esta doctrina».

3. SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE ADMINISTRACIÓ LOCAL

3.1. INTRODUCCIÓ

Durant aquest any 2023 el TC ha dictat diverses resolucions sobre temes relacionats amb l'Administració local que contenen doctrina rellevant en matèria d'autonomia local o d'hisendes locals. També s'ha identificat un pronunciament d'inadmissió en relació amb un conflicte en defensa de l'autonomia local que il·lustra l'abast restrictiu amb què s'acostumen a interpretar les circumstàncies que fonamenten la legitimació activa per a la promoció d'aquests processos constitucionals.

Pel que fa a l'autonomia local, és destacable la sentència que es pronuncia a favor de la constitucionalitat de la participació obligatòria de les diputacions provincials en el Fons de Cooperació dels Municipis i Entitats Locals Menors de la Comunitat Valenciana, creat per una llei autonòmica. Es tracta, com es veurà, d'una sentència molt controvertida que representa, segons el que resulta dels vots particulars que s'hi contenen, una transformació radical de la doctrina constitucional sobre les facultats de coordinació de les diputacions provincials que poden ser utilitzades per les comunitats autònomes per a predeterminar l'actuació d'aquests ens locals de manera exhaustiva, fins i tot en àmbits de competència pròpia que constitueixen el nucli de l'autonomia local.

En matèria d'hisendes locals, destaquen els pronunciaments del TC a favor de la regulació per reial decret llei de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana. Al mateix temps, representen una bona ocasió per a recordar la doctrina constitucional existent en relació amb els pressupòsits que habiliten l'ús d'aquest instrument normatiu, tant amb caràcter general com en l'àmbit particular del dret tributari.

3.2. AUTONOMIA LOCAL

3.2.1. *Autonomia de la província: Sentència del Tribunal Constitucional 124/2023, del 26 de setembre*

3.2.1.1. Antecedents i contingut resolutori

La STC 124/2023 va estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular contra la Llei 5/2021, del 5 de novembre, reguladora del Fons de Cooperació dels Municipis i Entitats Locals Menors de la Comunitat Valenciana (Llei valenciana 5/2021), ja que va declarar la inconstitucionalitat i consegüent nul·litat tant del precepte legal que establia criteris propis de distribució del Fons no previstos en la llei estatal, com de l'article que preveu el requeriment al president de la Diputació Provincial perquè es respectin les directrius de coordinació del pla sectorial de finançament del Fons, perquè es refereixen a un precepte estatutari que no preveu aquesta possibilitat. Quant a la resta de preceptes impugnats, el recurs és desestimat. La Sentència inclou dos vots particular subscrits per quatre magistrats.

La Llei valenciana 5/2021 té com a finalitat garantir la suficiència financera dels ens locals, per això declara d'interès general de la Comunitat Valenciana el nucli de l'autonomia provincial consistent en les funcions d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica de les diputacions provincials als municipis a fi que aquestes participin de manera obligatòria en el finançament bàsic dels municipis de la Comunitat Valenciana a través del fons de cooperació municipal de la Comunitat Valenciana. El motiu principal que fonamenta el recurs d'inconstitucionalitat és que la participació forçosa de les diputacions provincials de la Comunitat Valenciana en el Fons vulnera la garantia constitucional de l'autonomia local.

3.2.1.2. Fonamentació de la Sentència

— *Garantia constitucional de l'autonomia local; referència especial a l'autonomia provincial (FJ 5 i 6)*. Amb caràcter previ a la resolució de la qüestió controvertida, el TC recorda els aspectes més rellevants de la seva doctrina sobre la garantia constitucional tant de l'autonomia local com de l'autonomia i la suficiència financera local, amb especial atenció a l'au-

tonomia provincial, així com als límits que es deriven d'aquestes garanties per als legisladors sectorials, estatal i autonòmic.

D'aquesta manera, pel que fa a la doctrina constitucional sobre la garantia constitucional de l'autonomia local, la STC 124/2023 (FJ 5) enumera, en primer lloc, les darreres sentències que recullen aquesta doctrina: entre d'altres, les STC 41/2016 (FJ 9 i 11*b*), 111/2016, (FJ 11 i 12), 45/2017 (FJ 3), 54/2017 (FJ 4*b*), 101/2017 (FJ 5*a*) i 105/2019 (FJ 4); i, singularment, la STC 82/2020 (FJ 5).

A continuació sistematitza, de manera resumida, els principals aspectes d'aquesta doctrina constitucional de contingut competencial. En primer lloc, recorda que l'article 137 CE no precisa ni defineix les competències dels ens locals, ja que la seva regulació correspon al legislador estatal i autonòmic. Ara bé, en l'exercici d'aquesta activitat legislativa cal respectar el contingut de l'autonomia local, principi que des de bon començament (STC 32/1981, FJ 4) va ser definit com el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen».

En segon lloc, posa de manifest que el legislador estatal, tot i que disposa d'una àmplia llibertat de configuració per a desenvolupar, en els seus aspectes bàsics, la garantia constitucional de l'autonomia local a l'empara de l'article 149.18 CE, no ha d'esgotar, però, tot l'espai normatiu, ja que també correspon al legislador autonòmic regular en aquesta matèria, en especial, les qüestions relacionades amb l'organització i el funcionament intern dels òrgans (STC 41/2016, del 3 de març, FJ 3). Alhora, també ha de respectar «el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (STC 154/2015, del 9 de juliol, FJ 5). En definitiva, el TC recorda que el legislador (tant l'estatal com l'autonòmic) ha de tenir present que la garantia institucional de l'autonomia local no és una matèria competencial el contingut de la qual es pot configurar lliurement, sinó que és un veritable nivell de govern i administració de base territorial que està garantit constitucionalment (art. 137,140,141 i 142 CE).

El TC també explicita quines són les condicions que cal tenir en compte per a valorar si la regulació del règim local pel legislador autonòmic respecta o no la garantia constitucional de l'autonomia local, com ara la concurrència d'interessos supralocals que justifiquin la regulació autonòmica, la ponderació dels interessos municipals afectats o la necessitat de garantir el dret de la comunitat local a participar a través dels òrgans propis en el govern i l'administració.

Finalment, la STC 124/2023 fa una referència específica a l'autonomia provincial, que presenta uns trets específics respecte de l'autonomia municipal, i recorda sobre el model d'autonomia provincial:

[...] no queda limitat únicament i exclusivament al desenvolupament del contingut essencial de la garantia institucional que comprèn la funció de cooperació econòmica a la realització d'obres i serveis municipals, o el suport als municipis, sinó que s'estén a allò que resulti necessari per a la definició del model comú d'autonomia provincial, amb independència del posterior desenvolupament normatiu de les bases que en tot cas correspon a les comunitats autònomes (STC 103/ 2013, del 25 d'abril, FJ 5).

Així mateix, la STC 124/2023 matisa:

[...] dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no solo de cada administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

Posteriorment, el TC exposa les limitacions derivades de la garantia constitucional de l'autonomia local per als legisladors sectorials, estatal i autonòmics (FJ 6). D'aquesta manera, si bé reconeix que el legislador sectorial, en atenció a interessos supralocals, pot establir mecanismes d'intervenció que restringeixin l'autonomia local, afegeix, però, que es tracta d'una possibilitat condicionada al compliment d'unes exigències substantives i procedimentals. El TC es refereix de manera expressa, com a mecanisme d'intervenció limitatiu de l'autonomia local, a la funció de coordinació de l'activitat dels governs i les administracions locals que poden assumir, per llei, tant l'Estat com les comunitats autònomes. Aquesta coordinació, per bé que pressuposa la titularitat de les competències a favor de l'entitat local coordinada, comporta, però, un cert poder de direcció per part de l'Administració que coordina, fet que, de manera inevitable, afecta la garantia constitucional de l'autonomia local. En conseqüència i seguint la doctrina de la STC 82/2020, per tal que la previsió de fórmules de coordinació estatal o autonòmica dels ens locals sigui conforme amb la Constitució cal complir, d'una banda, amb la doble exigència de predeterminació legal i proporcionalitat i, de l'altra, amb una sèrie de condicionants procedimentals que impliquen que els ens coordinats han de conèixer, amb caràcter previ, com es produirà la coordinació, finalitat que s'aconsegueix amb els anomenats *plans sectorials* previstos en l'article 58.2 de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

— *Principi de suficiència financera* (FJ 7). En darrer terme, és interessant la síntesi que conté la STC 124/2023 sobre el principi de suficiència financera local, que, com se sap, es troba unit indissolublement al principi d'autonomia local com a pressupòsit indispensable per a fer-lo possible. El TC recorda, seguint la doctrina de les STC 48/2004 i 82/2020, que el principi de suficiència financera presenta dos vessants, referits als ingressos i a les despeses. Quant als ingressos, el TC esmenta la responsabilitat tant estatal com autonòmica de garantir els recursos econòmics suficients perquè els ens locals puguin portar a terme les noves tasques que se'ls puguin atribuir. Pel que fa al vessant de les despeses, el Tribunal, d'acord amb la STC 109/1998, defineix l'autonomia local com la capacitat genèrica de determinar i ordenar, sota la pròpia responsabilitat, les despeses necessàries per a l'exercici de les competències pròpies. Segons el TC, aquesta autonomia comporta l'exigència dels ens locals tant de

la plena disponibilitat dels seus ingressos com de la plena capacitat de decisió sobre el destí dels seus fons. Ara bé, per al TC aquest ampli abast de l'autonomia de la despesa provincial no impedeix, però, que pugui ser restringida per l'Estat o les comunitats autònomes dins dels límits del bloc de la constitucionalitat i en virtut de les facultats coordinadores, les quals es troben, al seu torn, subjectes a limitacions consistents en la necessitat de graduar l'abast de la coordinació esmentada en funció de la relació existent entre els interessos locals i supralocals concurrents.

— *Participació obligatòria en el Fons de Cooperació dels Municipis i Entitats Locals Menors (FJ 8)*. Sobre aquesta qüestió, la Sentència analitza la constitucionalitat de la participació obligatòria de les diputacions provincials en el Fons de Cooperació dissenyat per la Llei valenciana impugnada. En primer terme, considera que aquesta participació es troba justificada per la finalitat que persegueix la Llei 5/2021 consistent a garantir un sistema de finançament municipal estable i equitatiu, que eviti desigualtats en les contribucions de les diverses diputacions i que protegeixi el fort interès que té la comunitat autònoma en aquest àmbit per a garantir la suficiència financera dels ens locals. D'aquesta manera, es fa possible que els ciutadans valencians, amb independència de la província on es trobi el seu municipi, rebin un nivell bàsic equivalent de prestacions en els serveis públics locals, a diferència del que succeïa amb el sistema anterior, basat en el principi de voluntarietat i d'acord amb el qual les aportacions de les diputacions provincials eren dispars.

En segon lloc, el TC reconeix, en línia amb la seva doctrina anterior (STC 27/1987 i 109/1998), la constitucionalitat de la declaració d'interès general per la Comunitat Valenciana de la «funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica» de les diputacions provincials als municipis, a fi d'assumir aquesta funció de coordinació, per tal que les diputacions participin de manera obligatòria, juntament amb la Generalitat Valenciana, en el finançament bàsic dels municipis a través del fons de cooperació municipal controvertit.

Per a acabar, la Sentència confirma el caràcter proporcionat de la limitació que suposa per a l'autonomia local de les províncies el mecanisme de participació obligatòria de les diputacions provincials en el fons de cooperació municipal. Segons el TC, el legislador ha ponderat els interessos provincials i els supraprovincials en joc perquè ha previst una participació mínima de les diputacions en l'elaboració dels successius plans anuals de finançament del Fons. Així, aquesta participació no els impedeix portar a terme la seva competència d'assistència i cooperació als municipis, cosa que només es produiria si els successius plans anuals de finançament del Fons fixessin una quantia de les aportacions provincials tan elevada que els privés de recursos per a exercitar de manera autònoma la seva competència.

3.2.1.3. Vots particulars

Tal com s'ha dit, la STC 124/2023 inclou dos vots particulars. El primer —subscrit pel magistrat Ramón Saéz Valcárcel— considera que la Sentència, amb què discrepa, hauria d'ha-

ver estimat íntegrament el recurs perquè la llei impugnada afecta l'autonomia provincial sense complir amb els límits que el bloc de la constitucionalitat imposa a les facultats de coordinació per tal que aquestes puguin restringir vàlidament l'autonomia local. Segons el magistrat discrepant, la Llei valenciana 5/2021 amplia de manera il·limitada les facultats de coordinació que poden ser utilitzades per les administracions superiors respecte de les inferiors per a pre-determinar l'actuació de les províncies de manera exhaustiva.

D'aquesta manera, retreu a l'opinió de la majoria haver menystingut i desdibuixat la qüestió controvertida com si fos una qüestió menor referida a un aspecte de caràcter econòmicofinancer de la cooperació que porta a terme la província, sense tenir present, però, que en realitat es feia referència a la dimensió substantiva de l'autonomia provincial per a referir-se al seu nucli, consistent en les funcions d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica de les diputacions provincials als municipis, en el qual és secundari o accidental que aquesta competència s'exerceixi a través de la capacitat de despesa. És per aquest motiu que el magistrat lamenta que no s'hagi tingut en compte la dimensió esmentada per les repercussions que, amb caràcter general, pugui tenir el pronunciament del TC sobre el règim constitucional de l'autonomia provincial i, de manera més àmplia, sobre els límits de les relacions interadministratives en un Estat descentralitzat.

Així mateix, el vot particular nega la fonamentació utilitzada pel TC per a resoldre el recurs, que es remetia a sentències prèvies que suposadament haurien avalat regulacions autonòmiques anàlogues, però en realitat la Llei valenciana 5/2021 plantejava una problemàtica constitucional nova que no es podia resoldre amb la invocació d'un precedent. D'aquesta manera, per exemple, la STC 109/1998, que va resoldre sis qüestions d'inconstitucionalitat interposades pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en ocasió de l'aplicació de la Llei 5/1987, de règim local catalana, i la Llei 23/1987, per la qual s'estableixen els criteris de finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis, tenia un abast sectorial limitat contrari a la configuració del Fons de Cooperació dels Municipis i Entitats locals Menors de la Comunitat Valenciana, que és un mecanisme transversal de finançament global i incondicionat, deslligat de tota concreció sectorial. Igualment, la STC 82/2020 es va pronunciar sobre un mecanisme de coordinació d'abast sectorial.

Per a acabar, afirma que la participació obligatòria de les diputacions provincials en el fons de cooperació municipal dissenyat per la Llei valenciana 5/2021 no compleix el cànon de control de constitucionalitat aplicable. Així, rebutja que la participació obligatòria de les diputacions provincials es pugui justificar amb l'interès de la comunitat autònoma de garantir la suficiència financera dels municipis, cosa que, certament, pertoca a l'Estat i a les comunitats autònomes i que, de manera impropedent, el Tribunal ho equipara amb l'assistència i cooperació als municipis. Si abans de l'aprovació de la llei impugnada la participació de les diputacions provincials era desigual, això no era una disfunció que calia corregir, sinó una conseqüència natural de l'autonomia de les províncies. Igualment, sosté que el mecanisme de la Llei 5/2021, atès el seu caràcter general o transversal, limita de manera il·legítima l'autonomia provincial, i no és vàlid utilitzar els arguments de les sentències esmentades com a precedents perquè estan referides a mecanismes de caràcter sectorial. I, finalment, també

nega que la limitació a l'autonomia provincial que representa el mecanisme de participació obligatòria en el Fons de Cooperació sigui proporcionada. Per tot això, conclou que la llei impugnada en realitat instaura, més que no pas un mecanisme de coordinació, un instrument de control governatiu d'oportunitat de l'exercici de la competència provincial d'assistència i cooperació dels municipis per a disposar de recursos econòmics de les diputacions per al compliment d'una responsabilitat de les comunitats autònomes, amb la consegüent vulneració de l'autonomia provincial.

El segon vot particular —subscrit per tres magistrats— afirma que la STC 124/2023 hauria d'haver declarat inconstitucionals els incisos referits a la participació obligatòria de les diputacions provincials en el Fons. I ho fa perquè considera que restringeixen en excés l'autonomia de les províncies per tal com afecten la capacitat de decisió de les diputacions provincials sobre el destí dels recursos econòmics per al compliment de la seva funció essencial de cooperació i assistència als municipis. D'aquesta manera, els magistrats discrepants neguen que les raons donades per la Sentència per a declarar la constitucionalitat de la llei impugnada siguin convincents, ja que ni es tracta d'un cas similar a d'altres ja resolts pel TC, ni es pot considerar que es compleixen els requisits exigits per la doctrina constitucional per a declarar la constitucionalitat de la participació obligatòria de les diputacions provincials. A més, critiquen que la Llei 5/2021 no fixi de manera expressa cap limitació respecte dels fons que han d'aportar les diputacions provincials ni la finalitat que es persegueix. Per tot això, conclouen que no es compleixen els requisits de predeterminació legal i proporcionalitat exigits per la doctrina constitucional per a considerar vàlides les limitacions a l'autonomia provincial garantida constitucionalment.

3.2.2. Cooperació en matèria local: Sentència del Tribunal Constitucional 49/2023, del 10 de maig

3.2.2.1. Antecedents i contingut resolutori

En relació amb l'autonomia local, també resulta d'interès la ja explicada abans STC 49/2023, del 10 de maig, que va desestimar el recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la Llei orgànica 3/2020, del 29 de desembre (LOMLOE), per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, del 3 de maig, d'educació (LOE). Un dels preceptes impugnats —l'article 81 bis— té interès des del punt de vista de l'autonomia local perquè imposa als municipis l'obligació de cooperar amb les administracions educatives corresponents, és a dir, amb les comunitats autònomes, per a obtenir els solars necessaris per a la construcció de nous centres docents públics. Els recurrents consideraven que aquest article era contrari a l'autonomia local consagrada en els articles 137 i 140 CE perquè la cooperació està connectada amb la voluntarietat, mentre que, per contra, la coordinació es vincula amb la imposició. Per tot el que s'ha exposat, conclouen que la imposició de la cooperació és contrària a l'essència de l'autonomia local.

3.2.2.2. Fonamentació de la Sentència

La STC 49/2023 (FJ 8) rebutja que l'article 81 bis LOMLOE vulneri l'autonomia local, ja que les diverses lleis educatives (la LODE/1985,³ la LOGSE del 1990 i la LOE del 2006) han reflectit sempre allò que la Llei reguladora de les bases de règim local reconeix des de l'any 1985 com una competència pròpia dels municipis: la cooperació amb les administracions educatives en la construcció de nous centres docents. Per això, el TC conclou que aquesta cooperació imposada per la norma impugnada no vulnera l'autonomia municipal, sinó que és una forma d'exercir-la. Igualment, descarta la inconstitucionalitat referida a l'addició del terme *públic* als nous centres docents, la construcció dels quals s'ha de facilitar mitjançant la imposició de la cooperació municipal en l'obtenció dels solars necessaris. Fins aleshores, les lleis educatives precedents es referien a la cooperació dels municipis amb les administracions educatives per a l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de centres docents, sense afegir-hi cap qualificatiu.

Segons el TC, atès que la responsabilitat de les administracions educatives en la programació de nous centres comprèn els centres públics, és lògic que la cooperació que s'imposa entre dos ens públics per a conferir un determinat ús al sòl municipal se circumscriu únicament als centres docents «públics», que són els que l'Administració educativa ha de programar per a garantir una oferta suficient de places públiques. La creació de centres privats depèn de la iniciativa privada i és possible, perquè l'article 81 bis LOMLOE no ho prohibeix, que els municipis puguin cedir sòl per a iniciatives privades com a mesura de foment, ja que els articles 27 i 38 CE no consagren el dret a l'obtenció de sòl municipal per a la construcció d'un centre docent.

3.3. HISENDES LOCALS

3.3.1. *Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana: sentències del Tribunal Constitucional 17/2023, del 9 de març, i 35/2023, del 18 d'abril*

3.3.1.1. Antecedents i contingut resolutori

En relació amb l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana (conegut com a plusvàlua municipal), el TC ha dictat durant l'any 2023 dues sentències que confirmen la possibilitat de la seva regulació per reial decret llei. Són les sentències 17/2023 i 35/2023, que desestimen, respectivament, els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Grup Parlamentari Popular i pel Grup Parlamentari Vox contra el Reial decret llei 26/2021, del 8 de novembre, pel qual s'adapta el text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, a la jurisprudència constitucional recent sobre l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana.

3. Llei orgànica 8/1985, del 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació.

Abans del comentari d'aquestes sentències convé recordar-ne els antecedents, ja que la problemàtica al voltant d'aquest impost municipal s'arrossega des de l'any 2017, quan es dicta la STC 59/2017, de l'11 de maig, que va declarar la inconstitucionalitat de determinats preceptes del text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals que normaven aquest impost en els casos de transmissions amb pèrdues. És a dir, per al TC, la tributació de situacions d'inexistència d'increment de valor on no s'havia produït una plusvàlua real i efectiva vulnerava el principi de capacitat econòmica consagrat en l'article 31 CE. Per tot això, la STC 59/2017 conclou que correspon al legislador determinar l'existència o la inexistència de l'increment de valor dels terrenys, així com dur a terme les modificacions o les adaptacions del règim legal de l'impost que permetin no sotmetre a tributació les situacions d'inexistència d'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana.

Posteriorment, en la STC 126/2019, del 31 d'octubre, el TC torna a pronunciar-se sobre aquest impost municipal i declara que és inconstitucional no només davant els casos d'inexistència de guanys als quals es referia la STC 59/2017, sinó també quan la quota que reclama l'ajuntament supera el guany representat per l'increment del valor del terreny. En tot cas, la STC 126/2019 va limitar l'abast de la seva declaració d'inconstitucionalitat als actes que no eren encara fermes.

Finalment, cal referir-se, com a precedent rellevant, a la STC 182/2021, del 26 d'octubre, que és la que originarà l'aprovació del Reial decret llei 26/2021, la impugnació del qual donarà lloc, al seu torn, a les dues sentències de l'any 2023 objecte de comentari en aquest apartat. Aquesta sentència de l'any 2021 va declarar la inconstitucionalitat de les regles de determinació de la base imposable de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana i, en conseqüència, va provocar un buit normatiu sobre la determinació de la base imposable que impedia la liquidació, comprovació, recaptació i revisió d'aquest impost i, per tant, la seva exigibilitat. Davant aquest buit normatiu es va aprovar el Reial decret llei 26/2021, del 8 de novembre, pel qual s'adaptava el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, a la jurisprudència recent del TC respecte de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana. Aquesta norma va entrar en vigor el 10 de novembre del mateix any, abans, fins i tot, de la publicació en el *Boletín Oficial del Estado*, el 25 de novembre de 2021, de la STC 182/2021, del 26 d'octubre, que havia accelerat la seva promulgació.

El Reial decret llei esmentat consta d'un article únic i una disposició transitòria única, a més de les corresponents disposicions finals relatives a l'habilitació normativa del Govern i l'entrada en vigor. L'article únic té per objecte la modificació del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals i està integrat per tres apartats. L'apartat primer afegeix la no subjecció a l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana quan es constati la inexistència d'increment de valor per la diferència existent entre els valors d'aquests terrenys en les dates de transmissió i d'adquisició. L'apartat segon dona una nova redacció a la determinació de la base imposable constituïda per l'increment del valor dels terrenys, posat de manifest en el moment de la seva meritació i experimentat al llarg d'un període màxim de vint anys, i estableix un sistema opcional del seu càlcul que té en compte l'increment real de valor del terreny transmès. Finalment, l'apartat tercer de l'article únic afegeix una previsió relativa

al règim d'autoliquidació, les facultats de comprovació de valors i la col·laboració i intercanvi d'informació entre administracions tributàries per a l'aplicació de l'impost.

Els recurrents consideraven que la totalitat del Reial decret llei 26/2021 incorria en una doble vulneració de l'article 86.1 CE, tant perquè es trobava mancat del pressupòsit habilitador, consistent en l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat, com perquè infringia els límits materials que s'imposen constitucionalment a aquest tipus de normes, ja que s'al·legava que la norma impugnada afectava el deure dels ciutadans de contribuir al sosteniment de les despeses públiques (art. 31.1 CE) en modificar substancialment un element essencial del tribut com és la seva base imposable.

3.3.1.2. Fonamentació de les sentències

A l'efecte d'analitzar la fonamentació de les sentències objecte d'aquest apartat, cal centrar-se en la STC 17/2023, del 9 de març, ja que la STC 35/2023, del 18 d'abril, es limita a desestimar el recurs per remissió a la doctrina continguda en la primera STC 17/2023.

Així, la STC 17/2023 recorda, en primer lloc, la doctrina relativa al règim constitucional del decret llei i del seu pressupòsit habilitador. Aquest últim es configura com un judici polític que correspon fer al Govern (titular constitucional de la potestat legislativa d'urgència) o al Congrés (titular de la potestat de convalidar, derogar o tramitar com a projecte de llei), de manera que el TC s'ha de limitar a fer un control extern que verifiqui, sense substituir-lo, el judici polític o d'oportunitat esmentat, que correspon al Govern. Al seu torn, la Sentència recorda que el control extern sobre la concurrència del pressupòsit habilitador ha de superar un doble cànon que comporta fer una anàlisi des de dues dimensions: així, cal atendre a la presentació explícita i raonada dels motius que han estat tinguts en compte pel Govern i també cal verificar la necessària connexió entre la situació de necessitat definida i les mesures concretes adoptades. El TC també aprofita aquestes consideracions generals per a fer un recordatori sobre l'ús del decret llei en l'àmbit econòmic com a instrument idoni en el cas de les anomenades «coyunturas económicas problemáticas» i cita precedents en aquest àmbit, com són la STC 6/1983, del 4 de febrer, que va apreciar la urgència declarada pel Govern en els casos de modificacions tributàries que afectaven les hisendes locals, o la STC 182/1997, del 28 d'octubre, referida a les mesures tributàries de sanejament del dèficit públic.

Una vegada exposada la doctrina constitucional sobre el control que duu a terme el Tribunal en relació amb el pressupòsit formal habilitador del decret llei, la STC 17/2023 constata que tant en el preàmbul i en la memòria de la norma impugnada, com en la seva presentació durant el tràmit parlamentari de convalidació, el Govern va oferir, de manera explícita i raonada, una justificació per a l'adopció de les mesures aprovades que es va concretar en la declaració de nul·litat per la STC 182/2021 dels preceptes del Reial decret legislatiu 2/2004, del 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLHL), que contenen les regles de determinació de la base imposable de l'impost (art. 107.1, segon paràgraf, 107.2*a* i 107.4). Això va comportar un buit normatiu que va afectar els recursos financers dels ens locals que no podien recaptar l'impost i, de retruc, també inci-

dia en la suficiència financera local, l'increment del dèficit públic i l'estabilitat pressupostària, i, a més, ocasionava distorsions en el mercat immobiliari. D'aquesta manera, el TC desestima les alegacions dels recurrents, que retreien al Govern que no hagués iniciat abans el procediment legislatiu per a modificar la regulació de l'impost declarada inconstitucional, atesos els pronunciaments previs del TC (STC 59/2017 i 126/2019). En tot cas, la Sentència considera que el buit normatiu que va justificar l'adopció del reial decret llei impugnat es va produir amb la STC 182/2021.

Quant a la segona dimensió del control extern que duu a terme el TC sobre el pressupòsit formal habilitador consistent a verificar l'anomenada «conexión de sentido» entre la situació de necessitat definida i les mesures concretes adoptades, la STC 17/2023 conclou que les mesures tributàries adoptades tenen una relació de coherència amb una situació econòmica problemàtica explícita i raonada, tal com es va apreciar en altres precedents com la STC 137/2003, referida a les mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera que modificaven el tipus de gravamen, o la STC 40/2021, relativa a les mesures urgents per a incentivar les mesures de recuperació econòmica i social en l'àmbit local de Castella i Lleó.

Pel que fa a la subjecció del Reial decret llei 26/2021 als límits materials que s'hi preveuen, el TC recorda primer, de manera succinta, la seva doctrina favorable a l'ús del decret llei en matèria tributària, sempre que no s'afecti un dret, un deure o una llibertat regulat en el títol I de la CE. D'això s'infereix que vulnera l'article 86 CE «qualsevol intervenció o innovació normativa que, per la seva entitat qualitativa o quantitativa, alteri sensiblement la posició de l'obligat a contribuir segons la seva capacitat econòmica en el conjunt del sistema tributari». Per tant, s'han de tenir en compte els factors següents: en quin tribut concret incideix el decret llei, quins elements d'aquest —essencials o no— resulten alterats per aquesta excepcional forma de producció normativa i quins són la naturalesa i l'abast de la regulació concreta de què es tracti.

Després de recordar la seva doctrina general, el TC nega la vulneració pel reial decret llei impugnat dels límits materials previstos en l'article 86.1 CE. Així, la STC 17/2023 interpreta que, atesa la posició de l'impost en el sistema tributari espanyol, la regulació impugnada, encara que modifiqui la base imposable d'aquest impost local, no altera substancialment la posició dels obligats a contribuir segons la seva capacitat econòmica en el conjunt del sistema tributari, de manera que no afecta l'essència del deure constitucional de contribuir al sosteniment de les despeses públiques que prescriu l'article 31.1 CE.

3.3.2. *Principi de capacitat econòmica: Sentència del Tribunal Constitucional 67/2023, del 6 de juny*

3.3.2.1. Antecedents i contingut resolutori

La STC 67/2023 no resol una qüestió relacionada directament amb l'Administració local, però el seu esment en aquest apartat queda justificat pel fet que el pronunciament del

Tribunal es basa en la STC 221/1992, de l'11 de desembre, dictada en relació amb l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, on s'havia plantejat una qüestió idèntica a la que resol la sentència objecte de comentari en aquest apartat.

Aquesta STC 67/2023, que inclou un vot particular, va desestimar una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, Ceuta i Melilla, en relació amb l'apartat vint-i-unè de l'article 1 de la Llei 26/2014, del 27 de novembre, de modificació de la Llei 35/2006, del 28 de novembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques, i del text refós de la Llei de l'impost sobre la renda dels no residents, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2004, del 5 de març.

3.3.2.2. Fonamentació de la Sentència

Tal com s'ha dit, el pronunciament del TC es basa en una sentència anterior que té més de trenta anys d'antiguitat —la STC 221/1992—, sobre la base de la qual formula les conclusions següents. D'una banda, s'afirma que l'ordenament tributari es regeix pel principi nominalista, sense que el principi de capacitat econòmica exigeixi l'aplicació d'un ajust a la inflació, decisió que correspon al legislador. Per tant, d'això es deriva que la correcció monetària és l'excepció i no la regla, de manera que correspon al legislador decidir, amb llibertat, si l'aplica o no i determinar la fórmula concreta per a fer-ho. D'altra banda, s'indica que, per excepció, en situacions «extremes» d'inflació «especialment aguda», quan «la erosión inflacionaria sea de tal grado», la llei sí que ha d'evitar que resulti afectat el principi de capacitat econòmica. Ara bé, fins i tot, en aquest darrer cas, el TC afirma que el legislador té marge per a decidir la tècnica concreta per a ajustar la inflació actuant sobre diferents elements del tribut, incloent-hi els tipus de gravamen, raó per la qual s'ha d'analitzar la regulació de manera sistemàtica. Basant-se en aquests arguments, la STC 221/1992 va desestimar la qüestió d'inconstitucionalitat referida a l'actualització del valor d'adquisició de l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana. I, per aquest motiu, la STC 67/2023 objecte de comentari també conté un pronunciament desestimatori idèntic.

Així, sobre la base de les consideracions anteriors, la STC 67/2023 afirma que del principi de capacitat econòmica no es pot inferir una obligació per al legislador de preveure, en tot cas, l'actualització del valor d'adquisició dels immobles, singularitzant els guanys immobiliaris mitjançant un ajust de la inflació específic que no s'aplica a cap altre element de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) ni a altres tributs que graven increments patrimonials, com ara l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana o l'impost sobre societats. Per això, el TC conclou que el precepte legal qüestionat no incorre en inconstitucionalitat per omissió pel fet de no preveure coeficients d'actualització monetària aplicables a les transmissions oneroses immobiliàries.

3.3.2.3. Vot particular

La STC 67/2023 conté un vot particular molt crític amb la decisió de la majoria, ja que que arriba, fins i tot, a qualificar el seu pronunciament com «la consagració de una mutació anticonstitucional».

3.4. CONFLICTES EN DEFENSA DE L'AUTONOMIA LOCAL. INADMISSIÓ A TRÀMIT PER MANCA DE LEGITIMACIÓ ACTIVA: INTERLOCUTÒRIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 354/2023, DEL 4 DE JULIOL

3.4.1. *Antecedents i contingut resolutori*

La Interlocutòria 354/2023, del 4 de juliol, confirmada en súplica per la Interlocutòria 485/2023, del 24 d'octubre, acorda la inadmissió del conflicte en defensa de l'autonomia local per manca de legitimació activa del Consell Insular de Formentera per a promoure un conflicte en defensa de l'autonomia local en relació amb la regulació de l'Arxiu Històric d'Eivissa i Formentera continguda en la Llei del Parlament de les Illes Balears 6/2022, del 5 d'agost, d'arxius i gestió documental de les Illes Balears. En aquest cas, el Consell Insular de Formentera fonamentava la vulneració de la seva autonomia en el greuge que li representava la norma impugnada, que, al seu parer, desconeixia l'existència d'un ajuntament de Formentera durant els anys 1822 i 1870 que va produir uns documents que correspondrien al Consell Insular de Formentera, i no a l'Arxiu Històric d'Eivissa i Formentera. Així mateix, la llei impugnada no preveia cap intervenció reglada del Consell Insular de Formentera en la gestió de l'Arxiu Històric d'Eivissa i Formentera.

3.4.1.1. Fonamentació de la Interlocutòria

El TC rebutja que el Consell Insular de Formentera tingui legitimació per a plantejar el conflicte en defensa de l'autonomia local. D'una banda, nega que el Consell esmentat sigui el destinatari únic dels preceptes que pretenia impugnar, que és una de les circumstàncies que fonamenten la legitimació per al plantejament d'aquest tipus de conflicte, tal com resulta de la LOTC (article 75 ter.1a en relació amb la disposició addicional tercera, apartat primer, LOTC). El TC afirma que la Llei del Parlament de les Illes Balears 6/2022 té un caràcter abstracte i general i s'aplica als arxius que siguin titularitat de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, a les administracions dels seus consells insulars i als ajuntaments. És per això que el TC descarta que sigui aplicable al cas la doctrina de la STC 132/2014, que va postular una interpretació flexible i *pro actione* del requisit de ser el destinatari únic de la llei impugnada com a condició per a l'admissió de la legitimació. A més, després de recordar la doctrina de la STC 121/2012, segons la qual aquest supòsit de legitimació no es pot considerar coincident

amb les anomenades *lleis singulars* o *de cas únic*, refusa que la singularitat institucional de Formentera pugui servir de fonament de la seva legitimació, atès el caràcter abstracte i general de la llei que impugna.

I, d'altra banda, el TC nega que concorri en el cas la regla de l'article 75 ter.1b LOTC, invocada subsidiàriament pel Consell Insular de Formentera com a fonament de la seva legitimació. El precepte esmentat atorga legitimació als municipis que siguin una setena part dels existents en l'àmbit d'aplicació de la Llei i que, a més, tinguin una sisena part de la població en aquest àmbit. En aquest cas, el Consell Insular de Formentera adduïa que la llei impugnada afectava només Formentera i el municipi d'Eivissa i que Formentera representava la meitat dels municipis afectats i que la seva població era més d'una setena part dins de l'àmbit territorial corresponent. Això no obstant, el TC considera que aquesta argumentació és contradictòria amb la tesi sostinguda pel mateix Consell per a reivindicar la seva legitimació com a destinatari únic de la llei impugnada, tot palesant l'intent d'aplicar dues regles de legitimació diferents i excloents entre si en la interposició del conflicte.

No és la primera vegada que el TC inadmet per manca de legitimació un conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat pel Consell Insular de Formentera. Com a precedent es pot esmentar la Interlocutòria 236/214, del 7 d'octubre, confirmada en súplica per la Interlocutòria 277/2014, que va negar legitimació al Consell Insular de Formentera en relació amb dues normes que limitaven el règim retributiu dels membres de les corporacions locals perquè va entendre que el Consell Insular de Formentera no era el destinatari únic de la norma, ja que afectava altres corporacions locals que es troben en el mateix tram de població.