

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7245-2024 promovido por el Presidente del Gobierno de España frente a los apartados 1 y 2 del art. 12 de la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024 de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado de España. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de La Rioja. Ha sido ponente el magistrado don José María Macías Castaño.

I. Antecedentes

1. En fecha 30 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un recurso de inconstitucionalidad suscrito por la Abogacía General del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de España, frente a los apartados 1 y 2 del art. 12 de la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. El recurso de inconstitucionalidad se basa, esencialmente, en lo que se considera como una vulneración de la competencia estatal básica en materia de contratación pública (art. 149.1-18^a CE), por infracción de lo dispuesto en el art. 50 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y

Resiliencia (RD-L 36/2020), que, a su vez, se remite al art. 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP).

En primer lugar, la demanda hace una reseña del art. 149.1-18ª CE y de algunos pronunciamientos de este Tribunal sobre la materia (SSTC 56/2014 y 68/2021), así como de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

A continuación, reproduce los preceptos impugnados que confronta, a su vez, con las normas que considera infringidas, que también se reseñan (aunque, en el caso del art. 119 LCSP no se reproduce correctamente, entendemos que por un mero error material).

Seguidamente, la demanda compara la norma impugnada con la estatal, poniendo de manifiesto lo que, a su juicio, supone una invasión de las competencias del Estado en materia de normativa básica de la contratación pública.

Así, el art. 12.1 de la Ley riojana “declara”, *ope legis*, “la tramitación de urgencia y el despacho prioritario (...) de los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio”, con remisión a lo dispuesto en los arts. 33 y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Por su parte, el art. 50 del RD-L 36/2020 establece que, “[a]l licitar los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los órganos de contratación deberán examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación, procediendo aplicar la tramitación urgente del expediente prevista en el artículo 119” LCSP. Este precepto señala, en su apartado primero, y en lo que ahora interesa, que “[p]odrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

La demanda parece concretar las vulneraciones denunciadas en dos aspectos:

a) La norma riojana altera el régimen jurídico aplicable a la tramitación de urgencia de los contratos públicos, al remitirse al art. 33 LPACAP y no al art. 119 LCSP.

b) La Ley riojana establece un supuesto habilitante para la tramitación de urgencia que no se corresponde con los requisitos establecidos en la norma estatal, es decir, sin exigir un

interés público o una necesidad inaplazable o un interés general que impida la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación.

Para el demandante, la normativa estatal establece una serie de particularidades en la reducción de los plazos de tramitación que pretende proteger los principios de igualdad de trato entre licitadores y de libre concurrencia, permitiendo así un tratamiento común a las empresas por parte de todas las administraciones públicas españolas. Sin embargo, la norma impugnada establece una aplicación *ex lege* de un procedimiento de urgencia sin necesidad de que esté fundamentado en los supuestos previstos en los arts. 119 LCSP y 50 del RD-L 36/2020. Aunque el apartado 2 del art. 12 de la norma de La Rioja exige la motivación de la urgencia, no obliga a que esa decisión se fundamente en la imposibilidad de utilizar la tramitación ordinaria sin perjudicar el interés público, es decir, no obliga a justificar la decisión conforme a los criterios establecidos en la norma estatal.

La demanda parece referirse también a que debe entenderse que el artículo 12, en sus apartados 1 y 2, de la Ley autonómica resulta incompatible con las bases estatales a las que se refiere el artículo 149.1.18ª de la Constitución, tanto en materia de procedimiento administrativo común como de contratación pública, al establecer una aplicación *ex lege* del procedimiento de urgencia con base en la fuente de financiación, para todos “los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación”, sin necesidad de que esté fundamentada en los supuestos previstos en los artículos 119 de la LCSP y 50 del Real Decreto-ley 36/2020.

La demanda invoca expresamente lo dispuesto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC.

La demanda se acompañó de la documentación correspondiente, incluyendo el dictamen núm. 1370/2024 emitido en fecha 19 de septiembre de 2024 por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 11 de abril, de ese órgano.

3. En fecha 22 de octubre de 2024, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó la admisión a trámite del presente recurso, dando traslado “al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Parlamento de La Rioja y al Gobierno de La Rioja, por conducto de sus presidentes”, a los efectos de lo previsto en el art. 34 LOTC. Del mismo modo, se tuvo por invocado el art. 161.2 CE lo que, “a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de

interposición del recurso -30 de septiembre de 2024- para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el ‘Boletín Oficial del Estado’ para los terceros”, lo que fue comunicado a los presidentes de las citadas instituciones autonómicas de La Rioja. La publicación de la incoación del recurso y su efecto suspensivo tuvo lugar en el BOE núm. 261, de 29 de octubre de 2024, y en el Boletín Oficial de La Rioja núm. 216, de 4 de noviembre.

4. Por escrito registrado en este tribunal el 14 de noviembre de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la mesa de la Cámara había acordado dar por personada a esta Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC; y, asimismo, remitir el recurso a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General. A su vez, el presidente del Senado interesó, por escrito registrado en la misma fecha, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. En fecha 27 de noviembre de 2024 se presentó el escrito de alegaciones del Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, actuando en nombre y representación de esta institución, en el que interesó la desestimación del presente recurso.

El escrito comienza con una reseña de los antecedentes que se consideró de interés sobre la tramitación parlamentaria de la norma ahora impugnada, así como sobre las alegaciones de la parte demandante.

Para la representación parlamentaria, la norma impugnada no vulnera competencia estatal alguna. Tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre lo que deba entenderse por legislación básica del Estado, que no puede impedir -por su exhaustividad- el ulterior desarrollo autonómico (con cita y reseña de la STC 68/2021), señala -en esencia- que el precepto recurrido tiene como única pretensión establecer como propia una previsión de declaración de urgencia de los procedimientos de ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos idéntico al configurado exclusivamente para el sector público estatal en el RD-L 36/2020, y al desarrollado por diversas Comunidades Autónomas (cita a tal efecto, -con apoyo en el informe núm. 1515 del Tribunal de Cuentas, sobre fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de recuperación, transformación y resiliencia-, las distintas normas dictadas por las Comunidades Autónomas, con excepción de las de Asturias, Cantabria y Castilla y León, que carecen de esta regulación). Considera, en todo caso, que la norma impugnada no puede confrontarse, como hace la demanda, con el art. 50 del RD-L



36/2020, que se refiere a los contratos públicos, sino con su art. 48, que no tiene carácter de norma básica y que regula los procedimientos de ejecución de gasto. El art. 48 incluye, como la norma ahora impugnada, la expresa salvedad de la necesidad de motivar en cada caso la declaración de urgencia en materia de contratación pública, es decir, que deja a salvo la aplicación de lo dispuesto en el art. 50 del RD-L 36/2020 y, por lo tanto, en el art. 119 LCSP. De esta forma, y en línea con lo expuesto en el informe del Consejo de Estado que acompaña a la demanda, la norma impugnada no impide la aplicación ni, en consecuencia, vulnera la norma estatal básica, aunque no haya sido citada expresamente en el precepto impugnado.

6. En fecha 28 de noviembre de 2024 tuvo entrada el informe de alegaciones suscrito por el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación de su Gobierno, en el que interesó igualmente la desestimación del presente recurso.

En su escrito, la representación gubernamental autonómica destaca los antecedentes que consideró de interés sobre la génesis del precepto impugnado, señalando que se respetó la propuesta formulada por la Dirección General de Fondos Europeos y Relaciones con la Unión Europea del gobierno de La Rioja, en línea con la Instrucción de 11 de marzo de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado¹/21021, que reseña en sus elementos esenciales.

Con esos antecedentes, el gobierno riojano descarta la interpretación formulada por el gobierno de España. El art. 12.1 de la norma impugnada se aplica a los diferentes procedimientos de gasto público, excepto a los contratos públicos. Para estos, el art. 12.2 mantiene la necesidad de motivar en cada caso la declaración de urgencia en su tramitación, sin que sea necesario reiterar el contenido del art. 50 del RD-L 36/2020 ni del art. 119 LCSP, conforme a la jurisprudencia constitucional sobre las *leges repetitae*, que cita y reseña. La previsión normativa contenida en el precepto impugnado es necesaria para la Comunidad Autónoma, ya que el art. 48 del RD-L 36/2020, de redacción análoga, no tiene carácter básico, por lo que no se puede entender necesariamente aplicable de forma automática, como sí ocurre con el art. 50 del RD-L 36/2020. El hecho de que el art. 12.2 de la norma impugnada haga referencia a la normativa europea, para reseñar la primacía del Derecho de la UE en esta materia, no excluye la aplicación de la norma básica estatal, como puso de manifiesto el informe del Consejo de Estado que acompaña a la demanda, que también reseña ampliamente.

En definitiva, entiende que, en este caso, como apuntó al Consejo de Estado, resulta aplicable la doctrina de la constitucionalidad de una norma si permite una interpretación conforme con el texto constitucional. El art. 12 de la Ley 13/2023 no invade una competencia

estatal básica, ni permite la inaplicación del art. 50 del RD-L 36/2020 ni del art. 119 LCSP, por lo que no puede ser considerada inconstitucional.

7. Por medio de Diligencia de ordenación de 29 de noviembre de 2024, se dio traslado a las partes personadas, a fin de que formularan alegaciones sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión adoptada de conformidad con lo dispuesto en el art. 161.2 CE, a la vista de la proximidad de la finalización del plazo de cinco meses previsto en esa norma. Tanto el Parlamento como el Gobierno de La Rioja solicitaron el levantamiento de la suspensión, en sendos escritos presentados en fechas 3 y 5 de diciembre de 2024, respectivamente. Por su parte, la Abogacía General del Estado solicitó el mantenimiento de la medida en su correspondiente informe presentado en fecha 11 de diciembre de 2024.

8. Por medio de providencia de fecha 11 de febrero de 2025, se acordó señalar el día 12 de febrero de 2025 para la deliberación y votación de este asunto.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes

El presente recurso tiene por objeto determinar la compatibilidad con el texto constitucional del art. 12, apartados 1 y 2, de la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes de esta resolución, el presidente del Gobierno de España, en su condición de recurrente, considera que ese precepto vulnera la competencia estatal básica en materia de contratación pública (art. 149.1-18ª CE) [aunque también contiene una referencia al procedimiento administrativo común], por infracción de lo dispuesto en el art. 50 del RD-L 36/2020 que, a su vez, se remite al art. 119 LCSP. En síntesis, sostiene que la norma riojana altera el régimen jurídico aplicable a la tramitación de urgencia de los contratos públicos, al remitirse al art. 33 LPACAP y no al art. 119 LCSP. De esta forma, se establece un supuesto habilitante para la tramitación de urgencia que no se corresponde con los requisitos establecidos en la norma estatal (arts. 119 LCSP y 50 del RD-L 36/2020), es decir, sin exigir un interés público o una necesidad inaplazable o un interés general que impida la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación.

Por su parte, tanto el Parlamento como el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja sostienen que la norma impugnada no se refiere a la materia de contratación pública, que no se ve alterada. Resumidamente expuesta, la posición de los órganos autonómicos consiste en señalar que el art. 12.1 de la Ley 13/2023 supone una reiteración de un precepto estatal que no tiene carácter básico (art. 48 del RD-L 36/2020), que es imprescindible para el desarrollo normativo de una competencia propia en materia de tramitación de expedientes administrativos; mientras que el art. 12.2 deja a salvo la aplicación de la normativa estatal básica en materia de contratación pública, consistente en el art. 50 del RD-L 36/2020 y, por remisión, del art. 119 LCSP. La ausencia de una referencia expresa a esa normativa estatal no puede eludir su aplicación, precisamente por su carácter básico en la materia. En consecuencia, es perfectamente posible sostener una interpretación del precepto impugnado de conformidad con el texto constitucional, en línea con lo apuntado por el Consejo de Estado en su informe previo a la interposición de esta demanda.

Tratándose de una controversia competencial, la primera cuestión a dilucidar es la relativa al encuadramiento de las disposiciones discutidas en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, concretando el alcance de los títulos competenciales que la enmarcan. Ello obliga a atender “al contenido de los preceptos controvertidos”, así como “al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto” (por todas, 72/2021, de 18 de marzo, FJ 3), por lo que comenzaremos con su análisis.

2. Análisis de la regulación autonómica impugnada y de la normativa estatal utilizada como de contraste

A) La Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024, fue publicada en el Boletín Oficial de La Rioja núm. 259, de 30 de diciembre de 2023, con entrada en vigor el 1 de enero de 2024 (BOE núm. 27, de 31 de enero de 2024).

El precepto concretamente impugnado contiene el siguiente tenor literal:

“Artículo 12. Tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación.

1. Se declara la aplicación de la tramitación de urgencia y el despacho prioritario, en los términos previstos en los artículos 33 y 71, respectivamente, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a

los fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio.

2. Lo establecido en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de la necesidad de que, de conformidad con la normativa europea, la declaración de urgencia de los contratos públicos requiera de una motivación para cada contrato atendiendo a las circunstancias concurrentes”.

Esta norma se encuentra ubicada en el capítulo IX de la citada Ley. Según consta en su exposición de motivos (apartado III), en ese capítulo se “incluye un paquete de medidas específicas encaminadas a la agilización de fondos europeos, a imagen y semejanza de medidas similares adoptadas por otras administraciones. Las normas previstas (...) facilitan la tramitación urgente de los expedientes, reducen plazos con carácter general o los adaptan al cumplimiento de los hitos y objetivos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y permiten la creación de grupos de trabajo con fines de refuerzo constituidos por funcionarios”. Nada se dice sobre la contratación pública.

El análisis del contenido literal del precepto permite apreciar que sus dos apartados se refieren a materias distintas. El apartado 1 hace referencia a la tramitación de los “procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos”; mientras que el apartado 2 alude a los “contratos públicos”.

Además, su contenido también es diverso. En lo que ahora interesa, el apartado 1 establece, *ope legis*, la tramitación de urgencia de esos procedimientos, “sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio”, de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 LPACAP. Por su parte, el apartado 2 aparece redactado como una excepción al anterior, de manera que, en los contratos públicos, la declaración de urgencia requiere una “motivación” específica para cada uno de ellos, “atendiendo a las circunstancias concurrentes”, y con expresa referencia a la “conformidad con la normativa europea”.

La redacción de este precepto guarda una notoria similitud con lo dispuesto en el art. 48 del RD-L 36/2020, como se verá seguidamente.

B) En efecto, el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, fue publicado en el BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, con entrada en vigor el 1 de enero de 2021, tras ser convalidado por el

Congreso de los Diputados en su sesión del 28 de enero de 2021 (BOE núm. 30, de 4 de febrero de 2021).

Según figura en su exposición de motivos (apartado XI), la “urgencia [del] despliegue [del plan de recuperación] requiere una particular agilidad en la implementación de las medidas (...), con el fin de poder iniciar su ejecución en 2021 y lograr el impacto perseguido desde el punto de vista macroeconómico y estructural. Para ello, es necesario adaptar las normas generales que regulan (...) los procedimientos administrativos, (...) sin que queden mermadas en ningún caso las garantías que necesariamente han de rodear la actuación pública, ni el debido rigor en la tramitación (...).

[A tal fin], [e]n el ámbito procedimental, mediante este real decreto-ley se declaran (...) de tramitación urgente los procedimientos administrativos que estén vinculados a la ejecución de los fondos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma”.

En el apartado XII de la misma exposición, se recogen las referencias al Capítulo III del Título IV del RD-L, dedicado a las especialidades en materia de contratación administrativa. Y, entre otros extremos, se señala que “a todos los contratos financiados con los Fondos percibidos por el Reino de España en el marco del plan de recuperación les [será] de aplicación el régimen excepcional de tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos y agilización del procedimiento”.

Fruto de estos objetivos nos encontramos con una redacción de los arts. 48 y 50 del RD-L 36/2020 que, en lo que ahora interesa, contienen el siguiente tenor literal:

“Artículo 48. Tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

1. Se declara la aplicación de la tramitación de urgencia y el despacho prioritario, en los términos previstos en los artículos 33 y 71 respectivamente de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio.

2. Lo establecido en el apartado anterior se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el artículo 50 del presente Real Decreto-ley (...).”

“Artículo 50. Tramitación de urgencia

1. Al licitar los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los órganos de contratación deberán examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación, procediendo aplicar la tramitación urgente del expediente prevista en el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (...)”.

Por otra parte, los arts. 33 y 71 LPACAP disponen lo siguiente:

“Artículo 33. Tramitación de urgencia.

1. Cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos (...)”.

“Artículo 71. Impulso.

(...)

2. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia (...)”

Y, finalmente, el art. 119 LCSP establece lo que sigue:

“Artículo 119. Tramitación urgente del expediente.

1. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada (...).

Como ocurría con la normativa autonómica impugnada, el análisis de los preceptos estatales pone de manifiesto las notables diferencias existentes entre ellos. Así, el art. 48.1 del RD-L 36/2020 se refiere a los expedientes de ejecución de gasto con cargo a los fondos europeos, que quedan exceptuados de la necesidad de declarar la urgencia de forma individualizada, y que se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en los arts. 33 y 71 LPACAP. No obstante, el propio art. 48, en su apartado 2, establece como excepción la materia de contratación pública, a la que será aplicable lo dispuesto en el art. 50 del mismo RD-L 36/2020 que, en aparente contradicción con lo indicado en la Exposición de motivos, obliga a la valoración casuística de la urgencia de cada contrato, en función de la concurrencia o no de una

“necesidad inaplazable” o de un “interés público”, por remisión a lo dispuesto en el art. 119 LCSP.

De esta forma, como ya se anticipó, el contenido del art. 48 del RD-L 36/2020 guarda correspondencia con la redacción del apartado 1 del art. 12 de la Ley riojana, mientras que su apartado 2 recoge una regulación similar a la del art. 50 del RD-L 36/2020.

Finalmente, conviene señalar otra diferencia sustancial entre los arts. 48 y 50 del RD-L 36/2020. Y es que, conforme a lo establecido en su Disposición final primera, apartado 2, letra 1), el art. 48 del RD-L 36/2020 no tiene “carácter básico” y, por tanto, solo se aplicará a la administración general del Estado y al sector público institucional estatal; a diferencia del art. 50 del RD-L 36/2020, que se dicta al amparo de la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1-18ª CE.

3. Delimitación del objeto de enjuiciamiento. Desestimación de la inconstitucionalidad del apartado 1 del art. 12 de la Ley 13/2023.

La resolución de este recurso exige la previa determinación de algunos presupuestos que habrán de servir como soporte a la decisión que se adopte.

En primer lugar, el precepto impugnado se refiere a dos materias que pueden ser claramente diferenciadas. El art. 12.1 de la Ley 13/2023 versa sobre la tramitación de procedimientos administrativos; mientras que el mismo art. 12, en su apartado 2, se refiere a los contratos administrativos. Aunque todo contrato público requiere la tramitación de un procedimiento, se trata de materias distintas que, de hecho, se regulan específicamente en normas estatales diferentes: por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y, por otro, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En segundo lugar, la misma distinción se aprecia en el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El recurrente basa su impugnación en la consideración del art. 50 del RD-L 36/20200 como única norma de contraste, sin tener en cuenta que ese precepto se refiere a la materia de contratación pública, pero no a la de procedimientos administrativos, que se regula en el art. 48 del mismo RD-L 36/2020.

Partiendo de lo anterior, el análisis del precepto impugnado pone de manifiesto que el art. 12.1 de la ley riojana es una reproducción casi literal de lo dispuesto en el art. 48.1 del RD-L 36/2020. En virtud de ambas normas, se declara la aplicación de la tramitación de urgencia -sin necesidad de una motivación expresa individualizada- así como el despacho prioritario de los procedimientos administrativos para la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos previstos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con una remisión a los arts. 33 y 71 LPACAP.

Por su parte, el art. 12.2 de la ley de La Rioja establece expresamente la materia de contratación como excepción a la regla descrita en el apartado anterior, de manera que, de conformidad con la normativa europea, la declaración de urgencia requerirá de una motivación individualizada para cada contrato en función de las circunstancias concurrentes. El art. 48.2 del RD-L 36/2020 también excluye la materia de contratación de la declaración de urgencia *ope legis* prevista en su apartado 1, pero lo hace por remisión a lo dispuesto en el art. 50 del mismo RD-L 36/2020. Precepto que, efectivamente, establece la necesidad de que la urgencia de la contratación venga expresamente motivada en cada caso concreto, y por remisión a las causas previstas en el art. 119 LCSP (“necesidad inaplazable” o “razones de interés público”).

Descritas de esta forma las normativas autonómica y estatal, se puede alcanzar una primera conclusión: el art. 50 del RD-L 36/2020 no puede considerarse como término o norma de contraste de todo el precepto impugnado, sino únicamente -y en su caso-, respecto del art. 12.2 de la Ley 13/2023 de La Rioja.

En efecto, el art. 12.1 de la ley riojana no se refiere a la materia regulada en el art. 50 del RD-L 36/2020, por lo que este precepto no puede servir como parámetro referencial de una eventual colisión competencial. En realidad, como ya se expuso, el art. 12.1 es una reiteración prácticamente literal del art. 48.1 del RD-L 36/2020 que, por lo demás, no tiene carácter de legislación básica, por haberlo previsto así expresamente la Disposición final segunda, apartado 2, letra l) del propio RD-L 36/2020. Se trata, por tanto, de la reproducción de una norma estatal que la legislación autonómica ha utilizado como modelo o patrón, en el ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja previstas en el art. 8.uno de su Estatuto de Autonomía (aprobado por la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio). Más en concreto, sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (art. 8.uno.2). Se trataría de facilitar la organización y funcionamiento de su propia administración para hacer frente a la gestión más ágil y eficaz de los expedientes administrativos para la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos. Una competencia

autonómica invocada en la exposición de motivos de la Ley 13/2023 (apartado I), y que, en cualquier caso, no ha sido impugnada ni discutida en el presente recurso.

Descartada, por tanto, la incompatibilidad constitucional del art. 12.1 de la Ley 13/2023, procede el análisis del segundo apartado de este precepto.

4. *Enjuiciamiento de la constitucionalidad del apartado 2 del art. 12 de la Ley 13/2023.*

A) Encuadramiento competencial

Nos encontramos ante un supuesto de eventual inconstitucionalidad mediata, en que la incompatibilidad de la norma autonómica no se predica directamente respecto del texto constitucional, sino de una ley estatal que, a su vez, desarrolla una competencia básica atribuida, en este caso, por el art. 149.1-18ª CE en materia de contratación pública, como reconocen todas las partes. Procede, por tanto, exponer el régimen competencial en este ámbito, de conformidad con la doctrina de este Tribunal.

B) Distribución de competencias en materia de contratación pública.

a) Competencia del Estado.

El art. 149.1 CE dispone que el “Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...) que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (...); *legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (...)*” [la cursiva es nuestra].

La doctrina sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre contratos administrativos -que es la invocada expresamente por el recurrente- aparece recogida, de forma amplia y sistemática, en la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 5, apartados B), C), D) y E)], reseñada parcialmente en la demanda. Conforme a este pronunciamiento: “(...) La ‘contratación administrativa’ aparece diferenciada en el art. 149.1.18 CE, si bien forma parte del amplio haz de competencias recogidas en el mismo precepto constitucional, que tienen diverso alcance y naturaleza, y cuya heterogeneidad impide un tratamiento unívoco (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 11). (...) Esto es así porque existen aspectos de la contratación

pública que pueden ser integrados en el marco de la organización administrativa o del procedimiento administrativo. Dentro del respeto a la legislación básica estatal, las comunidades autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratación pública (STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 2)". En cuanto a la noción de lo que deba entenderse como "bases" o "legislación básica", el Tribunal "ha declarado reiteradamente que presenta una doble dimensión material y formal". Con remisión a la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4, la vertiente material "es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad (...), a partir del cual pueda cada comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 197/1996, FJ 5)". Y, desde el punto de vista formal, el tribunal ha manifestado que, con carácter general, "la propia ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica".

En definitiva, "el carácter básico de la normativa estatal determinará que la norma autonómica haya de ajustarse a los límites establecidos por esta regulación, pues si no la respeta se vulnerará de modo mediato en el art. 149.1.18 CE. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina del tribunal, la definición de lo básico ha de permitir a las comunidades autónomas su desarrollo a través de la consecución de opciones legislativas propias, de forma que la legislación básica no agote completamente la materia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6, y 1/1982, de 28 de enero, FJ 1); cosa que sucederá si una regulación es excesivamente minuciosa o detallada, salvo que sea imprescindible para el ejercicio efectivo de competencias establecidas [STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C)]".

La competencia sobre contratación administrativa guarda una indudable relación con la referida al "procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18 CE) que, con carácter general, habilita la aprobación de normas sobre los "principios y reglas que 'definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración' (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, 'la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto': 'iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos' (STC 50/1999, FJ 3)". No obstante, las competencias del Estado para regular normas procedimentales "no se agotan en las

que con carácter general le atribuye el citado artículo 149.1.18 CE, sino que, además, tendrá competencia para dictar este tipo de normas cuando a través de los procedimientos o trámites específicos que en ellas se establezcan se ejerzan las competencias que le atribuyan otros títulos competenciales”. Así ocurre en el caso de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de contratos administrativos, que “puede establecer trámites o procedimientos específicos que permitan satisfacer las finalidades que a través de la atribución de esta competencia se pretenden garantizar (la publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, en el ámbito de la contratación pública”...).

Más en concreto, la “delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública se ha llevado a cabo de acuerdo con dos criterios teleológicos. (i) El criterio vinculado a la consecución o garantía de los principios generales de la contratación en el sector público (...) publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica” y “(ii) En conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, al criterio anterior se añade ‘una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa’ [STC 84/2015, FJ 5 a)]”.

De ahí que las “normas que rigen la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos tienen, con carácter general, la consideración de básicas (...) pues constituyen el mínimo común uniforme que permite garantizar, de un lado, la igualdad de los licitadores y su tratamiento común ante las administraciones [SSTC 141/1993, FFJJ 5 y 6 b), y 56/2014, FJ 3] y, de otro, la eficiente utilización de los fondos públicos”. En esta línea, el Tribunal “ha declarado también el carácter básico de los preceptos que fijan los plazos para la presentación de proposiciones en la contratación pública, pues por esta vía se ‘está estableciendo unas reglas tendentes al mantenimiento de la igualdad y la libre concurrencia en la actividad contractual de las administraciones públicas’ [STC 237/2015, FJ 9 b)]”.

b) Competencia autonómica

Pese a no haber sido objeto de invocación expresa por las partes, debemos tomar en consideración que el art. 31.cinco del Estatuto de Autonomía de La Rioja establece lo siguiente: “En el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios,

el régimen jurídico administrativo derivado de las competencias asumidas, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como de las servidumbres públicas en materia de su competencia, y la regulación de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la Comunidad”.

Nos encontramos, por tanto, ante el mismo supuesto analizado por la STC 56/2014, de 10 de abril (FJ 3). En ese caso, el Tribunal consideró que una redacción prácticamente idéntica (recogida en el art. 35.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria) constituía un título específico suficiente de atribución competencial autonómica para el desarrollo legislativo de la competencia estatal básica en materia de contratos administrativos, “pues -con independencia de su atípica ubicación sistemática- le atribuye competencia de regulación en [esa] materia (...), ‘de acuerdo con la legislación del Estado’”.

C) Enjuiciamiento de la constitucionalidad del art. 12.2 de la Ley 13/2023.
Desestimación del recurso

La cuestión controvertida consiste en determinar si la redacción del art. 12.2 de la ley riojana entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 50 del RD-L 36/2020, ya que ambos preceptos versan sobre la misma materia de la contratación administrativa, teniendo en cuenta que el art. 50 tiene la consideración de norma estatal básica (según se deduce de la Disposición final primera, apartado 1 del propio RD-L 36/2020), consideración que no ha sido impugnada ni discutida en el presente recurso.

De entrada, conviene señalar que, en efecto, el art. 50 del RD-L 36/2020 presenta las características propias de una norma básica estatal, conforme a la doctrina expuesta en la ya citada STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 5, E), a)], dado que afecta a uno de los presupuestos del expediente de contratación, como es su carácter urgente y, por lo tanto, condicionando la tramitación y sus plazos, es decir, algunos de los elementos esenciales que deben garantizar la igualdad de trato entre todos los interesados y la consiguiente seguridad jurídica del proceso de contratación. Al tratarse de una norma estatal básica, su contenido debe ser respetado, en todo caso, por la comunidad autónoma.

La ponderación sobre la compatibilidad entre ambos preceptos ha de abordarse, inicialmente, desde la constatación de la diferencia entre la redacción contenida en el art. 12.2 de la Ley 13/2023 y el art. 48.2 del RD-L 36/2020. En ambos casos se asume que la materia de contratación queda fuera de la aplicación de la regla descrita en sus respectivos apartados precedentes, que se refieren a los procedimientos administrativos. Sin embargo, el art. 48.2 del

RD-L 36/2020 se remite, sin más, a lo dispuesto en el art. 50 de la misma norma, mientras que el art. 12.2 de la ley riojana prescinde de esa remisión. Y es aquí donde pone el foco la demanda. Para el recurrente, los términos del art. 12.2 permitirían soslayar la aplicación del art. 50 del RD-L 36/2020 y, por su remisión, las causas concretas recogidas en el art. 119 LCSP que justificarían en cada caso la tramitación urgente de un expediente de contratación pública. La cuestión, por tanto, es determinar si la omisión de toda referencia al art. 50 del RD-L 36/2020 (y, en consecuencia, al art. 119 LCSP) puede interpretarse como una deliberada finalidad de ignorar o sustraerse a la aplicación de esta normativa estatal básica.

Conforme a la doctrina de este Tribunal, [STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3.c)], la omisión de un precepto estatal de carácter básico no vicia de inconstitucionalidad una ley particular, pues la norma básica mantiene su plena vigencia con independencia de que sea recordada o no por el legislador autonómico, salvo que la única exégesis posible de la omisión - total o parcial- lleve a entender que la regulación autonómica está estableciendo una regulación contraria a la legislación básica estatal. En este caso, la respuesta a esa eventual salvedad debe ser necesariamente negativa, es decir, la omisión de la referencia a la normativa estatal no puede entenderse como una vulneración de esta, por los motivos que se expondrán a continuación.

En primer lugar, porque la redacción del art. 12.2 de la Ley 13/2023 responde, en lo esencial, al contenido del art. 50 del RD-L 36/2020. En ambos preceptos se establece la necesidad de que la declaración de urgencia de los contratos públicos financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuente con una motivación expresa e individualizada en cada uno de ellos. Por lo tanto, si el criterio general fijado por el art. 12.2 coincide con el establecido en el art. 50 del RD-L 36/2020, la omisión de una referencia concreta a este precepto resulta inocua, porque ambas normas establecen la misma regla y, en consecuencia, no se atisba en la ley riojana intención alguna de infringir la normativa básica estatal, sino todo lo contrario.

En segundo lugar, porque la referencia a la “normativa europea” contenida en el art. 12.2 de la ley riojana, sobre la que incide igualmente la demanda, tampoco puede entenderse como indicativa de una voluntad de ignorar el carácter básico de la norma estatal contenida en el art. 50 del RD-L 36/2020. En realidad, esa referencia puede considerarse como pertinente, por cuanto el propio RD-L 36/2020 se dictó en ejecución del ya citado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Gobierno de España en el mes de abril de 2021, en cumplimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia regulado por el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021. Nos encontramos, por tanto, ante la tramitación de

contratos públicos financiados con fondos europeos, y regulados por una normativa europea de obligado cumplimiento, como es un Reglamento [art. 288 TFUE, en general; y art. 36 Reglamento (UE) 2021/241, en particular]. En este contexto, la referencia a la normativa europea, si bien no parece estrictamente necesaria -porque no impide en modo alguno su aplicación-, tampoco puede entenderse como expresión de una voluntad de soslayar la norma estatal básica que, en todo caso, ha de ajustarse también a la norma europea como expresión del principio de primacía del Derecho de la UE (STJUE de 15 de julio de 1964, asunto *Costa contra Enel*; y STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5). Y lo mismo cabría afirmar si la referencia que se tiene en cuenta es el art. 119 LCSP: no se puede olvidar que ese precepto es transposición de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y que se incluye dentro de las “normas europeas” a las que innecesariamente se refiere el art. 12.2 de la Ley 13/2023, por lo que mal puede interpretarse que existe una voluntad de elusión de la norma de transposición cuando se hace una referencia explícita (aunque genérica) de sujeción a la norma transpuesta.

En consecuencia, la redacción del art. 12.2 de la Ley 13/2023, desde su literalidad y valoración contextualizada, y sin acudir a complejas estructuras argumentales, no solo no puede entrar en colisión, sino que, por el contrario, se ajusta a lo dispuesto en la normativa estatal básica.

Por lo tanto, procede la desestimación del recurso.

Resta por añadir que, como consecuencia del dictado de esta sentencia, resulta innecesario resolver acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 162.2 CE. Tal suspensión tiene como presupuesto la pendencia del proceso constitucional en cuyo seno se produjo, de suerte que, tras el enjuiciamiento definitivo de la norma recurrida, verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses contemplado en el art. 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido



Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Abogacía General del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de España, en relación con el art. 12 de la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de la Comunidad de La Rioja, de medidas fiscales y administrativas para el año 2024.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de febrero de dos mil veinticinco