

# Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local

FRANCISCO TOSCANO GIL  
*Profesor contratado doctor  
de Derecho Administrativo  
de la Universidad Pablo de  
Olavide, de Sevilla*

## 1. Introducción

### 2. Las nuevas sentencias sobre la LRSAL: casi sin novedad en el frente

- 2.1. La STC 168/2016, de 6 de octubre, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Gobierno del Principado de Asturias
- 2.2. La STC 180/2016, de 20 de octubre, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Parlamento de Navarra
- 2.3. La STC 44/2017, de 27 de abril, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por más de cincuenta diputados del Parlamento español
- 2.4. La STC 45/2017, de 27 de abril, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Parlamento de Andalucía
- 2.5. La STC 54/2017, de 11 de mayo, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Parlamento de Cataluña
- 2.6. La STC 19/2017, de 2 de febrero, en la que se resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra la reforma del Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña

### 3. La bomba del cuestionamiento constitucional del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

### 4. Un cambio en la doctrina constitucional acerca del conflicto entre la norma estatal básica que se modifica y la ley autonómica anterior

### 5. La resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local

### 6. El urbanismo y el comercio interior como campos de batalla constitucional

- 6.1. La STC 157/2016, de 22 de septiembre, en la que se resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 7/2014, de 23 de diciembre, que restringe la implantación de centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada
- 6.2. La STC 170/2016, de 6 de octubre, en la que se resuelve el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Parlamento español contra la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 4/2015, de 18 de diciembre
- 6.3. La STC 28/2017, de 16 de febrero, en la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha
- 6.4. La STC 34/2017, de 1 de marzo, en la que se resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, que establece medidas liberalizadoras de la instalación de gasolineras

## Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar las sentencias del Tribunal Constitucional sobre autonomía local o con relevancia para las entidades locales, dictadas entre mayo de 2016 y mayo de 2017. Se incluyen las siguientes sentencias: las que continúan el enjuiciamiento constitucional de la LRSAL; las que cuestionan la regulación actual del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana; una sentencia que modifica la doctrina constitucional sobre el conflicto entre la norma estatal básica que se modifica y la ley autonómica anterior; la resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local; y, finalmente, algunas sentencias sectoriales en materia de urbanismo y comercio interior.

Palabras clave: *autonomía local; Tribunal Constitucional; impuestos locales; inaplicación; inconstitucionalidad sobrevenida; urbanismo.*

## **Spanish Constitutional Court case law on local autonomy**

### **Abstract**

*This article analyzes the Spanish Constitutional Court case law on local autonomy or with relevance for local entities during the period between May 2016 and May 2017. The article includes the study of the following judgments: those which enforce Law 27/2013; those which question the current framework of the tax on the increase of the value of urban land; a judgment which modifies the constitutional doctrine regarding the conflict between basic state law and a previous autonomous community law; a judgment deciding a conflict in defense of local autonomy and, finally, some sectoral judgments in the fields of urban planning and local commerce.*

*Keywords:* local autonomy; Spanish Constitutional Court; local taxes; disapplication; supervening unconstitutionality; urban planning.

## **1**

### **Introducción**

Debemos comenzar diciendo que durante el periodo que abarca desde mayo de 2016 hasta mayo de 2017, el Tribunal Constitucional no ha dictado sentencias verdaderamente relevantes para la autonomía local en nuestro país. Las

principales sentencias no son más que una confirmación de los pronunciamientos ya emitidos sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), en las SSTC 41/2016 y 111/2016, que ya fueron analizadas en el número anterior de este Anuario por los profesores GRACIA RETORTILLO y MEDINA ALCOZ. La única novedad con cierta trascendencia dentro de este bloque de sentencias ha sido la anulación, por la STC 54/2017, de los apartados 3 y 4 del art. 104.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en la redacción dada por la LRSAL. Pero salvando esta concreta novedad, no puede decirse que haya entre estas sentencias grandes novedades ni cambios jurisprudenciales, sino la resolución de parte de los recursos que tenía pendiente el Tribunal Constitucional sobre la llamada reforma local.

Pese a ello, debe apuntarse que en la primera mitad del año 2017 sí que se han producido una serie de resoluciones que, aunque realmente no hayan tenido una incidencia relevante sobre la autonomía local, sí que han afectado de forma más que notable a nuestras entidades locales, por cuestionar la regulación actual del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, que constituye una importante fuente de financiación de los municipios españoles. Trataremos estas sentencias en nuestro trabajo, aunque de forma más ligera, dado que en este mismo Anuario se incluye un estudio específico de la profesora ESTEVE PARDO.

Debe destacarse también, en el periodo de tiempo que abarca este trabajo, un llamativo cambio en la línea jurisprudencial que venía manteniendo este Tribunal sobre el conflicto que se produce cuando una norma estatal básica es modificada, de una forma tal que entra en contradicción con una ley autonómica anterior. Este problema es abordado por la STC 102/2016, que resuelve inadmitiendo una cuestión de inconstitucionalidad por entender que el órgano judicial debió haber optado por la inaplicación del precepto autonómico, perteneciente a la Ley de Administración local de Galicia, en lugar de haber planteado su duda sobre la inconstitucionalidad sobrevenida de este.

También ha resuelto el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local sobre la Ley de aguas de Andalucía, mediante la STC 152/2016. Aunque no estima lesión de la autonomía local, esta sentencia será reseñada aquí, siquiera sea por lo escaso de estos procesos constitucionales.

Finalmente, el Tribunal Constitucional también ha dictado diversas sentencias que, aunque no tratan realmente sobre la autonomía local, afectan a materias de interés para nuestras entidades locales, como son el urbanismo o el comercio interior, razón por la que se ha optado por incluirlas en estas páginas, aunque con un tratamiento más somero que las anteriores.

## 2

### **Las nuevas sentencias sobre la LRSAL: casi sin novedad en el frente**

A estas alturas, resulta sobradamente conocido el enorme rechazo que suscitó la aprobación de la LRSAL en el año 2013, modificando sustancialmente la LBRL, pero incidiendo también sobre el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL). Así lo prueba el elevado número de recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra esta reforma, un total de nueve, e incluso un conflicto en defensa de la autonomía local. El Tribunal Constitucional ya resolvió en el año 2016, con más celeridad de lo habitual, dos de los primeros recursos, mediante sus SSTC 41 y 111/2016, que ya han sido objeto de comentarios específicos en la edición anterior de este Anuario. En estas sentó ya doctrina sobre la LRSAL, que, como es lógico, el Tribunal habría de aprovechar en los pronunciamientos posteriores.

Ahora nos llegan estas nuevas sentencias, en total la resolución de cinco de los recursos restantes, quedando aún por resolver dos de ellos, además del conflicto en defensa de la autonomía local. En este caso, se trata de los recursos interpuestos por el Gobierno de Asturias, el Parlamento de Navarra, más de cincuenta diputados del Parlamento español, el Parlamento de Andalucía, y el Parlamento de Cataluña.

Adelantemos ya que, salvo la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 3 y 4 del art. 104.bis LBRL, en los que se introducían ciertas limitaciones al personal eventual de las entidades locales, no hay aquí grandes novedades. Dejando este supuesto aparte, en esencia, lo que encontramos en estas sentencias son dos tipos de pronunciamientos: por un lado, declaración de pérdida del objeto del recurso, por haberse estimado ya inconstitucionales los preceptos impugnados en las SSTC 41 y 111/2016; y por otro, desestimación de la inconstitucionalidad pretendida por los recurrentes, principalmente con base en la doctrina ya sentada en las sentencias anteriores, a las que se remiten, salvo cuando se alegan motivos nuevos, o incluso, en algún caso, nuevas impugnaciones.

Por otra parte, estas sentencias se siguen apoyando en la vieja jurisprudencia constitucional sobre la garantía institucional de la autonomía local, que se remonta a la STC 32/1981, desde la que parece que nada haya cambiado en la sociedad española, y cuya configuración como técnica de protección negativa apenas protege a la institución, salvo en los casos límites o extremos, de negación absoluta de la misma o supresión. A su vez, la concepción que maneja el Tribunal Constitucional de las bases estatales sigue siendo tan amplia que también parece que solo es susceptible de ser controlada en el

extremo, de tal modo que para que una disposición se declare inconstitucional por haber sobrepasado lo básico tiene que haber negado todo margen de maniobra a la comunidad autónoma.

## 2.1

### **La STC 168/2016, de 6 de octubre, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Gobierno del Principado de Asturias**

Comenzamos, siguiendo un orden cronológico, abordando la sentencia que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias. Este se interpone por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, así como del Estatuto de Autonomía para Asturias.

Empezamos, en primer lugar, por la impugnación de la regulación establecida en el art. 24.bis LBRL, así como en la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> LRSAL, que implica, entre otras cosas, la pérdida de la personalidad jurídica de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio. En este caso, el Tribunal Constitucional resuelve principalmente aprovechando las sentencias anteriores. Así, por un lado, declara la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo que hace al inciso de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> LRSAL “Decreto del órgano de gobierno de”, que ya fue anulado por la STC 41/2016 (FJ 7.c). Y, por otro, desestima, por remisión a la doctrina establecida en la STC 41/2016 (FJ 7.b y c), la impugnación que se hace de estas mismas normas por otros motivos. No obstante, el Constitucional se ve obligado a pronunciarse sobre un nuevo motivo de impugnación alegado por el recurrente, aunque para terminar finalmente desestimando su pretensión.

El nuevo motivo alegado por el Gobierno del Principado de Asturias, en impugnación del art. 24.bis.1 LBRL, es la clara contradicción existente con el art. 6.1 del Estatuto de Autonomía para Asturias, que reconoce expresamente la personalidad jurídica de las denominadas “parroquias rurales”. El Tribunal Constitucional despacha la alegación sin mayor problema, en el FJ 3.b de la sentencia, recurriendo a la ya conocida doctrina de la STC 31/2010 (FJ 36), en la que, en definitiva, lo que hace es dar preeminencia a las bases estatales sobre la regulación estatutaria. A mayor abundamiento, añade algunas consideraciones en las que niega que esta opción del legislador básico estatal, suprimiendo la personalidad jurídica de estas entidades, reste grandes espacios de desarrollo al legislador autonómico o a la autoorganización local.

En segundo lugar, debe apuntarse que también se impugna la disposición adicional 6.<sup>a</sup> LRSAL, en la que se llama al respeto de la organización comarcal establecida en los estatutos de autonomía. Al tratarse de una disposición

que no había sido atacada en los recursos ya resueltos, el Constitucional no recurre en este caso a la doctrina ya sentada, sino que sienta doctrina nueva. Por lo que este punto en concreto presenta algo más de interés.

Lo que se establece en esta disposición, bajo la rúbrica “Comarcas”, puede parecer, en principio, algo muy simple. Pero lo que parece simple, cuando se aborda desde la óptica de la delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, ya no lo es tanto. Se dispone en la misma que “las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos de autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”.

Esta formulación legal, que, como decimos, no debería suscitar mayor reparo, pues no es más que una llamada a respetar la organización comarcal establecida en los estatutos de autonomía, levanta de repente las mayores sospechas cuando es contemplada bajo el ojo de un jurista suspicaz, pendiente de la voracidad del legislador estatal en la delimitación de competencias. Así, los reparos formulados por el recurrente son los siguientes: dicha disposición solo llama a respetar la organización comarcal en aquellas comunidades autónomas que hayan institucionalizado las comarcas en sus estatutos, y, aun así, solo para el caso de que les hayan atribuido expresamente la gestión de servicios supramunicipales. Esta interpretación conculcaría las competencias estatutarias de Asturias en esta materia (art. 10.1.2 Estatuto de Autonomía para Asturias), que son mayores tratándose de la comarca, entidad sujeta a un alto grado de interiorización autonómica, conforme a la consabida doctrina constitucional (STC 214/1989, FFJJ 4.b y 15.a). Y ello pese a que esta Comunidad Autónoma las tiene reguladas tanto en su Estatuto de Autonomía (art. 6.1) como en su legislación (Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias), aunque ciertamente no haya optado finalmente por implantarlas.

Pues bien, esta interpretación es tachada de interpretación en negativo, o restrictiva, por el Tribunal Constitucional, que resuelve el problema planteando una interpretación conforme al texto constitucional, de tal modo que la inconstitucionalidad de la disposición debe entenderse salvada siempre y cuando se lea en positivo: esto es, la LRSAL debe aplicarse respetando la organización comarcal prevista estatutariamente, pero esto no es algo que vaya en detrimento de la no prevista en los estatutos y que pudiera crearse en el futuro, igual que tampoco debe dársele un sentido limitativo a la referencia a que expresamente se le haya atribuido la gestión de servicios supramunicipales, pues, al fin y al cabo, toda comarca se crea en el espacio supramunicipal (FJ 4.b).

En tercer lugar, pasando a otra de las cuestiones objeto de impugnación por el Gobierno de Asturias, lo primero que debe hacerse es recordar que lo dispuesto en el art. 26.2 LBRL, en el que, entre otras cosas, se atribuía al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la decisión sobre la coordinación de ciertos servicios municipales por la diputación provincial en municipios de menos de 20 000 habitantes, ya ha sido objeto de enjuiciamiento constitucional en la STC 111/2016 (FJ 12.d), que ha anulado esta y otra previsión similar contenida en otro inciso del mismo precepto. Por tanto, el Tribunal Constitucional resuelve declarando la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en este punto (FJ 5.a). Lo que ocurre es que en el recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias se añade un motivo nuevo de impugnación, que versa de forma genérica sobre todo el art. 26.2 LBRL, y que obliga a la sentencia a pronunciarse expresamente sobre el mismo.

Lo que se alega, en esencia, por el recurrente, es que el nuevo art. 26.2 LBRL obliga al Principado de Asturias a asumir nuevas competencias, en concreto en la gestión directa de estos servicios, y por razón de la identificación que se produce en esta comunidad autónoma uniprovincial entre esta y la provincia. De esta manera, se estaría vulnerando la autonomía política de la comunidad autónoma. La pretensión de inconstitucionalidad fundada en este motivo es desestimada por el Constitucional, que resuelve diciendo que esto no es como lo plantea el recurrente, puesto que el nuevo precepto no obliga al Principado a gestionar ningún servicio directamente, tan solo le atribuye funciones de coordinación de los servicios, que pueden concretarse en diversas fórmulas alternativas, y que son además voluntarias, tanto para el municipio como para la provincia (FJ 5.b).

Para finalizar con nuestro análisis, debemos dejar constancia de que la impugnación que hace el recurrente de las disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup> a 3.<sup>a</sup> LRSAL, en las que, como es sabido, se producían ciertas transferencias forzosas de competencias municipales a las comunidades autónomas, es resuelta por el Tribunal Constitucional declarando la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, puesto que ya fueron anuladas por la STC 41/2016 (FJ 13).

## 2.2

### **La STC 180/2016, de 20 de octubre, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Parlamento de Navarra**

El cuestionamiento constitucional de la LRSAL por el Parlamento de Navarra es mucho mayor que el que acabamos de ver en el caso anterior, en la medida en que son bastantes más los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad que se interpuso. El recurso distingue, en esencia, entre

impugnaciones que obedecen a la vulneración del espacio competencial autonómico foral (arts. 148.1.1.<sup>a</sup> y 148.1.2.<sup>a</sup> CE, y 46 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra), con extralimitación de las bases estatales (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE), e impugnaciones que se fundamentan en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 142 CE). Abordamos a continuación la resolución de las que estimamos más relevantes.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional (FJ 3.a) declara la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo que hace a las impugnaciones dirigidas contra la disposición adicional 16.<sup>a</sup> LBRL, las disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup>-3.<sup>a</sup> LRSAL, y los incisos ya conocidos del apartado 3 de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> y el párrafo tercero de la transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL, por cuanto estas normas ya fueron declaradas inconstitucionales y anuladas en las SSTC 41 y 111/2016.

Por otro lado, el Tribunal desestima (FFJJ 3.c y 3.d) una serie de impugnaciones ya resueltas en las SSTC 41/2016 y 111/2016, a las que se remite, dada la coincidencia objetiva entre los recursos, en lo que hace a las normas impugnadas y a los motivos alegados. Incluye una interpretación de conformidad con la Constitución del art. 36.2.a) LBRL, que se hizo en la segunda de estas sentencias (FJ 12.c), y que considera aquí aplicable.

Mayor interés presenta la resolución de la impugnación del art. 24.bis LBRL, sobre la pérdida de personalidad jurídica de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal. En este caso, también se desestima la pretensión de inconstitucionalidad (FJ 5), pero porque el precepto no es aplicable en Navarra, lo que permite respetar el régimen del Concejo navarro como entidad local menor en la legislación de la comunidad foral. Esto es así, argumenta el Tribunal, porque la disposición adicional 3.<sup>a</sup> de la LBRL prevé expresamente que esta Ley, lo que incluye la redacción dada por la LRSAL, rija en Navarra en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el art. 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que actualiza los derechos históricos con apoyo en la disposición adicional 1.<sup>a</sup> CE. Por la misma razón se desestima, en el mismo fundamento jurídico, la inconstitucionalidad de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> LRSAL, relativa a la supresión de entidades locales menores ya constituidas, si bien, en este caso, la no aplicabilidad al territorio foral navarro viene dada por el apartado primero de la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la LRSAL.

Impugnado por el Parlamento recurrente el art. 116.bis LBRL, relativo al plan económico-financiero que el ente local debe adoptar si incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla de gasto,



el Tribunal Constitucional entra a resolver las alegaciones formuladas en el recurso, que se refieren exclusivamente al apartado segundo de este precepto. Para resolver la impugnación del apartado tercero del art. 116.bis LBRL, la sentencia simplemente aprovecha la doctrina vertida en la STC 41/2016 (FJ 15).

Lo que hace el legislador estatal en el apartado segundo del art. 116.bis LBRL es desglosar el contenido del plan económico-financiero, adicional al del art. 21 de la LOEPSF. La alegación de que aquí se vulnera la reserva de ley orgánica establecida por el art. 135.5 CE y concretada en el art. 21 de la LOEPSF, que también se conculcaría a juicio del recurrente, es desestimada por el Constitucional (FJ 8). Utiliza para ello el argumento de que esta regulación está estrechamente vinculada a la configuración básica de la Administración local. Esta conexión directa justifica que el Estado la incluya en la LBRL, sin que se vulnere por ello la reserva de ley orgánica.

Por otro lado, también es rechazada por el Tribunal (FJ 8) la alegación de que esta regulación vulnera la garantía constitucional de la autonomía local, porque no deja al municipio afectado espacio alguno, al imponerle pormenorizadamente las medidas que deben adoptarse en el plan, como evidencia según el recurrente el uso de la cláusula “al menos” para determinar las actuaciones a incluir en este. Se argumenta por el Tribunal que esto no es así, porque las actuaciones que deben incluirse en el plan serán únicamente las que se tengan por imprescindibles para alcanzar su propósito de corrección del incumplimiento. La utilización de la cláusula “al menos” lo que significa es que la entidad local también deberá incluir en el plan otras medidas distintas de las que enumera el precepto, cuando sean necesarias para alcanzar el objetivo de cumplimiento. Por tanto, se concluye que el Gobierno local afectado sí tiene margen de decisión para definir el programa de medidas de corrección del incumplimiento, sin que pueda entenderse que se vulnera la autonomía local. No se le priva, dice la sentencia, de participar en los asuntos que son de interés para la comunidad local con una intensidad que se corresponde con la combinación de intereses locales y supralocales presente en esta materia.

### 2.3

#### **La STC 44/2017, de 27 de abril, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por más de cincuenta diputados del Parlamento español**

Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Parlamento español, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión

Progreso y Democracia y Mixto. Las impugnaciones en este caso se basan en cinco motivos de inconstitucionalidad, que son los siguientes: vulneración del espacio competencial autonómico por extralimitación de las bases estatales sobre régimen local (art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE); vulneración de la reserva de ley orgánica en materia financiera y de la autonomía financiera de las comunidades autónomas; atribución de competencias a las comunidades autónomas al margen de los procedimientos previstos en la Constitución; lesión de la autonomía local (arts. 137, 140 y 142 CE); y vulneración del principio democrático en el ámbito local. El lector conocedor de la LRSAL, y de las primeras sentencias sobre esta, habrá situado ya contra qué preceptos se dirigen las impugnaciones basadas en cada uno de los motivos enunciados, que no son pocos. Estando todo recogido en el texto de la sentencia, nos centramos a continuación en la resolución de las más relevantes.

Para empezar, como es lógico, el Constitucional (FJ 2.a) declara la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo relativo a las impugnaciones que se dirigen contra normas que ya fueron declaradas inconstitucionales y anuladas en las SSTC 41 y 111/2016. Así ocurre con los incisos ya conocidos del art. 26.2 LBRL, con el art. 57.bis y la disposición adicional 16.<sup>a</sup> LBRL, e igualmente con la disposición adicional 11.<sup>a</sup>, las disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup>-3.<sup>a</sup> LRSAL, y los incisos también conocidos del apartado 3 de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> y del párrafo tercero de la transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL.

A continuación, el Tribunal (FJ 2.c) procede a desestimar todos los motivos de inconstitucionalidad que el recurso basa en la infracción de normas de derecho local estatutario. Lo hace apoyándose en la ya comentada STC 168/2016 (FJ 3.b), en la que simplemente se recuerda la preeminencia de las bases estatales sobre los estatutos de autonomía, con fundamento en la doctrina vertida en la STC 31/2010 (FFJJ 36 y 37), por todos conocida. Por otra parte, también desestima, por remisión a las SSTC 41 y 111/2016, e incluso a la más tardía STC 180/2016, otra serie de impugnaciones en las que entiende que hay coincidencia objetiva, en los preceptos impugnados y en los motivos alegados (FJ 2.d). Se asumen también las interpretaciones de conformidad con la Constitución que se hicieron, por un lado, del art. 36.2.a) LBRL en la STC 111/2016 (FJ 12.c), y, por otro, de la disposición adicional 15.<sup>a</sup> LRSAL en la STC 41/2016 (FJ 13.e).

La impugnación que se hace por los recurrentes de la disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, relativa al redimensionamiento del sector público local, obliga al Tribunal a extender un poco más sus argumentaciones para desestimarla (FJ 3), puesto que aunque esta disposición ya había sido atacada y su inconstitucionalidad desestimada en la STC 111/2016 (FJ 4), entonces el motivo era distinto, la vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 135.5 CE. Ahora

se impugna con fundamento en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A este respecto, entiende el Constitucional que las prohibiciones establecidas en la disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, a resultas de la LRSAL, interfieren en la potestad organizatoria de nuestras entidades locales, pero lo hacen legítimamente. Comenzando por las que el Tribunal denomina normas generales, primero, la conocida como la prohibición de crear entidades instrumentales de segundo grado (disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, apartado 3), se argumenta que esta no impide realmente la descentralización funcional como técnica organizativa, simplemente la limita a los órganos de gobierno de la entidad local originaria. La otra prohibición de crear entidades instrumentales pesa ya, directamente, sobre el ente local matriz, pero es una consecuencia del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y rige solo durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste (disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, apartado 1). Por todo ello, se concluye que no hay vulneración de la autonomía local. En nuestra opinión, hubiera sido deseable que el Constitucional hubiera desarrollado un poco más esta argumentación.

Para sustentar la constitucionalidad de las que el Tribunal llama medidas “coyunturales” (disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, apartados 2 y 4), este se apoya en la doctrina vertida en la STC 41/2016 (FFJJ 7.c, 8.b y 11.c), en la que fueron objeto de enjuiciamiento otros preceptos que prevén también la extinción de estructuras de diverso tipo ante el incumplimiento de determinadas obligaciones. Según el Constitucional, en estos supuestos el legislador estatal no impone por sí, directamente, la supresión de entidades, sino que lo que hace es configurar la desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento, o como una potestad que pueden ejercer las entidades locales, una vez apreciado este. Por ello, tampoco en este caso se vulnera la autonomía local. La argumentación, desde luego, podrá considerarse formalmente impecable, pero lo cierto es que, según nuestro criterio, y dicho con todo el respeto, no se sostiene.

Otra novedad, con respecto a las sentencias anteriores, la constituye la impugnación del nuevo art. 218 TRLHL, en la redacción dada por la LRSAL, que regula los informes de resolución de discrepancias entre el órgano intervector y el presidente de la entidad local. Este precepto no había sido atacado hasta ahora en ninguno de los recursos interpuestos, por lo que el Tribunal Constitucional entra aquí a resolver, desestimando, la impugnación que se realiza con fundamento en la vulneración de la autonomía local (FJ 4). Habienda cuenta de la novedad que presenta esta cuestión, nos detendremos un poco más en ella a continuación. Hay aquí dos aspectos distintos.

El primero es el que tiene que ver con la regulación del control interno que realiza el órgano interventor. Aquí el Tribunal argumenta que tales funciones de control interno son perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local (STC 111/2016, FJ 5). Este control se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE.

Además, el propio art. 218.1 TRLHL, párrafo primero, establece que el informe del órgano interventor atenderá únicamente a aspectos y cometidos propios del ejercicio de la función fiscalizadora, sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia de las actuaciones que fiscalice. Por si había alguna duda, la norma prohíbe expresamente que la intervención ponga reparos a las opciones políticas o discrecionales de los órganos de gobierno de la entidad local, que son quienes cuentan con legitimidad democrática inmediata.

A su vez, según entiende el Tribunal, los diversos apartados del art. 218 TRLHL no amplían las funciones fiscalizadoras del órgano interventor. Simplemente facilitan el desarrollo de los controles ya previstos en otras normas del ordenamiento jurídico mediante técnicas de transparencia y comunicación de la intervención con otros órganos. Como ya se apuntó en la STC 111/2016 (FJ 5), por razón de la impugnación del art. 213 TRLHL, la simple obligación de remitir un informe no puede vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local.

El segundo tema importante presente en la impugnación es el relativo a la previsión del art. 218.2 TRLHL, según la cual, “cuando existan discrepancias, el presidente de la entidad local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera”. Tampoco vulnera esta regulación la autonomía local, a juicio del Tribunal. No hay aquí, se dice, una relación interadministrativa de control, sino una relación de colaboración voluntaria entre dos Administraciones de distinto nivel territorial. La comunidad autónoma o el Estado, según quien tenga atribuida la tutela financiera, intervienen, no para controlar a la entidad local, sino para cooperar con ella porque así se le ha pedido. Lo que hace la Administración que tiene atribuida la tutela financiera es coadyuvar a la resolución de las discrepancias, y a petición del presidente de la corporación, pero no las resuelve. Así es como hay que entender este precepto, según el Constitucional.

## 2.4

### **La STC 45/2017, de 27 de abril, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Parlamento de Andalucía**

Se resuelve con esta sentencia el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra determinados preceptos de la LRSAL, así como de la LBRL y del TRLHL, en la redacción dada por esta. La impugnación se basa, por un lado, en la vulneración de las competencias estatutarias de la comunidad autónoma, y, por el otro, en la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, además de en otros preceptos constitucionales y estatutarios. El proceder del Tribunal en esta sentencia es muy parecido al que hemos visto en las sentencias anteriores.

Primero, se declara (FJ 2.a) la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en las impugnaciones dirigidas contra normas ya declaradas inconstitucionales y anuladas en las SSTC 41 y 111/2016. Es lo que ocurre con los conocidos incisos del art. 26.2 LBRL, así como con el art. 57.bis y la disposición adicional 16.<sup>a</sup> de la LBRL, además de con las disposiciones transitorias 1.<sup>a</sup> a 3.<sup>a</sup> LRSAL, y con los incisos también ya conocidos del apartado 3 de la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> y del párrafo tercero de la transitoria 11.<sup>a</sup> de la LRSAL.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional (FJ 2.c) desestima de un plumazo todos los motivos de inconstitucionalidad que el recurso basa en la infracción de normas de derecho local estatutario (arts. 89 a 98 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en este caso). Fundamenta esta desestimación en su conocida doctrina acerca de la preeminencia de las bases estatales sobre los estatutos de autonomía (STC 31/2010, FFJJ 36 y 37), que ya utilizó en algunas de las sentencias anteriores sobre la LRSAL (SSTC 168/2016, FJ 3.b, y 44/2017, FJ 2.c).

En tercer lugar, el Constitucional procede a desestimar las impugnaciones de una larga serie de artículos en las que entiende que hay coincidencia objetiva, en los preceptos y en los motivos, con las resueltas en sentencias anteriores (FJ 2.d), por lo que desestima por remisión, concretamente, a las SSTC 41 y 111/2016. Y, a su vez, asume la interpretación de conformidad con la Constitución que se hizo de la disposición adicional 15.<sup>a</sup> LRSAL en la STC 41/2016 (FJ 13.e).

En cuarto lugar, se aborda la impugnación del art. 92.bis LBRL, en el que la LRSAL introdujo una nueva regulación de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, que supuso un importante cambio en el modo en el que estaban repartidas las competencias sobre esta materia, entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. Este precepto no había sido impugnado en ninguno de los recursos resueltos

hasta ahora, razón por la que el Tribunal se detiene en analizar su constitucionalidad, desestimando la pretensión de inconstitucionalidad del recurrente en los términos que expondremos a continuación (FJ 3). En el recurso interpuesto se esgrimen dos tipos de motivos, por un lado, la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, y, por otro, la invasión de las competencias estatutarias de ejecución de las comunidades autónomas. Vamos con la primera.

En relación con la vulneración de la autonomía local alegada por el recurrente, el Constitucional recuerda la doctrina según la cual, este principio constitucional obliga al legislador a graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en el asunto de que se trate. De este modo, el legislador cumple asegurando a los entes locales niveles de capacidad decisoria tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses locales implicados, lo que exige una ponderación previa.

Descendiendo al supuesto que nos ocupa, el Tribunal Constitucional señala que el sistema de controles internos diseñados por el legislador estatal en esta materia busca asegurar la independencia y profesionalidad de estos funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se atribuyen las tareas de control sobre las entidades locales. A ese diseño responden precisamente las normas que alejan del nivel local determinadas decisiones relacionadas con el reclutamiento, formación y sanción de estos funcionarios. La centralización de esas decisiones en el Estado o las comunidades autónomas sirve de este modo a los principios constitucionales de legalidad (arts. 9, apartados 1 y 3, 103.1 y 133.4 CE), eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE), subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE). He aquí la presencia de bienes e intereses supralocales a que se refiere la doctrina constitucional.

Pero la presencia de estos intereses supralocales no supone el desconocimiento de los intereses locales, argumenta el Tribunal, pues el nuevo art. 92.bis LBRL no ha excluido por completo la participación de las entidades locales en las tareas de selección, formación y disciplina relativas a estos funcionarios, ya que les atribuye algunas competencias ejecutivas. Por todo ello, cabe concluir, a decir del Constitucional, que, aunque la nueva regulación restringe la autonomía local, esta restricción es correlativa a la intensidad de los intereses supralocales que se tratan de garantizar, sin que, además, se suprima por completo la capacidad decisoria local, no vulnerándose la autonomía local, por lo que la impugnación del recurrente por este motivo debe ser desestimada (FJ 3.b).

En lo que hace a la alegación de invasión de las competencias estatutarias de ejecución de las comunidades autónomas en materia de régimen local, la sentencia (FJ 3.c) comienza apuntando que las normas estatales destinadas a asegurar la independencia y profesionalidad de los habilitados nacionales respecto de las entidades locales, tienen su cobertura en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, como bases en materia de función pública local. A esto se añade que el régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos, así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión, encontraría cobertura en la competencia normativa plena del Estado sobre haciendas locales (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE). Pero, precisa, sin que se pierda de vista que lo que atribuyen estos preceptos constitucionales al Estado son competencias legislativas, careciendo de cobertura, con carácter general, las tareas estatales de gestión o administración en esas materias, de modo que la función ejecutiva correspondería a las comunidades autónomas que la tuvieran estatutariamente atribuida (FJ 3.c).

No obstante, sigue argumentando la sentencia (FJ 3.c), la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 147/1991, FJ 4.c) ha admitido excepciones, permitiendo la calificación de básicos de ciertos actos de ejecución estatal, en supuestos muy excepcionales y limitados, cuando así sea necesario para garantizar los fines de unidad normativa mínima que legitiman la competencia básica estatal. Llegar a la conclusión de si estamos o no ante uno de estos supuestos, exige un examen de cada caso concreto.

Pues bien, en relación con la materia que aquí nos ocupa, resulta que este tema ya fue resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 25/1983 (FJ 4), cuya doctrina ha sido reiterada en otras posteriores (SSTC 214/1989, FJ 25, y 385/1993, FJ 9). En base a esta jurisprudencia, cabe concluir que el Estado puede, por excepción, atraer algunas de las funciones de ejecución que los estatutos atribuyen a las comunidades autónomas, con fundamento en los números 18 y 14 del art. 149.1 CE. Estos títulos competenciales dan así cobertura a una política estatal que, destinada a realizar los principios constitucionales a los que nos hemos referido antes, centralice determinados controles o facultades de selección, formación y sanción de los funcionarios locales con habilitación nacional para llevarlos a cabo, pero solo por excepción, sin impedir los controles de las propias comunidades autónomas y sin excluir que estas intervengan en el reclutamiento, formación y sanción de ese colectivo funcional. Cabe apreciar, concluye el Constitucional, “que el artículo 92.bis LBRL refuerza las competencias estatales sin rechazar un desarrollo autonómico de relevantes tareas administrativas que trae causa en última instancia de la atribución estatutaria de competencias ejecutivas”. Por tanto, termina la sentencia (FJ 3.e), debe desestimarse la pretensión de incons-

titucionalidad de los apartados 5 y 6 del art. 92.bis LBRL con fundamento en los motivos alegados, en la medida en que esta regulación no ha desbordado las competencias atribuidas al Estado por los arts. 149.1.18.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> CE.

Para terminar con la exposición de la STC 45/2017, a la que estamos dedicando estas páginas, procede referirse, en quinto lugar, a otra impugnación planteada por el Parlamento autonómico recurrente, la relativa a la disposición transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL, que contiene una regulación limitativa del objeto de las mancomunidades, que hace coincidir con actividades reconducibles a las competencias y servicios enumerados en los arts. 25 y 26 LBRL. La impugnación de esta norma, basándose en la invasión de competencias estatutarias de la comunidad autónoma, ya fue rechazada por el Tribunal Constitucional, por remisión a la STC 41/2016 (FJ 8.b). Pero como también se alega otro motivo, la vulneración del derecho fundamental de asociación de los municipios (art. 22 CE) y el principio general de coordinación (art. 103 CE), el Tribunal entra a resolver sobre este otro.

Para ello, lo primero que hace es reconducir el fundamento de este derecho de asociación municipal al principio de autonomía local. Esto es, para el Constitucional, no son el derecho de asociación (art. 22 CE) ni el principio de coordinación (art. 103 CE), genéricamente invocado por el Parlamento andaluz, los que están en juego con esta regulación básica, sino la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE).

Dicho esto, el Tribunal desestima (FJ 4) la impugnación basada en estos motivos, apoyándose para ello en la STC 41/2016 (FJ 8.b), en la que ya indicó que “el examen de los artículos 25 y 26 LBRL permite afirmar que los ámbitos en los que los ayuntamientos pueden mancomunarse son suficientemente amplios y que el legislador autonómico conserva dentro de ellos (...) la competencia para conferir y regular las competencias propias municipales”. Sigue diciendo que, tratándose de una regulación básica en la que el legislador estatal acusa ausencia de precisión en la enunciación de materias y servicios (arts. 25 y 26 LBRL), las comunidades autónomas deberán definir aquellas materias y servicios, a fin de concretar esta restricción del derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades. Y, finalmente, añade, los municipios también cuentan con un papel relevante en la definición del régimen de las mancomunidades, que no debe soslayarse, en tanto se trata de una manifestación de la potestad de autoorganización local.



## 2.5

### **La STC 54/2017, de 11 de mayo, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Parlamento de Cataluña**

El último de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL resuelto por el Tribunal Constitucional es el que planteó el Parlamento de Cataluña. Se alegó la vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña, de su autonomía financiera, de la autonomía local, de ciertas reservas de ley orgánica, y de otros preceptos constitucionales y estatutarios. El recurso ha sido resuelto por la STC 54/2017, de 11 de mayo, que ofrece la novedad, frente a las anteriores incluidas en este trabajo, de que declara la inconstitucionalidad de un par de disposiciones legales, concretamente, los apartados 3 y 4 del art. 104.bis LBRL, mediante los que la LRSAL introdujo importantes limitaciones al personal eventual de las entidades locales.

Dado que en el momento en el que se dicta esta sentencia, se han resuelto ya hasta seis de los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra la LRSAL, el Tribunal Constitucional comienza (FJ 2.a) declarando la pérdida sobrevenida del objeto del recurso respecto de las impugnaciones de las disposiciones que ya han sido declaradas inconstitucionales en las SSTC 41 y 111/2016. Como se trata de las ya conocidas, a las que nos hemos referido sobradamente en páginas anteriores, optamos por no reiterarnos aquí.

Por otra parte, se desestiman directamente todos los motivos de inconstitucionalidad basados en la infracción de derecho local estatutario (FJ 2.c), con fundamento en la doctrina ya conocida de la STC 31/2010 (FFJJ 36 y 37), que viene a declarar la preeminencia de las bases estatales sobre los estatutos de autonomía, y que ya ha sido utilizada por el Constitucional en las SSTC 168/2016 (FJ 3.b), 44/2017 (FJ 2.c) y 45/2017 (FJ 2.c). También se desestiman, por remisión a las SSTC 41/2016, 111/2016, 180/2016, 44/2017 y 45/2017, una serie de impugnaciones que vienen a coincidir, en los preceptos impugnados y en los motivos alegados, con otras ya resueltas en las sentencias anteriores, o que no coincidiendo exactamente en lo que hace al precepto impugnado, este guarda tan estrecha conexión con otro que sí fue atacado, que se aprovechan los mismos argumentos para desestimar su inconstitucionalidad (FJ 2.d). Y, finalmente, se asumen las interpretaciones de conformidad con la Constitución que se hicieron, por un lado, del art. 36.2.a) LBRL en la STC 111/2016 (FJ 12.c), y, por otro, de la disposición adicional 15.<sup>a</sup> LRSAL en la STC 41/2016 (FJ 13.e).

Se aborda seguidamente la resolución de dos tipos de impugnaciones: por un lado, aquellas que solo son nuevas en cuanto a los motivos alegados (art. 27 LBRL; disposición adicional 9.<sup>a</sup>1 y transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL; disposición

adicional 9.<sup>a</sup> LBRL; arts. 75.bis y 75.ter LBRL), y por otro, aquellas que son completamente nuevas, porque se trata de preceptos que no habían sido atacados en los recursos anteriores (art. 86 LBRL; art. 104.bis LBRL; disposición adicional 17.<sup>a</sup> LRSAL). Siguiendo el proceder del Tribunal, agrupamos las impugnaciones en cinco, y pasamos a verlas a continuación una por una.

Primera. La impugnación del art. 27 LBRL, de la disposición adicional 9.<sup>a</sup>1 y de la transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL, se fundamenta en vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE). Esta impugnación parte de un determinado entendimiento por el recurrente del art. 25.2 LBRL, según el cual las comunidades autónomas no podrían atribuir a los municipios competencias propias distintas de las previstas en el mismo, ni competencias delegadas distintas de las incluidas en el art. 27.3 LBRL. En base a esta interpretación, serían igualmente vulneradoras de la autonomía municipal, tanto la obligación de adaptar a estas normas los convenios ya suscritos que lleven aparejada financiación de competencias delegadas o de competencias distintas de las propias y de las delegadas, establecida en la disposición adicional 9.<sup>a</sup>1 LRSAL, como la necesidad de reconducir a estas normas el objeto de las mancomunidades, prevista en la disposición transitoria 11.<sup>a</sup> LRSAL (FJ 3.a).

El Tribunal Constitucional desestima estas impugnaciones simplemente negando la interpretación que hace el recurrente del art. 25.2 LBRL, con base en la doctrina ya sentada en su STC 41/2016 (FJ 10). A partir de ahí va desmontando una por una las tres impugnaciones, que en ningún caso puede entenderse que confirmen o corroboren una injerencia en la autonomía municipal en que habría incurrido el art. 25.2 LBRL (FJ 3).

Segunda. El Parlamento catalán impugna los arts. 75.bis, 75.ter y 104.bis LBRL, porque entiende que vulnerarían las competencias de desarrollo autonómicas, al establecer una regulación excesivamente precisa y detallada, que excede de lo básico, con toques máximos relativos a las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales, a los que pueden tener dedicación exclusiva, y al número de personal eventual. “Llega incluso a prohibirse que entidades locales como las comarcas cuenten con personal eventual. El detalle y concreción se extiende incluso a la definición de las tareas que puede realizar el personal eventual”. Además, en concreto, el art. 104 bis LBRL también estaría vulnerando la autonomía local, “dada la estrecha relación entre el personal eventual (pensado para funciones de confianza y apoyo directo a los cargos representativos y, por tanto, a la acción política que los ciudadanos legitiman mediante las urnas) y el principio de autoorganización” (FJ 4.a).

En lo que hace a los toques máximos establecidos según tramos poblacionales en los arts. 75.bis, 75.ter y 104.bis LBRL, el Tribunal Constitucional

entiende, recurriendo a doctrina ya utilizada (STC 41/2016, FJ 3.a), que pueden considerarse “normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los artículos 31.2 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)”. Dicho esto, y dado que, pese a la existencia de los topes máximos que determine el Estado, pueden apreciarse márgenes suficientes tanto para el desarrollo autonómico como para la autoorganización local, en cada uno de los supuestos regulados, el Constitucional concluye que no hay vulneración de la competencia autonómica ni de la autonomía local (FJ 4.b).

No ocurre lo mismo en el caso de las limitaciones de los apartados 3 y 4 del art. 104.bis LBRL, en los que el Tribunal Constitucional entiende que no se deja margen ni a la autoorganización local ni al desarrollo autonómico, por lo que las declara inconstitucionales, anulando los preceptos. En el caso de la primera porque ciertamente se trata de una prohibición absoluta y taxativa, que niega toda opción de contar con personal eventual al resto de las entidades locales o a sus organismos dependientes. En el caso de la segunda porque se establecen importantes limitaciones funcionales al personal eventual de todas las entidades locales, al que se impone “que trabaje ‘exclusivamente en los servicios generales’ de la entidad local, prohibiendo así, con carácter general, su asignación ‘con carácter funcional’ a otros servicios o departamentos” (FJ 4.b). En nuestra opinión, en este segundo supuesto sí podría haberse defendido que había cierto margen, al menos para la autoorganización local, pues, aunque excepcionalmente, el art. 104.bis.4 LBRL sí que permite asignar este personal a otros servicios o departamentos, siempre que así se refleje expresamente en el reglamento orgánico. En cualquier caso, bienvenida sea esta anulación, que no hace sino favorecer la autonomía local.

Tercera. Se impugna el nuevo art. 86 LBRL porque, al regular la iniciativa pública de las entidades locales en la actividad económica, la sujeta ahora a una serie de condiciones nuevas, y omite la mención que antes se hacía al art. 128.2 CE. Esto implicaría, según el recurrente, una regulación de esta potestad “en términos más estrechos que el artículo 128.2 CE”, someténdola “a restricciones desproporcionadas carentes de justificación”, con lo que se estaría vulnerando la autonomía local constitucionalmente garantizada (FJ 5.a). No es este el parecer del Tribunal, que entiende que el ejercicio de esta iniciativa no está exento de límites, tanto constitucionales como legales. La supresión a la referencia del art. 128.2 CE tampoco significa nada, habrá que estar en cualquier caso al alcance e intensidad de las limitaciones establecidas por el nuevo art. 86.1 LBRL. Analizadas estas limitaciones por el Constitucional, este concluye que en modo alguno desvirtúan o desactivan

“la opción constitucional favorable a permitir la iniciativa pública local en la actividad económica (art. 128.2 CE)”, y que no resultan injustificadas ni desproporcionadas, “máxime si se tiene en cuenta que de ese modo se dinamizan otros principios constitucionales, la eficiencia (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE)”. No hay, por tanto, vulneración de la autonomía local, por lo que se desestima la pretensión del recurrente (FJ 5.b).

Cuarta. La impugnación de la disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, reguladora del llamado redimensionamiento del sector público local, que tiene que entrar a resolver el Constitucional, es la basada en la vulneración de las competencias estatutarias autonómicas en materia de régimen local. Como ya se apuntó en el análisis de la STC 44/2017, el Tribunal distingue dentro de esta disposición entre, por un lado, normas generales, que serían las prohibiciones de los apartados 3 y 1, y, por el otro, medidas coyunturales, las supresiones de entidades instrumentales que los apartados 2 y 4 vinculan al incumplimiento de obligaciones legales en un plazo determinado.

En lo que hace a las prohibiciones contenidas en las normas generales, afirma el Constitucional que “se está en este caso ante elementos comunes o uniformes que sirven a los principios constitucionales de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE) sin impedir el desarrollo de políticas propias por parte de las comunidades autónomas”. A lo que añade, realizando una conexión, en nuestra opinión, un tanto forzada, que, “al trasladar a los órganos de gobierno las decisiones relativas a la creación y control de todas las entidades instrumentales, la Ley 27/2013 se sitúa dentro de un ámbito normativo típicamente básico: el régimen de los órganos de gobierno”. En definitiva, afirma el carácter básico de estas medidas, y sostiene que no se impide el desarrollo de políticas propias autonómicas en la materia, no vulnerándose las competencias estatutarias de Cataluña (FJ 6.b).

Respecto de las medidas coyunturales que se establecen en los apartados 2 y 4 de la disposición adicional 9.<sup>a</sup> LBRL, el Tribunal comienza recordando su doctrina según la cual, en estos supuestos, el legislador estatal no impone por sí, directamente, la supresión de entidades, sino que lo que hace es configurar la desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento, o como una potestad que pueden ejercer las comunidades autónomas o las propias entidades locales, una vez apreciado este (STC 44/2017, FJ 3). Aprovechando la doctrina del mismo fundamento jurídico, añade que las obligaciones cuyo incumplimiento puede derivar en estas supresiones “proviene de normas inequívocamente básicas: la que obliga a las corporaciones locales a asegurarse de que las entidades instrumentales dependan directamente de ellas y la que establece exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que derivan en última instancia del

artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. Por tanto, aquí tampoco hay vulneración de las competencias estatutarias de Cataluña (FJ 6.b).

Quinta. Se impugna la disposición adicional 17.<sup>a</sup> LRSAL, que regula la apertura de lugares de culto de iglesias, confesiones o comunidades religiosas, estableciendo, en su segundo inciso, que su tramitación se ajustará a lo dispuesto en el art. 84.1.c) LBRL, sin perjuicio de recabar la licencia urbanística que corresponda. La remisión a este precepto legal supone vedar el régimen de control previo mediante licencia de apertura, sustituyéndolo por el de control posterior tras presentar comunicación o declaración responsable. Ello, entiende el Parlamento recurrente, vulneraría las competencias de la Generalitat de Cataluña en esta materia, de carácter sectorial, que cuenta con regulación propia en la Ley catalana 16/2009, de 22 de julio, de centros de culto, en la que se “condiciona la apertura a la obtención previa de licencia municipal de apertura y uso”. Sin negar la competencia autonómica, el Tribunal Constitucional resuelve entendiendo que la norma introducida en la LRSAL obedece al ejercicio de una competencia estatal establecida en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, la de regular las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, en este caso, la libertad religiosa del art. 16 CE. Por esta razón, se desestima la pretensión de inconstitucionalidad planteada (FJ 7).

Para finalizar, debe dejarse constancia de que a esta sentencia se formuló un interesante voto particular discrepante, suscrito por hasta cinco de los magistrados del Tribunal Constitucional. Se discrepa de los argumentos utilizados para sostener la constitucionalidad de los arts. 75.bis (apartados 1 y 2, párrafos primero y segundo), 75.ter y 104.bis (apartados 1, 2) LBRL, que se entiende que también debieron declararse inconstitucionales y anularse. Se sostiene que “las previsiones recurridas no se ajustan al orden competencial en cuanto que establecen una regulación exhaustiva que no puede fundamentarse en la realización del principio de estabilidad presupuestaria y tampoco tratan de fijar coordenadas básicas que permitan compatibilizar las políticas autonómicas propias con la autoorganización local”.

## 2.6

### **La STC 19/2017, de 2 de febrero, en la que se resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra la reforma del Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña**

No tratándose de la resolución de uno de los recursos interpuestos contra la LRSAL, traemos aquí esta sentencia por la evidente conexión temática con la

misma. Es esta, como norma básica estatal, la que constituye el parámetro mediano de enjuiciamiento constitucional de la norma autonómica impugnada. Se trata de la resolución de un recurso de inconstitucionalidad que se interpuso por el presidente del Gobierno del Estado contra el art. 19, apartado 6, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los Gobiernos locales de Cataluña y de impulso a la actividad económica, que modificó el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante TRLMRLC).

La modificación es bien simple, y afecta al procedimiento de constitución de las entidades municipales descentralizadas de Cataluña, que es el nombre que reciben en esta comunidad las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal o entidades locales menores. Esta reforma se limita a reducir los plazos del procedimiento de creación de estas entidades y a establecer un nuevo quórum de votación del acuerdo municipal de constitución de la entidad. Pero eso es todo; más allá de estas cuestiones procedimentales, ciertamente menores, no se toca la naturaleza jurídica de estos entes, que, como es sabido, tras la modificación introducida por la LRSAL ya no pueden considerarse propiamente entes, sino órganos territoriales desconcentrados, pues a los que se constituyan en el futuro se les hurta la posibilidad de tener personalidad jurídica (art. 24.bis LBRL y disposiciones transitorias 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> LRSAL). No obstante, el presidente del Gobierno impugna la reforma, alegando vulneración del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, en cuanto estima que contradice la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las entidades locales. Se entiende, en definitiva, por el recurrente, que con esta reforma legal se está queriendo dar continuidad a la regulación de estas entidades en Cataluña como entes dotados de personalidad jurídica.

El Tribunal Constitucional resuelve el conflicto de la siguiente forma (FJ 6): Primero, recuerda que, como ya apuntó en la STC 41/2016 (FJ 7.b), la nueva regulación por la LRSAL de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, constituye una norma básica que introduce un simple cambio de subjetividad en estas entidades, pero que no altera realmente su sustantividad, ni su autonomía, pues, por lo demás, siguen dependiendo de la potestad de autoorganización municipal. Se añade en la sentencia que estas nuevas bases estatales siguen dejando un amplio espacio de regulación al legislador autonómico. Es en este espacio en el que cabe la nueva regulación que el Parlamento de Cataluña ha hecho del procedimiento de constitución de estos entes, bien se entienda como regulación histórica aplicable a las entidades cuyo procedimiento de creación se inició antes del 1 de enero de 2013 (disposición transitoria 5.<sup>a</sup> LRSAL), bien se entienda como nueva regulación para las que

se creen en el futuro (art. 24.bis LBRL), pero ahora como formas de organización desconcentrada, conforme a la norma básica. Por tanto, concluye el Tribunal, esta reforma realizada por el legislador catalán no puede “considerarse incompatible, en lo que constituye el núcleo de su innovación normativa, con las bases estatales, pues no incide propiamente en la dimensión subjetiva de los entes de ámbito inferior al municipio, limitándose, como se ha visto, a simplificar el procedimiento de constitución” (FJ 6).

Ahora bien, aunque, como se acaba de ver, el Constitucional no considera inconstitucionales estas nuevas normas de procedimiento introducidas por la ley catalana, sin embargo, no acepta la utilización por el precepto impugnado del adjetivo “descentralizada”, para referirse a estos entes como si estuvieran dotados de personalidad jurídica, lo que es contrario a las bases estatales en el caso de los de nueva constitución, que no pueden ser sino órganos administrativos. Por tanto, aunque se trate de un adjetivo que ya estaba antes de la reforma, el Tribunal lo declara inconstitucional y lo anula, tanto en el apartado introducido, como por conexión (art. 39.1 LOTC) en el resto de los apartados del art. 79 TRLMRLC en los que se utiliza el adjetivo “descentralizada” o “descentralizadas” (FJ 6).

### 3

#### **La bomba del cuestionamiento constitucional del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana**

Apenas avanzado el año, saltaba a los medios la noticia de la STC 26/2017, de 16 de febrero, que resolvía la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Donostia, en relación con los arts. 1, 4 y 7.4 de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Gipuzkoa, así como con los arts. 107 y 110.4 del TRLHL, también reguladores de este impuesto, pero en el territorio común.

La sentencia cae como una auténtica bomba, como prueba la difusión que se le da en los medios de comunicación de masas, aunque el alcance de esta primera sentencia fuera realmente limitado. Téngase en cuenta que el Tribunal solo declaró inconstitucional la regulación recogida en la Norma Foral vasca objeto de la cuestión, no entrando en el enjuiciamiento de las normas aplicables en el resto del territorio español. Con posterioridad se dictan tres sentencias más, dos primeras cuyo alcance también se limita a los territorios históricos vascos, y una última que ya sí anula la regulación contenida en el TRLHL, con alcance en el resto del territorio del Estado.

Ahora bien, la realidad es que el Tribunal Constitucional no ha eliminado el impuesto, limitándose a declarar su inconstitucionalidad solo en la medida en que se sometan a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor, contrarias al principio constitucional de capacidad económica (art. 31.1 CE), lo que en estos momentos es imposible de determinar si no es al caso. Si esto se quedara así, la conflictividad judicial estaría servida. Ante este problema, desde el Ministerio de Hacienda ya se ha anunciado que se va a impulsar una reforma legislativa, en el sentido apuntado por el Constitucional, y la Federación Española de Municipios y Provincias no solo ha enviado algunas propuestas de reforma al Gobierno de la Nación, sino que también ha exigido al Ministerio que se compense a los municipios afectados por la pérdida de recaudación.

Procedemos a continuación a exponer las principales conclusiones de la STC 26/2017, que es la que recoge la doctrina que luego aplican las sentencias posteriores. No nos extenderemos mucho, pues este tema es objeto de estudio específico por la profesora ESTEVE PARDO en otra sección de este Anuario, por lo que su análisis detallado resultaría redundante.

Debe comenzarse advirtiendo que la STC 26/2017 declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 107 y 110.4 del TRLHL. Esto es así porque el Tribunal entiende que tales preceptos no son aplicables al proceso *a quo*, por lo que su eventual inconstitucionalidad no es relevante para adoptar una decisión en el mismo, y deben quedar fuera del objeto del proceso constitucional (FJ 1.a). Este se circunscribe únicamente a los arts. 4 y 7.4 de la Norma Foral citada, de la que se excluye también el art. 1, y diversos apartados del art. 4 (FJ 1.b y c). Esta primera decisión del Constitucional deja vigente la aplicación del impuesto en el resto del territorio español, al menos hasta que recaea la última sentencia a la que antes nos hemos referido.

Es en el FJ 3 de la sentencia donde se desarrolla la argumentación del Tribunal Constitucional que concluye con la declaración de inconstitucionalidad de la norma vasca. En este se expone que la Norma Foral de Gipuzkoa configura el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana como un tributo que grava el incremento de valor que experimenten los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo, que es el de la transmisión de la propiedad del terreno, y que se ha “experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años”. Esta precisión es importante, pues se trata de insistir en la idea de que no se grava la mera transmisión patrimonial, sino el aumento del valor que experimenta el bien con el paso del tiempo. Ahora bien, el problema estriba en que el gravamen no se vincula necesariamente a la existencia de ese incremento de valor, sino a la mera titularidad del terreno



durante ese periodo de tiempo que oscila entre uno y veinte años. El incremento de valor sometido a tributación se cuantifica de manera automática, “mediante la aplicación al valor que tengan a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles al momento de la transmisión de un porcentaje fijo por cada año de tenencia”. Y ello “con independencia no solo del *quantum* real del mismo, sino de la propia existencia de ese incremento”.

A este respecto, el Constitucional apunta que “es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor mediante el recurso a un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, en lugar de hacerlo en función de la efectiva capacidad económica puesta de manifiesto”. No es este el único tributo en el que esto se hace. Pero una cosa es “gravar una renta potencial (...) y otra muy distinta es someter a tributación una renta irreal”. Esto último es contrario al principio constitucional de capacidad económica (art. 31.1 CE), que “quiebra en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea no ya potencial sino inexistente o ficticia” (FJ 3).

Y esto último es lo que ocurre con la regulación de este impuesto en Gipuzkoa, que grava, sin admitir prueba en contrario, tanto supuestos en los que no se ha producido el incremento de valor del terreno transmitido, como supuestos en los que se ha producido un decremento en el valor del bien. Lo que es claramente contrario al principio de capacidad económica del art. 31.1 CE. Por esta razón, el Tribunal concluye declarando inconstitucionales y anulando los preceptos enjuiciados, “aunque exclusivamente en la medida en que no han previsto excluir del tributo a las situaciones inexpressivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor” (FJ 3).

A esta sentencia le han seguido otras dos (SSTC 37/2017, de 1 de marzo, y 48/2017, de 27 de abril), con un alcance muy similar, en este caso aplicables al territorio de Vitoria-Gasteiz. Y una tercera, ahora sí, aplicable en el resto del territorio español, la STC 59/2017, de 11 de mayo, que responde a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jerez de la Frontera, en relación con el TRLHL, en concreto con su art. 107.1. El Tribunal aplica la doctrina de las sentencias anteriores (FJ 3), y declara inconstitucionales y nulos los arts. 107.1, 107.2.a y 110.4 TRLHL (estos dos últimos por conexión, FJ 5.b de la sentencia y art. 39.1 LOTC), pero únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

Tal y como dijimos al principio, ahora es la hora del legislador, pues, como indica el Tribunal Constitucional en esta misma sentencia, una vez expulsados del ordenamiento jurídico estos preceptos del TRLHL en los términos señalados, “la forma de determinar la existencia o no de un incremento

susceptible de ser sometido a tributación es algo que solo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, a partir de la publicación de esta Sentencia, llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana” (FJ 5.c).

#### 4

#### **Un cambio en la doctrina constitucional acerca del conflicto entre la norma estatal básica que se modifica y la ley autonómica anterior**

Se analiza la STC 102/2016, de 25 de mayo, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el art. 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. La duda de constitucionalidad se plantea en el proceso surgido de la impugnación judicial del Decreto 83/2013, de 6 de junio, de la Xunta de Galicia, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Oza dos Ríos y Cesuras y se constituye el municipio Oza-Cesuras. La impugnación la realiza una concejala que votó en contra de la decisión de iniciar la tramitación por la Xunta del expediente de fusión. La ley gallega del año 1997 exige un régimen de mayorías cualificadas para la fusión de municipios que resulta contrario al fijado en el art. 47.2.a) LBRL, tras la modificación que en esta introdujo la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Hasta esta reforma, que rebaja las exigencias para la adopción de acuerdos por el municipio en esta materia, el precepto estatal básico y el precepto autonómico coincidían en su literalidad. Tras la reforma de la normativa básica, el precepto autonómico resulta más exigente que el estatal, pues no le basta con la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación, sino que exige también el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho. La Xunta de Galicia resolvió el procedimiento dando por buena la aplicación del precepto estatal en lugar del autonómico. La concejala alega en su impugnación judicial que debió aplicarse la norma gallega, no la estatal, lo que habría impedido la fusión municipal, en contra de la cual votó.

El Tribunal Constitucional resuelve inadmitiendo el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que la norma gallega no es aplicable al caso, por lo que su posible inconstitucionalidad no tiene relevancia para el proceso *a quo* (FJ 6). El art. 32.1 de la ley gallega se limitaba a

reproducir, sin innovación alguna, el contenido de un precepto estatal básico, el art. 47.2 LBRL, en su versión anterior. Por ello, según el Constitucional, el precepto autonómico directamente debió ser objeto de inaplicación por el Tribunal Superior de Justicia, que no tenía que haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad. Esto es así porque, en este caso en concreto, que se entiende que es singular, el conflicto entre el precepto estatal básico, que se modificó en 2003, y el precepto autonómico, que se aprobó en 1993, no es un problema de inconstitucionalidad sobrevenida, que obligue al órgano judicial a plantear la cuestión para que sea dirimida por el Tribunal Constitucional. El conflicto, en cambio, debe resolverse directamente por la vía de la inaplicación judicial de la norma autonómica. Ello se debe a la especialidad que supone en este supuesto el que la ley autonómica se haya limitado a reproducir el contenido previo de la ley estatal básica, por lo que, modificada esta última, lo que procedía era la inaplicación de la ley autonómica y la aplicación de la estatal, como hizo la Administración, y debió hacer también el órgano judicial. Máxime, teniendo en cuenta que el carácter básico de la norma estatal resulta indubitado, por ser algo acerca de lo cual ya se había pronunciado el Tribunal Constitucional (SSTC 66/2011, FJ 3, y 159/2012, FJ 3), según se argumenta. Esta es la solución a la que conduce, en este caso en concreto, la aplicación del principio constitucional de prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE), según el cual, las normas estatales “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas”. No había aquí duda acerca de los títulos competenciales en cuya virtud se dictaron el precepto estatal y el precepto autonómico, no entraban en conflicto títulos competenciales distintos, pues el primer artículo era claramente básico, según había sentenciado ya el Tribunal, competencia exclusiva del Estado, y el segundo era una mera reproducción autonómica del primero, que no desarrollaba nada, y que, al cambiar este, simplemente debió inaplicarse por el órgano judicial.

Con posterioridad a esta sentencia, se dictaron por el Tribunal Constitucional otras dos, las SSTC 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio. En estas se resuelven sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el mismo órgano judicial en procesos suscitados por otros concejales, contra la misma norma y por los mismos motivos que la que acabamos de analizar. Por esta razón, se falla también en ellas la inadmisión del planteamiento de la cuestión.

Nos parece importante finalizar advirtiendo que en la primera de estas sentencias se ha producido un cambio en la doctrina constitucional (STC 159/2012, FJ 5) sobre el juego que debe darse a la cláusula de prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE), en los casos en que se produzca

un conflicto por modificación de una norma estatal básica que entra en contradicción con una ley autonómica anterior. En síntesis, puede decirse que, hasta ahora, la solución que se propugnaba era la inaplicación por los operadores jurídicos primarios del precepto que se estimase inconstitucional. Pero que tratándose de órganos judiciales, suscitada la duda en el contexto de un proceso, estos debían plantear cuestión de inconstitucionalidad para que el Constitucional resolviera sobre la posible inconstitucionalidad sobrevenida de una de las dos normas. Esta última fue la doctrina que siguió el órgano judicial en el caso de las sentencias que aquí nos ocupan, motivo por el cual planteó las distintas cuestiones de inconstitucionalidad en lugar de limitarse a inaplicar el precepto autonómico cuestionado. No obstante, la STC 102/2016 opta por entender que, en este supuesto en concreto, el órgano jurisdiccional debió inaplicar directamente la norma autonómica, sin plantear la cuestión. El cambio de su doctrina se justifica en la singularidad del caso, “en que la legislación autonómica no ha hecho sino reproducir la legislación básica, y esta se modifica después en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica” (FJ 2).

Ante este significativo cambio doctrinal, se formuló un voto particular discrepante por la magistrada Adela Asua Batarrita, que no solo se mantuvo en las siguientes sentencias, sino que fue incrementando progresivamente sus adhesiones hasta un total de cinco discrepancias en la última de estas. Esto último es buena prueba del interés de este voto particular, sobre el que creemos que debe llamarse la atención, aunque no podamos detenernos aquí en exponer su contenido por cuestiones de espacio. Quede apuntado, en cualquier caso, que en el mismo se acusa “la escasa argumentación que se ofrece para fundamentar la envergadura del cambio de la doctrina jurisprudencial que se acomete”, y se afirma que “la nueva interpretación de la cláusula de prevalencia abre, sin duda, serias incertidumbres para los operadores jurídicos en cuanto a cómo deben proceder cuando se encuentren ante situaciones en las que la norma autonómica, en principio aplicable, y la norma estatal resultan contradictorias”.

## 5

### **La resolución de un conflicto en defensa de la autonomía local**

Durante el periodo de tiempo que aquí abarcamos, se ha resuelto por el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local, mediante STC 152/2016, de 22 de septiembre. Como es sabido por todos, este tipo de procesos constitucionales no son muy comunes, por razón de la forma tan

estricta en la que están regulados los requisitos necesarios para su interposición en la LOTC. Lo inhabitual de estos procesos justifica por sí solo la atención específica que le vamos a dedicar en estas páginas.

El conflicto fue planteado por el Ayuntamiento de Abrucena y otros 111 municipios andaluces en relación con determinados preceptos de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, en los que se regula la forma de prestación del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones, así como ciertas medidas de financiación y fomento del mismo, de una manera que estos municipios entienden lesiva de su autonomía constitucionalmente garantizada.

El Tribunal Constitucional comienza fallando la inadmisión del conflicto respecto de los arts. 32, excepto su apartado 4; 33, salvo su apartado 1; 78 y 91 a 96 de la Ley andaluza. Y ello en cuanto no se sometieron al dictamen previo del Consejo Consultivo de Andalucía, que el art. 75.ter.3 LOTC exige como requisito para poder formalizar el conflicto. De esta manera, el objeto del conflicto constitucional queda reconducido a los arts. 32.4, 33.1 y 82.2 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía (FJ 3), en cuyo enjuiciamiento nos detendremos a continuación.

Comenzando con el primero de estos preceptos, debe apuntarse que son sus párrafos primero y tercero los que se cuestionan. En el primer párrafo del art. 32.4 de la Ley 9/2010, se establece que “será obligatoria la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales y así se establezca mediante resolución motivada de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua, previa audiencia a los municipios interesados”. Se discute por los promotores del conflicto que se condicione el ejercicio de una competencia local a lo que disponga una resolución administrativa. Por otro lado, en el tercer párrafo del art. 32.4, se dispone que la falta de integración de los entes locales en estos sistemas de gestión supramunicipal “conllevará la imposibilidad para dichos entes de acceder a las medidas de fomento y auxilio económico para infraestructuras del agua, su mantenimiento y explotación, que se establezcan por la Administración autonómica”. Sobre esto, dicen los promotores que supone penalizar a los entes locales que no se integren en el sistema de gestión supramunicipal (FJ 5).

Planteado el proceso en estrictos términos de defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE), el Tribunal Constitucional se detiene, respecto de la primera queja, en determinar: “i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la Comunidad Autónoma haya dictado esta regulación; ii) si el legislador autonómico ha ponderado los

intereses municipales afectados; y iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que la Comunidad Autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración” (FJ 6).

Examinado el precepto autonómico detenidamente bajo estos tres parámetros, que entiende que cumple, el Constitucional desestima la pretensión de inconstitucionalidad por vulneración de la autonomía local del art. 32.4 de la Ley 9/2010 (FJ 6).

También la desestima en lo que hace al tercer párrafo del mismo artículo, en el que se priva de las ayudas autonómicas a los municipios que no se integren en los sistemas supramunicipales de gestión del agua, medida esta que el Tribunal no entiende que vulnere la autonomía financiera de estos municipios. Primero, porque se trata de una medida normativa ligada a intereses supralocales, “coherente tanto con los objetivos de política sectorial perseguidos por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias en la materia, como con la necesidad de establecer prioridades en el uso de los recursos públicos”. Segundo, porque la autonomía financiera local se identifica con la suficiencia financiera, y esta por quien ha de ser garantizada es por el Estado (STC 48/2004, FJ 10), sin perjuicio de la contribución que las comunidades autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales (FJ 7).

En el segundo de los preceptos cuya inconstitucionalidad se plantea por los promotores, el art. 33.1 de la Ley 9/2010, se dispone que las redes de abastecimiento que sean de titularidad de las entidades locales o de las sociedades de economía mixta participadas por ellas, o que sean gestionadas por ellas, deberán tener un determinado rendimiento, que se establecerá reglamentariamente, con la consecuencia de que, si dicho rendimiento no se alcanzare, aquellas entidades “no podrán ser beneficiarias de financiación de la Junta de Andalucía”.

Pues bien, entiende a este respecto el Tribunal Constitucional que este precepto “no vulnera la autonomía local de los municipios, pues estos mantienen su derecho a intervenir en el abastecimiento de agua”. Añade que “no se les priva de su gestión y la exigencia de un determinado rendimiento se acomoda a la competencia ordenadora del abastecimiento que incumbe, legítimamente, a la norma autonómica sectorial a la que debe adecuarse la competencia municipal según prevé el art. 2.1 LBRL”. Tampoco se infringe la suficiencia financiera, considerando la doctrina constitucional sobre esta cuestión que ya se expuso antes, al hilo del análisis del art. 32.4 de la misma Ley (FJ 8).

Finalmente, el tercero de los preceptos cuestionados, el art. 82.2 de la Ley 9/2010, regula los obligados al pago del llamado canon de mejora de

infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la comunidad autónoma. Se establece como tales obligados a las personas usuarias del agua de las redes de abastecimiento, pero se añade la consideración de sujetos pasivos, como sustitutos del contribuyente, de las entidades suministradoras, entre las que se encuentran los municipios que promueven el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Este tema es despachado con relativa rapidez por el Tribunal Constitucional, que argumenta que una queja similar ya fue desestimada en la STC 85/2013 (FJ 5.d). Se trata, dijo entonces el Tribunal, “de un típico instrumento de colaboración en la gestión tributaria que no merece, de suyo, tacha alguna de inconstitucionalidad”. Téngase en cuenta que la figura del sustituto tributario no niega el derecho de este a resarcirse posteriormente a cargo del contribuyente final. Concluye el Constitucional que este art. 82.2 de la Ley 9/2010 no vulnera la autonomía local, porque “no merma la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés pues, en el presente caso, las entidades locales van a seguir ejerciendo sus competencias en relación con el suministro de agua y tratamiento de aguas residuales en la misma forma en que lo venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma” (FJ 9).

## 6

### **El urbanismo y el comercio interior como campos de batalla constitucional**

Se incluyen aquí para terminar una serie de sentencias de índole sectorial, en las que no hay pronunciamientos específicos sobre la autonomía local, pero que afectan a sectores materiales de evidente interés para los Gobiernos locales, como puedan ser el urbanismo o el comercio interior, lo que explica su relevancia. En cualquier caso, la exposición que haremos en estas páginas será más somera que la realizada en los casos anteriores.

#### 6.1

### **La STC 157/2016, de 22 de septiembre, en la que se resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 7/2014, de 23 de diciembre, que restringe la implantación de centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada**

Mediante STC 157/2016, de 22 de septiembre, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el presidente del Gobierno de España contra

el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 7/2014, de 23 diciembre. Mediante este Decreto-ley se derogaron dos supuestos contenidos en el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, también de Cataluña, de ordenación de los equipamientos comerciales, en los que, excepcionalmente, se permitía la implantación de determinados centros comerciales fuera de la trama urbana consolidada de determinados municipios.

Esta derogación realizada por la norma autonómica es entendida por el recurrente como una limitación o restricción a la libertad de establecimiento comercial, que, como es sabido, es posible, siempre y cuando se encuentre justificada en razones imperiosas de interés general. Esto es lo que resulta de la conocida jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha sido recogida en normas estatales de carácter básico, como son el art. 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, y el art. 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. Al entender el recurrente que, en la norma aprobada por la Generalitat de Cataluña, no han concurrido dichas razones imperiosas de interés general, que justifiquen la limitación o restricción de la libertad de establecimiento, está argumentando que se han vulnerado los preceptos estatales básicos, incurriendo la norma catalana en inconstitucionalidad mediata o indirecta por infracción del art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

Analizado el conflicto por el Tribunal Constitucional, este entiende que el Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, sí que invoca razones imperiosas de interés general, basadas en la protección del medio ambiente y el entorno urbano, previstas en la legislación básica estatal. Pero añade que “para respetar la normativa básica estatal no basta con invocar que concurren razones imperiosas de interés general que justifican la limitación, sino que ha de justificarse que tales razones existen” (FJ 9). Así lo dijo ya el Tribunal en su STC 193/2013 (FJ 7), que guarda estrecha relación con esta que nos ocupa, pues el conflicto, en el fondo, era el mismo. A este respecto, también se cita jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como la STJUE de 24 de marzo de 2011 (C-400/08) *Comisión c. España*, y la de 22 de diciembre de 2008 (C-161/07) *Comisión/Austria*.

Según el Tribunal Constitucional, para justificar que tales razones existen, es necesario aportar “en el presente proceso los datos precisos en los que se justifica la adopción de la medida limitativa de acuerdo con tales razones, pues solo en tales casos podrá apreciarse, cuando surge una controversia sobre la constitucionalidad de la medida, que la limitación establecida tiene como finalidad la consecución de fines de interés general que la legitiman” (FJ 9).



Y concluye apreciando que en el presente proceso constitucional faltan explicaciones y datos suficientes. Según el Constitucional, “las consideraciones sobre los daños al entorno urbano y al medio ambiente que se efectúan en el preámbulo del Decreto-ley, al igual que las realizadas en la memoria que se presentó junto con el anteproyecto de esta norma, se formulan de modo abstracto, sin partir de datos concretos que pongan de manifiesto la necesidad de la medida para promover el objetivo pretendido” (FJ 9).

Por todo ello, entiende que ha habido vulneración mediata del art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE, y estima el recurso, declarando la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, cuyo artículo único deroga las excepciones contenidas en el art. 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.

A esta sentencia se formuló voto particular discrepante por los magistrados Adela Asua Batarrita y Fernando Valdés Dal-Ré, del que dejamos aquí constancia, sin entrar en el contenido del mismo. Aunque sí nos gustaría destacar que en el voto particular se denuncian “las consecuencias que resultan de una interpretación excesivamente rigorista de la exigencia de justificación de las razones imperiosas de interés general que refleja la sentencia (...), preocupantes desde la perspectiva del ejercicio de las competencias autonómicas”. Se afirma también que esta sentencia “proyecta la mayor inseguridad jurídica sobre el ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia y, por ende, sobre la validez de las normas dictadas a su amparo. No se sabe a ciencia cierta qué tipo de datos serán idóneos y suficientes, a juicio de la mayoría del Tribunal Constitucional, para satisfacer la especial exigencia de precisión que se deduce de la legislación básica estatal”.

## 6.2

### **La STC 170/2016, de 6 de octubre, en la que se resuelve el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Parlamento español contra la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 4/2015, de 18 de diciembre**

La STC 170/2016, de 6 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, llevada a cabo mediante la disposición adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre.

La Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, pretende un cambio de modelo urbanístico, con fundamento en las competencias autonómicas sobre esta materia, razón por la que deroga en su artículo único la que se conoce como la “ley de las tres alturas”, que establecía un límite a la altura de los edificios (“tres plantas más ático”). Pero no se limita a suprimir esta regla, sino que en la disposición adicional que es objeto de impugnación va más allá, aplicando la supresión de esta limitación a una serie de situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad, pero aún pendientes. En palabras del Tribunal Constitucional, “la disposición impugnada pretende la inaplicación de la limitación de alturas a determinadas situaciones jurídicas pendientes para facilitar la implantación del nuevo modelo urbanístico” (FJ 3).

Los recurrentes alegan fundamentalmente tres motivos de inconstitucionalidad en la interposición del recurso, de los cuales, dos se hallan contruidos sobre la consideración de que la disposición impugnada es lo que se conoce como una ley singular, pues defienden que participa simultáneamente de los caracteres de ley autoaplicativa y de ley de supuesto de hecho concreto. Por esta razón, alegan, en primer lugar, que la disposición atacada vulnera el art. 9.3 CE, que proscribe la arbitrariedad, al carecer de motivación, no estar justificada e incluir una medida desproporcionada. Y, en segundo lugar, que vulnera también el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

El Tribunal Constitucional dedica el FJ 4 de la sentencia a exponer detenidamente su doctrina acerca de las leyes singulares, refiriéndose a los distintos tipos que existen: la ley autoaplicativa; la ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida; y la ley singular dictada en atención a un supuesto de hecho concreto que es el que justificaría la utilización de la ley. A continuación, pasa a examinar si se da o no el presupuesto del que parten los recurrentes al plantear sus alegaciones de inconstitucionalidad: que la disposición adicional recurrida sea una ley singular. De tal modo que, si no se diera tal presupuesto, no podría sostenerse ya la vulneración de los arts. 9.3 y 24.1 CE (FJ 5).

El Tribunal no encuentra el encaje de la disposición impugnada en ninguno de los supuestos de ley singular, más bien afirma “su naturaleza normativa y carácter general”, por lo que el análisis de la vulneración de los preceptos constitucionales citados resulta ya improcedente, debiendo desestimarse la pretensión de inconstitucionalidad por los dos motivos alegados (FJ 5).

En cuanto al tercero de los motivos que se esgrime por los recurrentes, se trata de la vulneración del art. 117.3 CE en relación con el art. 9.3 CE, por entender que la norma impugnada es una norma meramente interpretativa, que tiene como fin imponer al poder judicial una única interpretación sobre un precepto ya en vigor y, además, hacerlo con efecto retroactivo. Descartada

por el Tribunal Constitucional la naturaleza interpretativa, o de norma aclaratoria, de la disposición adicional impugnada, pues entiende, por el contrario, que innova el ordenamiento jurídico (FJ 3), decae la alegación planteada, por lo que se desestima la declaración de inconstitucionalidad por este otro motivo (FJ 6).

### 6.3

#### **La STC 28/2017, de 16 de febrero, en la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha**

Mediante STC 28/2017, de 16 de febrero, se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, respecto del art. 36.2.A), párrafo segundo, del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre.

La duda de constitucionalidad la genera el precepto autonómico, al permitir que se omita el trámite de información pública en el proceso de planeamiento cuando este ya se ha producido tras la aprobación inicial del plan, pese a que posteriormente se introduzcan modificaciones sustanciales en el contenido del plan. Estima el órgano judicial que plantea la cuestión, que esta regulación autonómica puede ser contraria al art. 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante LRSV), norma estatal básica en la que se establece que “la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares”.

De este modo, el art. 36.2.A), párrafo segundo, de la ley autonómica, estaría incurriendo en inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración del art. 6.1 de la LRSV, dado el carácter básico de este último, que se dicta en el ejercicio de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE (FJ 5).

Es cierto que el art. 6.1 de la LRSV contiene, en palabras del Tribunal Constitucional, “un mandato abstracto que no predetermina un único modelo de participación urbanística, por cuanto este precepto no instituye una determinada manera de realizar el trámite de información pública”. Pero eso no significa que el margen del que dispone el legislador autonómico para

concretar ese trámite sea absoluto o incondicionado, “pues tanto el art. 105.a) CE como el respeto al régimen constitucional de distribución de competencias imponen la efectividad de la garantía de participación que se contiene en el art. 6.1 LRSV”. Y esa efectividad ha de valorarse desde una doble perspectiva: “la de la Administración, que dispone así de un cauce para conocer los intereses de la ciudadanía respecto al proceso planificador, y la de los ciudadanos, que intervienen de ese modo en la toma de decisiones públicas acerca de la configuración de la ciudad”. Por tanto, para que el trámite de información pública sea efectivo ha de poder cumplir ese doble objetivo, “lo que se vería impedido, pues ese trámite sería ficticio y la participación irreal, si lo sometido a dicho trámite es un plan que difiere sustancialmente del definitivamente aprobado” (FJ 6).

Esto último es lo que ha ocurrido en el caso que se juzga en el proceso judicial *a quo*, pues el precepto de la ley autonómica permite que no se vuelva a realizar el trámite, pese a que con posterioridad se hayan introducido modificaciones sustanciales en el plan, que hagan de este un plan distinto al que se sometió por primera vez a información pública. Por esta razón, el Tribunal Constitucional estima que el art. 36.2.A), párrafo segundo, del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, es incompatible con la garantía contenida en el art. 6.1 LRSV, siendo contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

## 6.4

### **La STC 34/2017, de 1 de marzo, en la que se resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, que establece medidas liberalizadoras de la instalación de gasolineras**

La STC 34/2017, de 1 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 39.2 y 40 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo de crecimiento y de la creación de empleo. El art. 39.2 modifica el art. 43.2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (en adelante LSH), cuestionándose por el recurrente la constitucionalidad de sus párrafos quinto y sexto. El art. 40 da nueva redacción al art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, de los que se cuestionan sus apartados 1, 3 y 4.

Para facilitar el seguimiento de lo que expondremos a continuación, transcribimos literalmente la síntesis del contenido de estos preceptos que se hace en la STC 34/2017 (FJ 1):

“El párrafo quinto del nuevo art. 43.2 LSH prohíbe que los instrumentos de planificación territorial o urbanística regulen aspectos técnicos o que exijan una tecnología concreta para las instalaciones dedicadas a la distribución al por menor de carburante y combustibles petrolíferos. El párrafo sexto de ese mismo art. 43.2 declara la compatibilidad de determinados usos del suelo con la actividad económica de las instalaciones suministradoras de combustibles al por menor. El nuevo apartado 1 del art. 3 del Real Decreto-ley 6/2000 extiende la posibilidad de incorporar estaciones de servicio a las agrupaciones de establecimientos comerciales, los centros comerciales, los parques comerciales, las zonas o polígonos industriales y a los establecimientos de inspección técnica de vehículos. El modificado art. 3.3 del Real Decreto-ley 6/2000 impide que la autoridad municipal pueda denegar la instalación de estaciones de servicio por la ausencia de suelo cualificado específicamente para ello y el art. 3.4 determina que la superficie ocupada por la instalación de suministro de carburante no computa como superficie comercial”.

Se alega por la Generalitat de Cataluña que esta nueva regulación vulnera sus competencias en materia de comercio interior, pero también de urbanismo, asumidas en su Estatuto de Autonomía. Mientras que el Estado alega que los preceptos impugnados se dictan en el ejercicio de competencias básicas, por un lado, las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13.<sup>a</sup> CE), y por el otro, las “bases del régimen minero y energético”. La controversia constitucional exige dilucidar si los preceptos estatales, además de formalmente básicos, son materialmente básicos, o, por el contrario, rebasan los límites de lo básico, lo que los convertiría en inconstitucionales (FJ 6). Conforme a este planteamiento, el Tribunal Constitucional procede a analizar, uno por uno, el contenido de estos preceptos.

En lo que hace al párrafo quinto del nuevo art. 43.2 LSH, el Tribunal Constitucional estima que no vulnera las competencias autonómicas, porque no hay regulación urbanística en el mismo. Respecto del nuevo art. 3.1 del Real Decreto-ley 6/2000, el Tribunal apunta que este no obliga, sino que posibilita la instalación de gasolineras, no tiene contenido prescriptivo, por lo que permite en todo caso el desarrollo autonómico. Sobre el párrafo sexto del art. 43.2 LSH, en su nueva redacción, el Constitucional entiende que no incorpora determinaciones materialmente urbanísticas, puesto que no regula los usos del suelo; no condiciona el planeamiento urbanístico, sino que se vincula a los usos que este previamente haya regulado. Por todo ello, se desestima la pretensión de inconstitucionalidad de estos artículos (FJ 7).

Pasando al nuevo art. 3.3 del Real Decreto-ley 6/2000, este también se salva del reproche de inconstitucionalidad. Al respecto, afirma el Tribunal Constitucional que este precepto no elimina los controles previstos por la normativa vigente; no es sino una consecuencia de lo previsto en los apartados anteriores, ya considerados básicos, dirigida a reforzar su eficacia; y no impide los controles municipales que sean pertinentes (FJ 8.a).

No se salva, por el contrario, el art. 3.4 del Real Decreto-ley 6/2000, que, en su nueva redacción, contiene una prescripción sobre el cómputo de la superficie comercial, que hay que situar a efectos competenciales en la materia comercio interior, competencia de la comunidad autónoma. En este punto, establece el Tribunal Constitucional que la nueva regulación desborda las bases estatales, impidiendo el desarrollo autonómico, al internarse en la regulación administrativa de la actividad comercial, que es una de las manifestaciones de la competencia autonómica en la materia. No encontrando entonces la regulación de este precepto cobertura constitucional en las competencias que los arts. 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.25.<sup>a</sup> CE atribuyen al Estado, se declara su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

Para terminar, hay que apuntar que a la sentencia se incorpora un voto particular discrepante, formulado por el magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, al que se adhiere Andrés Ollero Tassara. En este se discute la concurrencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley.