

PREVALENCIA DE LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES FRENTE A LA LEY DE CARRETERAS MADRILEÑA

Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)¹

Una constante en el Estado de las autonomías diseñado por la Constitución española es la colisión entre normas estatales y autonómicas, especialmente en lo que se refiere a ámbitos en los que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas a través de sus Estatutos de Autonomía.

Una de esas colisiones se produce en el ámbito de las carreteras de la Comunidad de Madrid.

En efecto, la reciente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGT), concretamente en su artículo 49, apartado 11, presenta el siguiente tenor:

“11. En el caso de que sobre una infraestructura de red pública de comunicaciones electrónicas, fija o móvil, incluidas las estaciones radioeléctricas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados, ya esté ubicada en dominio público o privado, se realicen actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que supongan la incorporación de nuevo equipamiento o la realización de emisiones radioeléctricas en nuevas bandas de frecuencias o con otras tecnologías, sin cambiar la ubicación de los elementos de soporte ni variar los elementos de obra civil y mástil, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio, urbanismo, dominio público hidráulico, de carreteras o medioambientales, siempre y cuando no suponga un riesgo estructural para la infraestructura sobre la que se asienta la red”.

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/1991) recoge la necesidad de recabar la oportuna autorización de la Consejería competente en materia de carreteras para la ejecución de determinadas actuaciones, en los siguientes términos:

- El artículo 30 de la Ley 3/1991, después de fijar la zona de dominio público de toda carretera madrileña en ocho metros en autopistas y autovías, y tres metros en el resto de las carreteras, medidas horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación, señala, en su apartado 2, que *“en la zona de dominio público de la carretera no podrán realizarse ninguna obra más que las de acceso a la propia vía, aquellas que formen parte de su estructura, señalización y medidas de seguridad, así como las que requieran la prestación de un servicio público de interés general, previa autorización de la Consejería de Política Territorial”*.

- En el mismo sentido, el artículo 31, relativo a la zona de protección, afirma en su apartado 2 que *“sin perjuicio de las situaciones consolidadas, en la zona de protección no se podrán realizar obras de construcción de nueva planta, sustitución o reedificación, ni instalaciones fijas, ni ejecutar obras que supongan una edificación por debajo del nivel del terreno, ni instalar líneas de alta tensión, carteles o cualquier otro medio de publicidad”*, si bien añade en el apartado 3 que *“No obstante, se podrán efectuar en la zona de protección, previa autorización de la Consejería de Política Territorial, pequeñas obras de reparación y conservación de las existentes que no supongan en ningún caso incremento de su valor, así como levantar instalaciones fácilmente desmontables y aquellas otras destinadas al servicio de la carretera”*.

Se produce, por tanto, una colisión entre las normas citadas, en lo que se refiere a la necesidad de obtener autorización previa para llevar a cabo obras en instalaciones de telecomunicaciones preexistentes en carreteras madrileñas, previendo la legislación autonómica de carreteras la obligatoriedad de obtenerla –con la consiguiente sanción en

caso contrario-, circunstancia no requerida por la legislación estatal la cual, al contrario, declara la exención de obtener autorización previa para llevar a cabo tales obras².

A fin de resolver la controversia apuntada, debemos determinar, en primer lugar, las competencias en cuya virtud se dictan las leyes en conflicto.

Claramente, las normas contenidas en los artículos 30 y 31 de la Ley 3/1991 han sido dictadas en ejercicio de las competencias contempladas en el artículo 148.1.5º de la Constitución Española y en el artículo 26.5 de su Estatuto de Autonomía –aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero- que atribuye con carácter exclusivo a la Comunidad de Madrid las competencias relativas a las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio. El artículo 1 de aquel cuerpo legal le atribuye como objeto *“la definición de la red viaria de la Comunidad de Madrid, así como la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de la misma, en el marco de su relación con la ordenación territorial, el planeamiento urbanístico y el transporte”*.

En lo que se refiere al Estado, la disposición final segunda de la LGT, relativa a los títulos competenciales en cuya virtud se promulga, dispone:

“Esta ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones, prevista en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución. Asimismo, las disposiciones de la ley dirigidas a garantizar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, se dictan al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y del artículo 149.1.13.ª de la Constitución, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por último, las disposiciones del título VIII se dictan al

² Cabe destacar que la redacción contenida en el artículo 34.7 de la anterior Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, contenía idéntica previsión, por lo que la problemática suscitada no se origina con la promulgación de la reciente LGT, sin perjuicio de que, para el análisis de la cuestión, nos basemos en este último texto legal.

amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de hacienda general, prevista en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución”.

El artículo 49 de la LGT se encuentra incardinado dentro del Título III, en su Capítulo II «Derechos de los operadores y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas», Sección 2.ª, «Normativa de las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas cuya rúbrica». La rúbrica de este precepto, “*Colaboración entre Administraciones públicas en la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas*”, ampara una regulación –extensísima-, que, en lo que aquí interesa, presenta el siguiente tenor:

“(…) 4. La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las disposiciones necesarias para permitir, impulsar o facilitar la instalación o explotación de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados en su ámbito territorial, en particular, para garantizar la libre competencia en la instalación o explotación de redes y recursos asociados y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y la disponibilidad de una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras. De esta manera, dicha normativa o instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas. (...)

9. Para la instalación o explotación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados en dominio privado no podrá exigirse por parte de las Administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés

cultural declarada por las autoridades competentes o cuando ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, computándose a tal efecto toda la superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos.

Para la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas fijas o de estaciones o infraestructuras radioeléctricas y sus recursos asociados en dominio privado distintas de las señaladas en el párrafo anterior, no podrá exigirse por parte de las Administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado voluntariamente a la Administración Pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración.

Para la instalación y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados que deban realizarse en dominio público, las Administraciones públicas podrán establecer, cada una en el ámbito exclusivo de sus competencias y para todos o algunos de los casos, que la tramitación se realice mediante declaración responsable o comunicación previa. (...)

Las licencias o autorizaciones previas que, de acuerdo con los párrafos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo. (...)

La presentación de la declaración responsable, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para ejecutar la instalación, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones de la infraestructura o estación radioeléctrica a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, sanción, y, en general, de control que a la Administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso. (...)

10. Para la instalación o explotación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas y sus recursos asociados, en los términos definidos por la normativa europea, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio o urbanismo, salvo en los supuestos de edificios o lugares de valor arquitectónico, histórico o natural que estén protegidos de acuerdo con la legislación nacional o, en su caso, por motivos de seguridad pública o seguridad nacional. (...)

11. En el caso de que sobre una infraestructura de red pública de comunicaciones electrónicas, fija o móvil, incluidas las estaciones radioeléctricas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados, ya esté ubicada en dominio público o privado, se realicen actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que supongan la incorporación de nuevo equipamiento o la realización de emisiones radioeléctricas en nuevas bandas de frecuencias o con otras tecnologías, sin cambiar la ubicación de los elementos de soporte ni variar los elementos de obra civil y mástil, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio, urbanismo, dominio público hidráulico, de carreteras o medioambientales, siempre y cuando no suponga un riesgo estructural para la infraestructura sobre la que se asienta la red”.

Debemos, por tanto, determinar si el precepto transcrito se incardina en el título competencial estatal en materia de telecomunicaciones del artículo 149.1.21.^a CE, en el artículo 149.1.1.^a CE (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) o en el artículo 149.1.13.^a CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Estos dos últimos supuestos conferirían a dicha regulación carácter básico.

En este punto, podemos traer a colación la anterior Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, en cuya exposición de motivos se lee:

“Para ello, con fundamento en la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones del artículo 149.1.21.^a de la Constitución y en las competencias de carácter transversal de los artículos 149.1.1.^a y 149.1.13.^a del texto constitucional, la Ley persigue, como uno de sus principales objetivos, el de recuperar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, estableciendo procedimientos de coordinación y resolución de conflictos entre la legislación sectorial estatal y la legislación de las Administraciones competentes dictada en el ejercicio de sus competencias que pueda afectar al despliegue de redes y a la prestación de servicios.

Con el mismo objetivo de facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, se procede a una simplificación administrativa, eliminando licencias y autorizaciones por parte de la administración de las telecomunicaciones para determinadas categorías de instalaciones que hacen uso del espectro. En la misma línea se prevé una revisión de las licencias o autorizaciones por parte de las Administraciones competentes, eliminando su exigibilidad para determinadas instalaciones en propiedad privada o para la renovación tecnológica de las redes y se facilita el despliegue de las nuevas redes permitiendo el acceso a las infraestructuras de otros sectores económicos susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas”.

Interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra esta ley, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 20/2016, de 4 de febrero de 2016, analizó la concurrencia de estos tres títulos competenciales estatales, en los siguientes términos:

“...en cuanto a los títulos competenciales invocados por el Estado, como ya declaramos en la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 3, el art. 149.1.21 CE: “se refiere a la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, a los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas—. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión y, precisamente por eso, incumbe ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se coonesten y hagan posibles todos estos usos (por todas, STC 235/2012, de 13 de diciembre). La competencia exclusiva estatal en esta materia, tiene por objeto, en definitiva, ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones (SSTC 278/1993, de 23 de septiembre, FJ 2; 127/1994, de 5 de mayo FJ 8; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 85). (...)

Por otro lado no cabe desconocer que, junto al título competencial de telecomunicaciones, dentro del mismo art. 149.1.21 CE, se recoge la competencia estatal sobre ‘régimen general de comunicaciones’, respecto de la cual, como dijimos en la misma STC 8/2012 (FJ 4) con referencia a la STC 31/2010, FJ 85, hemos declarado que ‘las infraestructuras comunes de telecomunicaciones guardan una relación más estrecha con el ‘régimen general de comunicaciones’ que con la materia de telecomunicaciones en sentido estricto o que con la materia de ‘medios de comunicación social’ pues ‘en puridad, las infraestructuras de las telecomunicaciones ni constituyen un elemento propio del espectro radioeléctrico ni son elemento vinculado a la protección del derecho fundamental previsto en el art. 20 CE’. Las infraestructuras “se inscriben con naturalidad en el señalado ‘régimen general de comunicaciones’ en cuanto aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas (art. 149.1.21 y 149.1.27) (STC 31/2010, FJ 85). Por ello, es preciso tener en cuenta que ‘esta competencia de régimen atribuida

al Estado comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4; y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus', ya que 'puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario' (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6)' (nuevamente, STC 31/2010, FJ 85)".

En relación con la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, cabe traer a colación la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b), a cuyo tenor "este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre), que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de 'las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector' (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la 'unidad económica' (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de 'alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial' (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1; y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre, 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre)".

En cuanto al art. 149.1 CE, apartados 1 y 13 y su relación con la unidad de mercado, la STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4, parte del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son "el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general" y "la diversidad regulatoria también consustancial a un Estado compuesto" y recuerda que "la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de

mercado entre las que cita, las competencias exclusivas del Estado ‘que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad’, el respeto a los derechos fundamentales, los límites que resultan de distintos preceptos del Título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica sin que tal unidad signifique uniformidad, declarando que ‘junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)’.”

Definido el contenido de las competencias confluyentes, en dicho recurso se planteó una cuestión en cierto modo relacionada con la ahora analizada, que se resolvió por el TC como sigue:

“Frente a lo alegado en el recurso, los planes de despliegue o instalación con efectos liberatorios de la obtención de licencias y autorizaciones, son un mecanismo tendente a facilitar el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de forma unitaria en el territorio nacional, por lo que su regulación en el artículo impugnado tiene cobertura en los títulos competenciales del art. 149.1.13 y 21 CE invocados por el Estado. En particular, en cuanto al art. 149.1.13 CE, como ya dijimos en la STC 34/2013, FJ 9: “reiteradamente en nuestra doctrina hemos aceptado que, tratándose de un sector de importancia para la economía general ... el Estado puede, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, fijar objetivos de política sectorial (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 5; y STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3). Por referirnos a los supuestos más recientes, el Tribunal ha admitido en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 5, que el Estado imponga un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de actividades en el sector servicios (disponiendo al efecto que deben eliminarse todos aquellos regímenes

de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general); (...)

Aplicando la anterior doctrina al caso presente, dada la indudable importancia para la economía general del sector de las telecomunicaciones, es conforme con el orden constitucional de competencias la articulación por el Estado de un sistema que, en este sector económico, libera a los operadores de la obtención de licencias o autorizaciones necesarias para el despliegue de las redes si se aprueba un plan de despliegue o instalación por las autoridades municipales o autonómicas competentes. Se trata de contribuir a la consecución de los objetivos generales de la Ley 9/2014, expresamente declarados como tales en su preámbulo, de garantizar la unidad de mercado, facilitar la instalación y despliegue de las redes y la prestación de nuevos servicios, incentivar las inversiones y promover la competencia efectiva mediante una medida que, en cuanto dotada de un impacto económico plausible, es consecuente con los objetivos globales citados y proporcionada a la importancia del sector (el mismo preámbulo de la Ley 9/2014 cuantifica en 23.000 millones de euros las inversiones del sector privado que serán necesarias en España para la implantación de las conexiones de banda ancha previstas en la Agencia Digital Europea). Por tanto, consideramos que el Estado puede legítimamente perseguir esos objetivos al amparo de sus competencias de ordenación general de la economía ex art.149.1.13 CE en el sector económico concreto de las telecomunicaciones sobre el que tiene competencia exclusiva ex art. 149.1.21 CE”.

Tales argumentos son trasladables al supuesto que nos ocupa, puesto que la exención de autorización previa para la realización de obras en instalaciones de telecomunicaciones preexistentes no es sino una consecuencia de la exención de autorización en la instalación propiamente dicha.

Por lo tanto, a la vista de lo anterior, parece que el Alto Tribunal se decanta por entender que la exención de obtener autorizaciones previas para instalar o ejecutar obras en instalaciones de telecomunicaciones preexistentes responde a la finalidad de procurar

la unidad de mercado, amparándose en las competencias del artículo 149.1.13º CE. Ello implica que el artículo 49.11 LGT presenta carácter básico.

El TC ha indicado que, cuando el conflicto normativo se produce entre una normativa autonómica y un precepto que carácter básico que ha sido modificado con posterioridad a la promulgación de la primera, nos encontramos ante lo que el propio Tribunal (en STC 102/2016, de 25 de mayo) denomina *“inconstitucionalidad indirecta o mediata, en los que la norma autonómica controvertida no vulnera directa o frontalmente un precepto de la Constitución, sino que lo hace de manera secundaria o derivada, por infringir una norma de rango infraconstitucional dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias (entre otras muchas, STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3). 2. En estos casos de inconstitucionalidad mediata sobrevenida es, efectivamente, doctrina de este Tribunal —véase por todas la antes aludida STC 159/2012, FJ 5, y las allí citadas— que la modificación de la normativa estatal básica de obligado acatamiento por las comunidades autónomas no provoca la derogación o desplazamiento del precepto legal autonómico anterior y contrario a esa nueva normativa básica, sino que provoca su “inconstitucionalidad sobrevenida”, supuesto que el TC define como sigue: “cuando la ley autonómica regula un supuesto de hecho no contemplado por el legislador básico estatal, y después éste aprueba una legislación básica incompatible con aquella regulación (STC 1/2003, de 16 enero)”*.

En tales casos, la STC 102/2016, de 25 de mayo, afirma:

“El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica”. ... es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. (...)

El art. 149.3 CE es un precepto destinado no a fijar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino a solucionar los conflictos que puedan producirse en aplicación de las normas respectivas y que no hayan de resolverse mediante la declaración de inconstitucionalidad de una de ellas. De sus distintas reglas, una de las cuales es la de la prevalencia de las normas del derecho estatal en los términos que la misma describe (“prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”), resultan destinatarios los aplicadores del Derecho sin distinción, y su finalidad no es otra que la de asegurar la plenitud del ordenamiento, tal y como ha afirmado de manera reiterada este Tribunal [entre otras, SSTC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 4 y 9; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12.c); 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 13, o 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4]; reservando la Constitución a su vez a este último, el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

El art. 149.3 CE proporciona una herramienta útil para que las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los de las Comunidades Autónomas puedan desarrollarse con fluidez, en situaciones que no demanden como respuesta la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de alguno de ellos; teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas ni son competentes “... ‘para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 CE), y no lo que establezca el legislador autonómico’ (STC 132/1989, FJ 33)” [STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 13], ni lo pueden ser para condicionar el Derecho estatal posterior. (...)

La consecuencia de todo lo anterior significa que la Xunta de Galicia actuó acertadamente y que esa prevalencia del Derecho estatal debe jugar en tanto no haya sido puesta en duda la constitucionalidad de la legislación básica modificada, pues en tal caso el Juez sí debería plantear cuestión de inconstitucionalidad, pero no sobre la legislación autonómica sino sobre la propia legislación básica posterior, si considerase que efectivamente concurrían las condiciones para ello”.

En el presente caso, ninguna de las normas merece reproche de inconstitucionalidad, cada una de las cuales ha sido promulgada en ejercicio de competencias propias, sin perjuicio de que, como consecuencia de la posterior modificación de la legislación básica estatal, dichos textos sean incompatibles en ese caso específico, debiendo la Administración madrileña inaplicar su propia ley en ese supuesto concreto, en favor de la aplicabilidad del derecho básico estatal.

En consecuencia, es dable afirmar la prevalencia del artículo 49 de la LGT frente a los artículos 30 y 31 de la Ley 3/1991 madrileña, en lo que a la necesidad de autorización previa se refiere.

Julio de 2023.