

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066893

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 146/2023, de 26 de octubre de 2023

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 3133/2023

(BOE de 30 de noviembre de 2023)

SUMARIO:**Competencias del Estado sobre legislación civil y procesal. Inconstitucionalidad de la D.A. 2ª de la Ley madrileña de creación de la Agencia para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.**

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno **contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero**, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad, por vulnerar las competencias del Estado sobre legislación civil y procesal, al establecer requisitos para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, asimismo alegando la vulneración de la reserva de ley orgánica, por regular requisitos adicionales y distintos a los previstos en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, del principio de seguridad jurídica, y de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

La **legislación procesal** es una competencia general del Estado y una competencia autonómica de orden limitado, circunscrita a las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. No cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado. Esto es, no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, **las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas.**

Corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la **suficiente justificación** sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas 'necesarias especialidades'. Para entender cumplidamente justificada la salvedad competencial debe, en primer lugar, determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; seguidamente, se ha señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico; y, finalmente, debe indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

La aplicación de lo expuesto conlleva que la competencia para dictar esta norma no pueda encontrarse amparada en la salvedad prevista en el art. 149.1.6 CE, pues no se ha justificado una peculiaridad del Derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse el inciso cuestionado, ni ha razonado cuáles son las especialidades procesales, ni, en consecuencia, ha argumentado acerca de la eventual conexión directa entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal. En consecuencia, **la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023 invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado** (art. 149.1.6 CE). Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas. Procede pues estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la **inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada.**

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 81.1 y 149.1.6 y 8.

Ley 41/2002 (Autonomía del paciente y derechos y obligaciones en materia de información), art. 9.

Ley Orgánica 3/2021 (de regulación de la eutanasia), art. 5.2.

Ley Madrid 1/2023 (creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad), disp. adic. segunda.

PONENTE:

Doña Concepción Espejel Jorquera.

ECLI:ES:TC:2023:146

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 y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3133-2023, promovido por el presidente del Gobierno contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el día 11 de mayo de 2023, el abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad en nombre del presidente del Gobierno contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

El abogado del Estado invocó el artículo 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación de la disposición impugnada.

La citada disposición adicional segunda establece, bajo la rúbrica «En favor del derecho reconocido de la vida de las personas con discapacidad», que «[e]n todo caso, cuando se pretenda llevar a cabo cualquier actuación que afecte al derecho a la vida de la persona con discapacidad a la que se haya provisto de un apoyo de carácter representativo para el ejercicio de la capacidad jurídica o se determine de manera expresa en la resolución que estableció el apoyo, se tramitará un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la solicitud de autorización judicial».

La demanda parte de la consideración de que dicha disposición es de aplicación cuando la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad haya sido designada por resolución judicial para ejercer la curatela con funciones representativas y, con ocasión de dicho ejercicio, pretenda llevar a cabo una actuación que afecte al derecho a la vida de dicha persona. Fundamenta la inconstitucionalidad de dicha disposición adicional en motivos competenciales y sustantivos:

a) Vulneración de las competencias del Estado.

La disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, establece requisitos civiles y procesales para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sobre los que la comunidad autónoma carece de competencia. En concreto, prevé la obligación de recabar en todo caso autorización judicial por medio de un expediente de jurisdicción voluntaria para la realización de cualquier actuación que afecte al derecho a la vida de una persona con discapacidad sobre la cual ostente una medida de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica con funciones representativas la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

Dicha regulación establece los supuestos en que debe recabarse autorización por parte de quien ostente la función representativa de la persona con discapacidad, a un órgano judicial, por un procedimiento de jurisdicción voluntaria, lo que vulnera el artículo 149.1.6 CE. También supone una injerencia en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, que está dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal.

De una parte, se alega que dicha regulación es una norma de orden procesal que la comunidad autónoma no puede adoptar, porque no puede establecer requisitos procesales adicionales, no previstos por la normativa estatal. Es decir, no puede establecer nuevas funciones de los órganos judiciales, por ser esta una materia exclusiva del Estado de acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, no encontrándose la regulación impugnada dentro de las «necesarias especialidades» a las que se refiere dicho precepto constitucional.

Consecuentemente, la disposición adicional segunda de la Ley vulnera lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE porque contiene normas de Derecho procesal para cuya existencia, además, no se explicita motivación en tanto que exigencia derivada de la propia regulación sustantiva autonómica.

El abogado del Estado aduce también que la regulación impugnada vulnera las competencias en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) al regular una materia propia del Derecho Civil, produciendo adicionalmente una injerencia no permitida en lo concerniente a las funciones representativas de los curadores reguladas en el Código Civil (CC). Alega que corresponde al Estado regular las cuestiones relativas a la capacidad y estado civil de las personas y los efectos de las circunstancias que modifican una y otro, entre las que se incluyen los supuestos en que el representante de una persona con discapacidad –el curador– necesita autorización judicial para actuar en su nombre y el procedimiento judicial aplicable al efecto. Dicha regulación se establece, entre otros preceptos, en el artículo 287.1 CC, modificado por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que a su vez, modifica la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, y que ha sido dictada, como señala su disposición final segunda, al amparo de la competencia del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE) y procesal (art. 149.1.6 CE).

Añade que, conforme a la regulación establecida en el Código Civil, la regla general es que el ejercicio de actos de trascendencia personal (entre los que se incluyen decisiones que afectan a la vida del demandante) no requiere autorización judicial, salvo en los casos constatados de falta de capacidad para hacerlo. La necesidad de recabar «en todo caso» autorización judicial que prevé la disposición adicional de la Ley 1/2023, con independencia de las capacidades intelectivas y volitivas, en el caso concreto del sujeto a la curatela, resultaría en contradicción con la regulación del Código Civil, y también con la finalidad que persigue el legislador.

En definitiva, la disposición adicional segunda de la Ley 1/2023 establece requisitos civiles para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sobre los que dicha comunidad autónoma carece de toda competencia, estableciendo la exigencia de una autorización judicial a través de un cauce procedimental (jurisdicción voluntaria) no previsto en la legislación procesal y sustantiva civil aprobada por el Estado en el ejercicio de sus competencias. Cita, al respecto, la STC 72/2021, de 18 de marzo, FJ 5 a).

b) Vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), por regular requisitos adicionales y distintos a los previstos en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (LORE).

La disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023 vulnera el ordenamiento estatal, al exigir autorización judicial «[e]n todo caso» para «cualquier actuación que afecte al derecho a la vida de la persona con discapacidad», desconociendo la excepción del artículo 287.1 CC, que impone dicha autorización para «realizar actos de trascendencia personal o familiar cuando la persona afectada no pueda hacerlo por sí misma», que deja expresamente «a salvo» lo dispuesto «en otras leyes especiales», las cuales, en virtud de dicha salvedad, pueden excluir la autorización judicial en determinados supuestos, como hace el artículo 5.2 LORE, exclusión que ha sido confirmada por la STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 9.

Dicho precepto en ningún caso prevé la necesidad de recabar previamente una autorización judicial vía expediente de jurisdicción voluntaria. La STC 19/2023 ha confirmado la constitucionalidad del artículo 5.2 LORE en el que se regula la prestación de la ayuda para morir, sin necesidad de autorización judicial, a las personas que se encuentren en situación de incapacidad y hubieran manifestado en documento previo extendido que tal es su voluntad [FJ 8 C) d)]. Además, esta materia está reservada a ley orgánica. La contravención por la disposición adicional segunda de la Ley 1/2023 del artículo 5.2 LORE es la razón determinante de la inconstitucionalidad, por infracción de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 CE.

También se aduce la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), habida cuenta de que el ciudadano o ciudadana que quisiese ejercitar su derecho a acceder a la prestación de la ayuda a morir (ex art. 1 LORE) no sabría con exactitud los requisitos a los que se ha de atener, esto es, si los previstos en el artículo 5 LORE, o –además de estos– los exigidos por la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero.

Finalmente, se aduce la vulneración del artículo 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, al que se remite el citado artículo 287.1 CC, conforme al cual la regla general es que se ha de recabar el consentimiento del propio paciente. Solo se prevé la posible intervención judicial en caso de que el consentimiento haya de darse, por representación, por el representante legal o sus parientes, si su decisión presenta la posibilidad de ser contraria a los intereses del paciente.

De acuerdo con esto, la disposición adicional segunda de la Ley 1/2023, que impone en todo caso la necesidad de pedir autorización judicial por el mero hecho de que haya una decisión judicial que atribuya funciones representativas al curador, es igualmente contraria al artículo 9 de la citada Ley 41/2002, de 14 de noviembre.

2. Por providencia de 6 de junio de 2023 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a la Asamblea de Madrid y al Gobierno de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado, desde la fecha de interposición del recurso –11 de mayo de 2023– 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 se comunicaría a los presidentes de la Asamblea de Madrid y del Gobierno de la Comunidad de Madrid, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. Por escrito registrado en este tribunal el día 12 de junio de 2023, se comunica el acuerdo de la presidencia del Senado, en ejercicio de la delegación conferida por la mesa de la Diputación Permanente de la Cámara, de dar por personada a la Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El letrado de la Comunidad de Madrid formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 23 de junio de 2023, en las que interesa se dicte sentencia que declare ajustada a Derecho la disposición impugnada.

Expone que, a fin de dar cumplimiento a la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, se hizo necesario sustituir la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos de la Comunidad de Madrid por la nueva Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad, objeto de regulación en la Ley 1/2023. En el proyecto de ley remitido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a la Asamblea de Madrid («Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid» núm. 49, de 26 de mayo de 2022), no figuraba el texto de la disposición adicional segunda ahora impugnada, que fue introducida por una enmienda del Grupo Parlamentario VOX durante la tramitación parlamentaria. Dicha enmienda fue informada por los servicios jurídicos de la Cámara (art. 143.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), mediante dictamen de 21 de septiembre de 2022, en el que se pusieron de manifiesto advertencias desde el punto de vista competencial, que el letrado de la Comunidad de Madrid transcribe en su informe.

Se afirma que la enmienda establece la obligatoriedad en la Comunidad de Madrid de plantear un proceso de jurisdicción voluntaria cuando se pretenda tomar una decisión que afecte al derecho a la vida de la persona con discapacidad, lo que incide en la legislación procesal, en tanto en cuanto determina un supuesto en que necesariamente hay que tramitar un expediente de jurisdicción voluntaria. Expone que la jurisdicción voluntaria se disciplina en la Ley 15/2015, de 2 de julio, reguladora de la jurisdicción voluntaria, dictada al amparo de las competencias del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), que no prevé la jurisdicción voluntaria para la decisión sobre el derecho a la vida de las personas con discapacidad. Explica que, conforme al artículo 149.1.6 CE, no toda la regulación procesal le está vedada a las comunidades autónomas, si bien la incidencia de la legislación autonómica en la materia procesal queda reducida a las necesarias especialidades que deriven del Derecho sustantivo propio de la comunidad autónoma. Por consiguiente, en tanto que excepción a la competencia exclusiva del Estado, la competencia autonómica en materia procesal es limitada y debe quedar circunscrita a la necesidad de establecer una peculiaridad procesal derivada de las especialidades establecidas en la normativa autonómica reguladora de una determinada materia sustantiva (cita las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 2/2018, de 11 de enero).

Atendiendo a dicha doctrina, el citado dictamen de los letrados de la Asamblea de Madrid, transcrito en las alegaciones del letrado de la Comunidad de Madrid afirma que el proyecto de ley no contenía ninguna peculiaridad sustantiva respecto a las decisiones que pudieran afectar al derecho a la vida de las personas con discapacidad, sino que tenía por objeto regular la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad para adecuarse a las exigencias derivadas de la modificación del régimen jurídico de la incapacidad por la Ley 8/2021, de 2 de junio. Por otra parte, cita la Ley de la Asamblea de Madrid 4/2017, de 9 de marzo, de Derechos y Garantías

de las Personas en el Proceso de Morir, que en sus artículos 9, 14 y 15 contiene determinaciones respecto a la toma de decisiones en el proceso de morir de las personas con discapacidad y que resulta aplicable en todo aquello que no contradiga a la posterior LORE.

En segundo término, se destaca, también, que la enmienda objeto de análisis no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es la jurisdicción voluntaria. Y, en tercer lugar, explica que dicha ampliación no queda conectada de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad de Madrid; o, en otros términos, no se encuentra una especialidad tal en la legislación autonómica respecto a la toma de decisiones que incidan en la vida de las personas con discapacidad de la que derive la necesidad de ampliar los supuestos en los que debe seguirse un expediente de jurisdicción voluntaria.

El letrado de la Comunidad de Madrid expone que, con posterioridad, se emitió el informe de la ponencia del que derivó la redacción definitiva de la disposición adicional segunda de la Ley 1/2023, como consecuencia de una enmienda transaccional, pero a la que en todo caso «resultan trasladables las observaciones formuladas por los letrados de la Asamblea de Madrid en su dictamen de 21 de septiembre de 2022, [...] en lo que se refiere a los aspectos competenciales del meritado precepto».

5. Por escrito remitido al presidente del Tribunal Constitucional, el presidente de la Asamblea de Madrid comunica el acuerdo de la junta de portavoces de dicha Cámara, de 30 de junio de 2023, de no aprobar la propuesta de elevación al Pleno de la Cámara, en su siguiente sesión plenaria, en orden a personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el procedimiento de referencia.

6. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 14 de julio de 2023 se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la disposición adicional impugnada, se oyese a las partes personadas –abogado del Estado y letrado de la Comunidad de Madrid– para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 21 de julio de 2023.

7. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal el día 27 de julio de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. Mediante el ATC 445/2023, de 27 de septiembre, el Pleno acuerda mantener la suspensión de la aplicación de la disposición adicional impugnada en el presente recurso de inconstitucionalidad.

9. Por providencia de 24 de octubre de 2023 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

La citada disposición adicional, bajo la rúbrica «En favor del derecho reconocido de la vida de las personas con discapacidad», establece que «en todo caso, cuando se pretenda llevar a cabo cualquier actuación que afecte al derecho a la vida de la persona con discapacidad a la que se haya provisto de un apoyo de carácter representativo para el ejercicio de la capacidad jurídica o se determine de manera expresa en la resolución que estableció el apoyo, se tramitará un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la solicitud de autorización judicial».

El recurso se fundamenta en motivos competenciales y sustantivos. De una parte, se afirma que la disposición adicional controvertida vulnera las competencias del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y legislación procesal (art. 149.1.6 CE), al establecer requisitos civiles y procesales para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sobre los que la comunidad autónoma carece de competencia. De otra parte, alega la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), por regular requisitos adicionales y distintos a los previstos en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y del artículo 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Tal como ha quedado recogido en los antecedentes de esta sentencia, la representación procesal de la Comunidad de Madrid solicita de este tribunal que dicte sentencia ajustada a derecho, haciendo suyas las objeciones competenciales expresadas por los letrados de la Asamblea de Madrid en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley en relación con la enmienda que dio lugar a la disposición adicional segunda ahora impugnada.

2. Orden de enjuiciamiento.

En lo que se refiere al orden de examen de las diferentes tachas de inconstitucionalidad que se formulan en la demanda, debemos recordar que corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b)].

Nuestro enjuiciamiento comenzará con el análisis de las impugnaciones de carácter competencial pues, si se estimara el recurso por esos motivos, no sería necesario abordar los de carácter sustantivo [en el mismo sentido, SSTC 177/2016, de 20 de octubre, FJ 3; 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3, y 37/2022, FJ 3 b)].

3. Régimen de distribución de competencias en materia de legislación procesal.

a) El recurso de inconstitucionalidad denuncia de una parte, como se ha expuesto, motivos competenciales, por lo que debemos determinar la materia objeto de la regulación discutida para después examinar la distribución competencial existente sobre ella. Atendiendo al contenido de la disposición adicional segunda debemos convenir con el abogado del Estado en que establece regulación procesal, dado que exige recabar en todo caso autorización judicial por medio de un expediente de jurisdicción voluntaria cuando se pretenda llevar a cabo cualquier actuación que afecte al derecho a la vida de la persona con discapacidad a la que se haya provisto de un apoyo de carácter representativo para el ejercicio de la capacidad jurídica o se determine de manera expresa en la resolución que estableció el apoyo.

b) La doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia de legislación procesal ha sido resumida en numerosas ocasiones [entre otras, SSTC 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b), y 72/2021, de 18 de marzo, FJ 5 b)].

De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal es una «competencia general» del Estado [STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a); 13/2019, FJ 2 b), y 72/2021, FJ 5 b)]; y una competencia autonómica «de orden limitado»; circunscrita a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» [STC 72/2021, FJ 5 b)].

En la citada STC 13/2019, FJ 2 b), pusimos de relieve que no cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: «la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión “necesarias especialidades” del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas» [SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4, y 80/2018, FJ 5 a)].

A ello añadimos que [SSTC 13/2019, FJ 2 b), y 72/2021, FJ 5 b)] «[c]orresponde “al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas ‘necesarias especialidades’” [SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 80/2018, FJ 5 a)]. Para entender cumplidamente justificada en un caso la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones. Primero, “ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades”. Segundo, “hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico”. Finalmente, “ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales” [STC 80/2018, FJ 5 a), citando las SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4]».

4. Estimación del recurso de inconstitucionalidad.

La aplicación de la doctrina anterior conlleva que la competencia para dictar esta norma no pueda encontrarse amparada en la salvedad prevista en el art. 149.1.6 CE.

El letrado de la Comunidad de Madrid no ha justificado una peculiaridad del Derecho sustantivo autonómico a la que pudiera asociarse el inciso cuestionado, ni ha razonado cuáles son las especialidades procesales, ni, en consecuencia, ha argumentado acerca de la eventual conexión directa entre la peculiaridad del ordenamiento sustantivo autonómico y la singularidad procesal. Al contrario, la representación procesal de la Comunidad de Madrid, remitiéndose al dictamen de los letrados de la Asamblea de Madrid sobre la enmienda presentada al proyecto de ley que ha dado lugar a la disposición adicional segunda recurrida, pone de relieve que el proyecto de ley no contenía ninguna peculiaridad sustantiva respecto a las decisiones que pudieran afectar al derecho a la vida de las personas con discapacidad; que la enmienda no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el Derecho procesal general, como es la jurisdicción voluntaria; y, finalmente, que dicha ampliación no queda conectada de forma directa con una peculiaridad del Derecho sustantivo de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023 invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE). Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas [en el mismo sentido, STC 13/2019, FJ 2 c)].

Procede pues estimar la impugnación y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nula la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de octubre de dos mil veintitrés. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso. Firmado y rubricado.