



Documentación

Jurisprudencia constitucional sobre autonomía local

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

1. Introducción

2. Las últimas sentencias sobre la LRSAL

- 2.1. La STC 93/2017, de 6 de julio, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Gobierno de Cataluña
- 2.2. La STC 101/2017, de 20 de julio, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Gobierno de Canarias
- 2.3. La STC 107/2017, de 21 de septiembre, en la que se resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios respecto de diversos preceptos de la LRSAL

3. Las sentencias sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

4. La STC 108/2017, de 21 de septiembre, por la que se anula la Ley 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà

5. La STC 143/2017, de 14 de diciembre, sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

6. La STC 151/2017, de 21 de diciembre, sobre la exigencia por la LOREG de una mayoría reforzada para la propuesta de moción de censura al alcalde en casos de transfuguismo

7. La STC 154/2017, de 21 de diciembre, relativa a la Ley Foral de las Policías de Navarra, en lo que hace a la regulación de la Policía local

8. La STC 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar una selección de sentencias del Tribunal Constitucional sobre autonomía local o con relevancia para las entidades locales, dictadas entre junio de 2017 y julio de 2018. Entre las sentencias escogidas se incluyen: las que terminan el proceso de enjuiciamiento constitucional de la LRSAL que comenzara en el año 2016; las sentencias sobre la Ley de garantía de la unidad de mercado; una sentencia sobre los requisitos para crear nuevos municipios; otra relativa a la Ley estatal de rehabilitación, regeneración y renovación urbana; la resolución de una cuestión de incons-

titucionalidad planteada contra la regulación por la LOREG de la moción de censura al alcalde en casos de transfuguismo; una sentencia que enjuicia la regulación de la Policía local en la legislación foral navarra; y, por último, la primera sentencia que dicta el Constitucional acerca de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palabras clave: *autonomía local; Tribunal Constitucional; moción de censura; potestad normativa local; Policía local; urbanismo; unidad de mercado.*

Spanish Constitutional Court's case law on local autonomy

Abstract

This paper analyzes the Spanish Constitutional Court's judgments on local autonomy or with relevance to local governments between June 2017 and July 2018. These judgments concern, inter alia: decisions which end the constitutional challenge against Law 27/2013 lodged in 2016; judgments regarding market unity law; a decision about the criteria for the constitution of municipalities; a judgment regarding the State urban planning legislation; a decision about the motion of censure against the mayor in cases of defection; a judgment which addresses the regulation of the local police in Navarra regional law; and, finally, a decision about the new Administrative Procedure Law.

Keywords: local autonomy; Spanish Constitutional Court; motion of censure; local legislation; local police; urban planning; market unity.

1

Introducción

Echando la vista atrás a lo que ha dado de sí el periodo comprendido entre junio de 2017 y julio de 2018, que es el que abarca el análisis que hacemos en este Anuario, no puede decirse que se hayan producido grandes novedades en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomía local. Esta sigue apegada a las mismas técnicas de enjuiciamiento cuando se utiliza el principio de autonomía local como canon de constitucionalidad. Tampoco ha experimentado cambios la resolución de los conflictos entre legislación estatal básica y legislación autonómica de desarrollo, ese campo

de batalla en cuyo fuego cruzado se sitúan muchas veces nuestras entidades locales.

Lo que se recoge en estas páginas responde a una selección de las que nos han parecido las sentencias más relevantes para la autonomía local en este lapso de tiempo, o al menos de mayor interés para las entidades locales. No están, pues, necesariamente todas, pero sí las que, bajo nuestro criterio, hemos creído más importantes.

Este ha sido el periodo en el que el Tribunal Constitucional ha terminado el enjuiciamiento constitucional de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL). Se han resuelto los dos recursos de inconstitucionalidad pendientes, así como el conflicto en defensa de la autonomía local que se había planteado. No ha habido en estos pronunciamientos nuevas declaraciones de inconstitucionalidad, aunque, sin duda, la doctrina vertida en ellos será tenida en cuenta en el futuro. También, en aplicación de la LRSAL, puede destacarse la anulación de una ley catalana por la que se pretendía crear un nuevo municipio contraviniendo los nuevos requisitos establecidos en la misma.

Al resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (en adelante LOREG), el Tribunal ha sentado una doctrina interesante sobre el derecho de participación política (art. 23.2 CE) del concejal en las mociones de censura al alcalde en caso de transfuguismo, aunque sorprendentemente difiera los efectos de la anulación hasta la convocatoria de nuevas elecciones locales.

También nos parece relevante la sentencia por la que se pone coto a la regulación por la legislación foral navarra de la Policía local, especialmente en lo que hace a la declaración de inconstitucionalidad de la norma que permitía a los cuerpos de Policía local promocionar a inspector o subinspector sin cumplir con el requisito de la titulación.

Terminando el primer semestre del pasado año, empezaron a conocerse las primeras sentencias del Constitucional sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Aunque este es un tema de disputa esencialmente competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, las entidades locales tienen potestades de intervención sobre el ejercicio de las actividades económicas (art. 84 LBRL), y la anulación del principio de eficacia nacional nos parece que tiene la suficiente trascendencia como para traerla a este Anuario.

De indudable interés para nuestros Gobiernos locales es el urbanismo, razón por la que se ha optado por incluir la sentencia sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Aunque este texto legal ya ha sido derogado, las declaraciones del Tribunal se extienden a

las del vigente texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en la medida en que la redacción de los preceptos sea coincidente.

Para finalizar, daremos cuenta aquí de la que ha sido primera sentencia del Tribunal Constitucional acerca de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La posición de esta Ley en nuestro sistema de fuentes justifica por sí sola la elección.

2

Las últimas sentencias sobre la LRSAL

Entre el año 2016 y la primera mitad del 2017 se resolvieron por el Tribunal Constitucional la mayoría de los recursos interpuestos en su momento contra la LRSAL. El enjuiciamiento constitucional de la llamada reforma local comenzó bien temprano, con la STC 41/2016, de 3 marzo. Nótese que, en apenas dos años de su entrada en vigor, teníamos la primera sentencia sobre la LRSAL. Esto no es muy común, máxime si se toman como referencia otros procesos constitucionales sobre leyes capitales para el régimen local español, como los que tuvieron por objeto la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, cuyas sentencias tardaron casi 10 años en llegar (SSTC 103/2013, de 25 de abril, 143/2013, de 11 de julio, y 161/2013, de 26 de septiembre).

Sin embargo, si se compara la reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 57/2003 con la efectuada por la Ley 27/2013, puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que, pese a su importancia, ni tuvo la misma repercusión ni fue contestada con la vehemencia de esta última. Buena prueba de ello son los nueve recursos de inconstitucionalidad interpuestos, a los que se sumó el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local. Por esta razón, puede decirse que este era un tema que no podía esperar demasiado, habiendo acertado el Tribunal con su pronta resolución, independientemente de la opinión que nos puedan merecer sus pronunciamientos en cada una de estas sentencias.

Todas las sentencias anteriores han sido analizadas en los números precedentes de este Anuario. Las que nos llegan ahora son las últimas, las correspondientes a los recursos que quedaban por resolver: los interpuestos por los Gobiernos de Cataluña y Canarias, y el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por los municipios. Poco hay de nuevo en estas sentencias, pese a las esperanzas que pudieran haberse depositado inicialmente en la resolución del conflicto en defensa de la autonomía local, por razón del distinto canon de enjuiciamiento que implica este proceso, la garantía constitucional

de dicho principio. Pero la realidad es que de las mismas no han resultado nuevas declaraciones de inconstitucionalidad de preceptos de la LRSAL. Todo son declaraciones de pérdida sobrevenida del objeto, por haberse resuelto la impugnación en sentencias anteriores; interpretaciones conforme a la Constitución, también siguiendo la pauta de los pronunciamientos anteriores; y desestimaciones de las pretensiones de inconstitucionalidad, aunque, en su caso, sea por alegación de nuevos motivos que pueda merecer la pena comentar.

Al análisis de estas sentencias dedicaremos las páginas que siguen. Con ellas, puede afirmarse que el tema ha quedado zanjado. El tiempo y el esfuerzo invertidos en idear esta reforma y en ponerla en marcha, así como en contrarrestarla e inaplicarla, no dice mucho a favor de la política española. El resultado final no ha quedado tampoco al gusto de todos, pues aunque los principales ejes de la reforma han sido desactivados por el Constitucional, y otros simplemente vegetan en la inaplicación legal, siguen existiendo importantes medidas de corte restrictivo que impiden la optimización del principio de autonomía local, la capacidad de maniobra, en definitiva, de los municipios españoles, para hacer lo que estimen más oportuno en beneficio de sus ciudadanos.

No obstante, como la política es convulsa, está por ver si el reciente cambio en el Gobierno de la nación, ahora bajo la dirección del PSOE, tras haber prosperado la moción de censura planteada contra el Gobierno del Partido Popular, arroja novedades. Y digo esto porque, aunque la derogación de la LRSAL no ha sido definida como una de las prioridades del nuevo Gobierno, sí se encuentra entre las reivindicaciones de muchas de las plataformas municipalistas. Ciertamente, no están tampoco ahora mismo en este tema, más acuciadas, qué duda cabe, por la restricción de su autonomía y suficiencia financiera, fuertemente condicionada por la aplicación, sin más, de la LOEPSF. Queda por ver qué sucede más adelante, si no se derogara la LRSAL, si es posible que al menos se adopten medidas legales que maten o corrijan su regulación. Pero esto es tema ya distinto del análisis de la jurisprudencia constitucional que nos corresponde hacer en esta parte del Anuario.

2.1

La STC 93/2017, de 6 de julio, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Gobierno de Cataluña

Empezamos por el análisis de la sentencia en la que se resuelve el segundo de los recursos interpuestos por Cataluña contra la LRSAL. Si en el número precedente de este Anuario se abordó la que resolvía el recurso planteado por el

Parlamento de Cataluña, esto es, la STC 54/2017, de 11 de mayo, ahora toca la que resuelve el interpuesto por el Gobierno de la misma, esta STC 93/2017, de 6 de julio, en la que nos centramos acto seguido. Quede apuntado antes el dato curioso de que han sido las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña las únicas en las que se ha recurrido contra la LRSAL, tanto por su Gobierno como por su Parlamento.

La sentencia comienza, como la mayoría de las anteriores, declarando la pérdida sobrevenida del objeto del recurso respecto de gran parte de las impugnaciones formuladas, al tratarse de preceptos que ya han sido expulsados del ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional (FJ 2.a). También se recurre a la técnica de desestimar otras impugnaciones por remisión a lo ya resuelto en sentencias anteriores, en la medida en que se refieran a los mismos preceptos y los argumentos utilizados sean los mismos; incluyendo las interpretaciones de conformidad a la Constitución hechas para el art. 36.2.a LBRL, así como para la disposición adicional 15.ª LRSAL (FJ 2.d). Sí se ve obligado a entrar a resolver el Tribunal cuando los motivos de impugnación alegados o los preceptos impugnados difieran, como tendremos ocasión de ver a continuación.

Esto es lo que ocurre con la impugnación por el Gobierno de Cataluña de la disposición transitoria 4.ª LRSAL, que basa en un motivo no alegado hasta ahora, cual es la vulneración del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), por entender que la disolución de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal es una consecuencia manifiestamente desproporcionada. El Tribunal aclara que no es lo mismo el canon de proporcionalidad que el canon de arbitrariedad, que el recurrente parece confundir. No considerando desde luego la medida desproporcionada, al no ser la disolución la única opción, y dejar el legislador estatal un margen de configuración al autonómico, tampoco aprecia que esta sea arbitraria. La arbitrariedad se despeja constatando que la medida adoptada tiene un objetivo legítimo, independientemente de que este se comparta o no desde una perspectiva técnica o política. El objetivo es incentivar a estas entidades a ordenar, equilibrar y dar a conocer sus cuentas, en cumplimiento de mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE). Por todo ello, queda desestimada la impugnación de esta disposición fundada en este nuevo motivo (FJ 3).

También por un motivo no alegado hasta ahora ante el Tribunal Constitucional se impugna la disposición adicional 9.ª LRSAL, aquella que exigía adaptar los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, a las previsiones de la misma, para el caso de que llevaran aparejado cualquier tipo de financiación

destinada a sufragar el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias delegadas o competencias distintas de las propias y de las delegadas. De no cumplirse con esta previsión en el plazo legal establecido, la LRSAL ordenaba la pérdida de los efectos de tales instrumentos de cooperación. Se aduce ahora la vulneración de la prohibición constitucional de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Al parecer del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, los derechos afectados serían los de los usuarios de servicios locales que vinieran prestándose al amparo de estos instrumentos de cooperación.

Amparándose en pronunciamientos anteriores, el Tribunal argumenta, en primer lugar, que esta disposición no pretende suprimir la prestación de estos servicios, sino antes al contrario, potenciarlos. De tal modo que lo que se logra con la obligación de adaptación legal es que se cumpla con que la delegación de competencias a las entidades locales mediante convenio vaya acompañada en todo caso de la correspondiente financiación. No es más específica la argumentación del Tribunal en lo que hace a la afectación de las llamadas competencias genéricas. Pese a todo, su segundo argumento resulta definitivo, al declarar que, en cualquier caso, la disposición adicional 9.^a LRSAL no tiene carácter retroactivo, pues no incide en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. Por todo ello, desestima la impugnación del Gobierno catalán (FJ 4).

Otra impugnación basada en nuevas alegaciones es la del art. 218.3 del 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, cuya redacción es fruto de la LRSAL, y en la que se atribuye al órgano interventor la función de remitir al Tribunal de Cuentas determinada documentación, relacionada con el ejercicio de las funciones de control que son propias de dicho órgano. El Gobierno catalán alega que dicha atribución legal conculca la autonomía local, por identificar el concreto órgano de la corporación local al que le corresponde realizar el envío, en lugar de disponer la atribución de tal función al representante legal de la entidad local, sin más. El Tribunal desestima la impugnación, al entender que la remisión de esta documentación por parte de la Intervención se ajusta a los fines propios de este sistema de control interno, como son la protección de la integridad de los caudales públicos, y la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión (FJ 5).

Se impugna por el Gobierno catalán el apartado 1 de la disposición adicional 3.^a de la LRSAL, en el que puede leerse que “las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus

estatutos de autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”. Considerado por el recurrente el problema de constitucionalidad que plantearía el que la regulación introducida por la LRSAL colisionara con la establecida en los estatutos de autonomía, el Constitucional descarta que esta disposición pueda interpretarse en un sentido tal que sitúe el derecho local estatutario y la legislación autonómica por encima de las bases estatales. Lo que hace es aplicar su doctrina ya conocida sobre la relación entre bases y estatutos, desestimando, por tanto, la impugnación (FJ 6).

La última impugnación que se trata en la sentencia es la relativa al nuevo régimen de los consorcios administrativos, que la LRSAL incluyó en la disposición adicional 20.^a de la Ley 30/92, regulación que ha sido asumida prácticamente en su integridad por la Ley 40/2015, tras la derogación de la anterior, por lo que el objeto del proceso subsiste, al menos en lo que sea coincidente. Persiste, pues, la impugnación de la adscripción del consorcio, que incluye los criterios determinantes de esta, así como la impugnación de la definición que hace la norma de las consecuencias jurídicas de la adscripción, al decidir aplicarle el régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración a la que se adscriba. El Gobierno de Cataluña argumenta que esta regulación tan detallada excedería del ámbito propio de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, invadiendo las competencias de la Generalitat sobre autoorganización e instrumentos de cooperación.

El Tribunal Constitucional no lo entiende así. Para empezar, declara que esta nueva regulación tiene una finalidad uniformizadora, que se encuadra en el objetivo propio de las bases estatales de garantizar un tratamiento común ante todas las Administraciones, que también está presente en esta materia (art. 149.1.18.^a CE), debiendo dejar, como es sabido, el correspondiente espacio al legislador autonómico para la implantación de políticas propias.

Esta finalidad uniformizadora que se consigue regulando la obligación de adscripción del consorcio, se justifica, por un lado, en la necesidad de superar las conocidas incertidumbres acerca del régimen jurídico aplicable al consorcio, que ahora vendrá determinado, al menos en materia de presupuestos, contabilidad, control y personal, como una consecuencia de la adscripción. Y, por otro lado, tal uniformización tiene su justificación en la necesidad de superar la dificultad de exigir responsabilidades públicas a las Administraciones que operan a través de instrumentos de cooperación como los consorcios; lográndose de este modo el control de las finanzas de estas Administraciones, así como su consolidación en un presupuesto público, el de la Administración de adscripción. Recuérdese que la disposición impug-

nada también prevé que las finanzas del consorcio “deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción”, y que es “responsabilidad del órgano de control de la Administración de adscripción” llevar a cabo “una auditoría de las cuentas anuales”.

Para alcanzar estos fines –dice el Constitucional– no hay otro modo que no sea el establecer unos criterios de adscripción cerrados, jerarquizados y detallados. Pese a todo, entiende que se sigue dejando margen suficiente a la legislación autonómica, e incluso a los estatutos del consorcio, al ser muchas las cuestiones del régimen de estos que no vienen determinadas por la norma básica. Tampoco establece la disposición impugnada un concreto régimen sobre presupuestos, contabilidad, control y personal, sino que remite al que toque según la Administración de adscripción, por lo que no puede decirse que invada las competencias autonómicas sobre la organización de sus servicios (FJ 7).

2.2

La STC 101/2017, de 20 de julio, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra la LRSAL por el Gobierno de Canarias

No es una excepción la STC 101/2017 a las últimas dictadas sobre la LRSAL, al empezar declarando la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo que hace a gran parte de las impugnaciones planteadas, por referirse a preceptos ya anulados por el Constitucional (FJ 2.a). También como en las últimas se desestiman aquí otras impugnaciones por remisión a sentencias anteriores, en tanto los preceptos impugnados y los argumentos utilizados sean los mismos; lo que incluye asumir las interpretaciones de conformidad a la Constitución hechas para el art. 36.2.a LBRL y para la disposición adicional 15.^a LRSAL (FJ 2.c). Sí entra el Tribunal a resolver cuando los motivos de inconstitucionalidad alegados o los preceptos impugnados sean distintos, constituyendo estos supuestos el objeto de nuestro análisis en estas páginas.

El Tribunal Constitucional ordena la respuesta a las distintas impugnaciones en función de los motivos de impugnación alegados: primero, la vulneración de la prohibición de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE); segundo, algunas reservas de ley orgánica previstas en la Constitución (arts. 135.5 y 157.3) y la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE); tercero, la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE); y, cuarto, las competencias estatutarias autonómicas. A este orden habremos de atenarnos en las páginas siguientes.

La primera impugnación es desestimada de forma muy concisa pero efectiva por el Tribunal Constitucional. El Gobierno de Canarias alega que la disposición transitoria 11.^a LRSAL, que obliga a las mancomunidades a adaptar sus estatutos en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma al art. 44 LBRL, vulnera la prohibición de retroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Para el Tribunal simplemente no hay vulneración porque no hay retroactividad en la disposición cuestionada, que no incide para nada en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores (FJ 3).

En segundo lugar, se abordan por el Constitucional aquellas impugnaciones de preceptos de la LRSAL que se basan en el incumplimiento de las reservas de ley orgánica previstas en los arts. 135.5 y 157.3 CE, y en la vulneración de la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE).

Primero, la del nuevo art. 13.1 LBRL, regulador de la creación y supresión de municipios, y de la alteración de sus términos. En cuanto exige un informe de la Administración que ejerza la tutela financiera, entiende el Gobierno canario que tiene que estar amparado por la cobertura de una ley orgánica, conforme a la reserva que establece el art. 135.5 CE, en el contexto del desarrollo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria, regulado en el 135.1 CE. Pero como el Constitucional aclara, desestimando la impugnación, esta reserva no puede ser interpretada de manera expansiva, de tal modo que siempre que se persigan fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera hubiera que regular mediante ley orgánica. No es este, desde luego, el caso (FJ 4.a).

Segundo, se aborda la impugnación de la disposición adicional 9.^a LRSAL, aquella que exigía la adaptación a esta Ley de los convenios que implicaran financiación para el ejercicio por las entidades locales de competencias delegadas o distintas de las propias y de las delegadas. Se rechaza por el Tribunal la alegación de que esta materia requiere ley orgánica según el art. 135.5 CE, en esencia, por las mismas razones que acabamos de exponer en el párrafo precedente. También se rechaza la alegación de que vulnere la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE), en suma, porque esta también tiene límites, como la propia suficiencia financiera de las entidades locales, que se trata de garantizar con esta disposición (FJ 4.b).

Tercero, se trata la impugnación del nuevo art. 27.6 LBRL, que faculta a la entidad local, que recibe una delegación competencial de la comunidad autónoma, para compensar automáticamente las deudas que esta tuviera con ella por razón de la delegación, a cargo de otras que la entidad local tuviera a su vez con la Administración autonómica. Para el Constitucional, esta materia

no entra dentro de la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE, que es para las relaciones financieras entre Estado y comunidades autónomas. Por otra parte, la posible afección de la autonomía financiera de la comunidad autónoma (art. 156.1 CE) está plenamente justificada por la necesidad de garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales, como ya se dijo. Rechazadas ambas alegaciones, se desestima la impugnación (FJ 4.c).

En tercer lugar, afronta el Tribunal las impugnaciones de la LRSAL que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias basa en la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE).

Primero, la impugnación, ahora por este motivo, del art. 13.1 LBRL, que exige informe de la Administración que ejerza la tutela financiera en los procedimientos de creación o supresión de municipios, así como de alteración de su término. También se cuestiona por el mismo motivo la exigencia de un informe de este tipo cuando el ayuntamiento quiera reducir su deuda comercial y financiera utilizando el patrimonio público del suelo del que disponga. Esta última norma es introducida por la LRSAL en el art. 39.5.e) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Subsiste en los mismos términos en el actual texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, razón por la que el objeto del proceso persiste. El Tribunal Constitucional aplica su conocida doctrina de la ponderación entre intereses locales y supralocales, partiendo de la base de que en ambos casos hay intereses supramunicipales presentes, descartando la vulneración de la autonomía local, y desestimando las impugnaciones (FJ 5.a).

Segundo, la impugnación del apartado 2 de la disposición adicional 9.^a LBRL, en la que se toman determinadas medidas para las entidades instrumentales dependientes de las entidades locales que se encontrasen en situación de desequilibrio financiero a la entrada en vigor de la LRSAL. Entre estas medidas se encuentra la aprobación de un plan de corrección de dicho desequilibrio, que según la Ley requiere informe previo del órgano interventor de la entidad local. Es este informe el que el Gobierno canario entiende que vulnera la autonomía local. El argumento es rechazado casi de plano por el Tribunal, al entender que el informe se sitúa dentro de las funciones de control interno que son propias de la Intervención en la Administración local, perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local, y justificado por intereses supralocales, como puede ser garantizar el cumplimiento de principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE (FJ 5.b).

Tercero, se aborda por el Tribunal la impugnación del nuevo art. 27.1 LBRL, porque, a diferencia del texto original, ahora no se contempla la de-

legación de competencias en los municipios por las entidades locales, sino solo por el Estado y las comunidades autónomas, lo que podría entenderse como que ya no es posible tal delegación. Esta interpretación impediría, siendo esta la preocupación del presente caso, que los cabildos canarios delegasen competencias en los municipios de su ámbito territorial. Lo que vulneraría, a juicio del recurrente, la autonomía local. No obstante, el Constitucional descarta esta interpretación, al sostener que el art. 27 LBRL no es la norma habilitadora de la delegación de competencias por las entidades locales en otras entidades. La delegación como técnica organizativa encuentra su fundamento directo en la potestad de autoorganización inherente a la autonomía local constitucionalmente garantizada, sin que sea preciso que una norma legal la reconozca, siendo así que cuando la ley establece una regulación, como es el caso, lo hace para imponer límites a esta técnica (FJ 5.c).

Cuarto, la impugnación del art. 36.1.h) LBRL, en el que la LRSAL atribuye a las diputaciones provinciales, como competencia propia, el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, pudiendo la diputación ofrecer su colaboración a estos para reducir tales costes, en el caso de que detectara que estos son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella. De todo esto, lo que cuestiona el Gobierno canario, por entender que conculca la autonomía local, es la función de seguimiento. Sin embargo, para el Constitucional el seguimiento de estos costes se traduce en comprobaciones que no suponen por sí una intromisión en las decisiones del municipio sobre la organización de sus servicios, razón por la que desestima la impugnación planteada (FJ 5.d).

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional hace frente a todas aquellas impugnaciones que se fundamentan en la invasión de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Canarias (FF. JJ. 6 a 11). Expondremos el resultado de estas impugnaciones haciendo un ejercicio de síntesis aún mayor.

Primero, el Gobierno de Canarias impugna con carácter preventivo los artículos 7.4, 13.1 LBRL y 39.5.e) de la anterior Ley del suelo, en cuanto a la exigencia de informe de la Administración que tenga atribuida o ejerza la tutela financiera, junto con los apartados 5 de la disposición adicional 2.^a LBRL y 3 de la disposición adicional 2.^a LRSAL, que salvaguardan la atribución de la tutela financiera a los órganos competentes de las instituciones forales en tales casos (País Vasco y Navarra). La impugnación se fundamenta en que de esta última atribución podría entenderse que en el resto de los casos la tutela financiera correspondería al Estado, especialmente cuando un estatuto de autonomía no la hubiera asumido expresamente, como le ocurre a Canarias. El Tribunal Constitucional descarta esta interpretación, porque entiende que esto

es algo que sigue dependiendo de los estatutos de autonomía, no pudiendo presumirse que, en caso contrario, correspondería al Estado, razón por la que desestima la impugnación (FJ 6).

Segundo, se impugna la disposición adicional 2.^a LRSAL en cuanto limite a Navarra la facultad de atribuir competencias propias a sus municipios fuera de los ámbitos materiales del art. 25.2 LBRL, dejando fuera de esta opción al resto de comunidades autónomas. En la medida en que esta interpretación ya fue descartada en la STC 41/2016 (FJ 10), el Tribunal desestima la impugnación planteada (FJ 7).

Tercero, se impugna la referencia a las entidades equivalentes a las diputaciones provinciales que se hace en varios preceptos (arts. 26.2 y 3, y 36.1 LBRL), en cuanto ello suponga equiparar los cabildos insulares a las diputaciones provinciales, en contra del hecho insular, de la singular posición institucional de estos cabildos, y desconociendo la coordinación insular de los servicios municipales regulada por la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas canarias. En respuesta a estas alegaciones, el Tribunal Constitucional argumenta que la LRSAL no menoscaba la singularidad insular, antes al contrario, la respeta, previéndose incluso el posible desplazamiento de la legislación básica, lo que resultaría del apartado 1 de su disposición adicional 16.^a. La atribución de estas funciones a los cabildos no pretende desconocer las que ya tuvieran atribuidas en su legislación específica, por lo que rechaza la impugnación (FJ 8).

Cuarto, se impugna por el Gobierno canario el art. 27 LBRL, porque, en la nueva redacción del precepto, ya no se incluye la participación de las comunidades autónomas, mediante informe o consulta previa, cuando el Estado delegue sus competencias en los municipios. El Constitucional responde que, sin desprestigiar tal participación, que dependerá de la ponderación de intereses en cada sector material, la decisión acerca de darla o no, tratándose de delegación de competencias estatales, no corresponde a la Comunidad Autónoma sino al Estado, por lo que el precepto impugnado no puede considerarse inconstitucional por esta sola razón (FJ 9).

Quinto, se impugna el art. 84.bis LBRL porque limita los supuestos en que cabe autorización o licencia para el acceso al ejercicio de actividades económicas a los enumerados en dicho artículo, impidiendo que las comunidades autónomas en el ejercicio de políticas propias añadan otros supuestos distintos, también basados en razones imperiosas de interés general. La alegación es rechazada, basándose en jurisprudencia previa (siendo los precedentes más inmediatos el FJ 7 de la STC 79/2017, relativa a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y el FJ 7 de la STC 91/2017, sobre la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible), con

el argumento de que estamos ante el ejercicio de una competencia estatal básica (art. 149.1.18.ª CE) que no impide las opciones políticas autonómicas: les queda a las comunidades autónomas la opción de establecer condiciones o requisitos materiales para acceder al ejercicio de la actividad, que permitirían tutelar otras razones imperiosas de interés general distintas de las enumeradas con carácter cerrado en el listado del art. 84.bis LBRL (FJ 10).

2.3

La STC 107/2017, de 21 de septiembre, en la que se resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios respecto de diversos preceptos de la LRSAL

Puede que inicialmente hubiera cierta esperanza de que la resolución de este conflicto aportara algo nuevo al enjuiciamiento constitucional de la LRSAL, por razón de la diferente perspectiva procesal, que toma en exclusiva como parámetro de constitucionalidad el principio de autonomía local. No obstante, lo cierto es que ya en varios de los procesos anteriores se había alegado la vulneración de este principio como fundamento de los recursos de inconstitucionalidad planteados, sin que ello fuera necesariamente determinante.

En todo caso, al ser esta la última de las sentencias sobre la LRSAL se encuentra, como es lógico, con la pérdida sobrevenida del objeto en lo que hace a la impugnación de los preceptos que ya han sido anulados en sentencias anteriores (FJ 2.a). También se recurre aquí a la técnica de desestimar por remisión las impugnaciones que coinciden en preceptos y argumentos ya rechazados en pronunciamientos anteriores del Constitucional (FJ 2.d). Cuando no es así, el Tribunal debe afrontar los nuevos argumentos y dar una respuesta razonada a la impugnación, como ocurre en los distintos supuestos que expondremos a continuación, sin éxito de los recurrentes en la estimación de sus pretensiones.

El primero es la impugnación del art. 7.4 LBRL. Este precepto legal, sobradamente conocido a estas alturas, en el que la LRSAL da carta de naturaleza a las llamadas “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, o también competencias propias generales, como son denominadas por el Constitucional (STC 41/2016, FJ 10), es impugnado por dos motivos (FJ 3).

Uno. Los municipios que plantean el conflicto entienden que el art. 7.4 LBRL, al prohibir las duplicidades, prohíbe las llamadas actividades complementarias, aquellas que se ejercían al amparo del derogado art. 28 LBRL, y que eran, eso, complementarias de las propias de otras Administraciones públicas. Esto preocupa especialmente en los ámbitos competenciales en los que

se coincide con las comunidades autónomas, que es donde cabe situar a las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Este sacrificio iría en detrimento del autogobierno municipal.

El Tribunal Constitucional reconoce la indeterminación o indefinición normativa acerca de lo que deba entenderse por duplicidad en la LRSAL, pero niega que estas competencias duplicadas sean necesariamente las complementarias, pues también se prohíben las duplicidades en el caso de las competencias del art. 25.2 LBRL. Recuerda el Constitucional su reciente doctrina en la que distingue entre competencias propias específicas, las que se atribuyen al amparo del art. 25.2 LBRL, y competencias propias generales, las que se ejercen con fundamento en el art. 7.4 LBRL (STC 41/2016, FJ 10). Y afirma que el ejercicio de actividades complementarias sigue siendo posible, si bien ahora su basamento no es el derogado art. 28 LBRL, sino el nuevo art. 7.4 LBRL, debiendo sujetarse a los límites establecidos por el mismo.

A lo anterior añade el Tribunal que la determinación de lo que es una duplicidad queda al desarrollo autonómico, único responsable de una posible vulneración constitucional en los términos que se alegan por los recurrentes. Por otro lado –apunta–, la Administración a la que compete emitir el informe sobre si existe una duplicidad no tiene que prohibir necesariamente la competencia municipal duplicada. Así, en el caso de la Administración autonómica, ponderando intereses puede decidir que la ejerza el municipio, no la comunidad autónoma. Por tanto, nuevamente, la posible vulneración constitucional sería problema de esta Administración y no del legislador básico, para el caso de que la ponderación no se ajustara a la Constitución.

Dos. Se argumenta por los municipios que la intervención de las Administraciones a cuyo informe favorable se subordina el ejercicio de las competencias locales genéricas del 7.4 LBRL, estaría excesivamente indeterminada, abriendo amplísimos márgenes de discrecionalidad. El Tribunal Constitucional reconoce esta indeterminación, pero la justifica en que es una norma básica, que debe dejar margen a las comunidades autónomas, que serán las que precisen procedimientos, órganos competentes, etc. Por esta razón, se rechaza la impugnación.

La segunda impugnación que aquí expondremos es la del art. 26.2 LBRL. Recordemos que este es el precepto en el que se habilita a la diputación provincial a ejercer la coordinación de ciertos servicios en municipios con población inferior a 20 000 habitantes, para el caso de que el municipio no pueda hacerlo a un coste efectivo menor. También este precepto se impugna por dos motivos que pasamos a resumir, junto con la respuesta del Tribunal (FJ 4).

Uno. Se alega por los municipios promotores del conflicto que la atribución de las funciones de coordinación tanto a diputaciones provinciales como a entidades equivalentes arroja el riesgo de que, si estas últimas son comunidades autónomas uniprovinciales, se van a atribuir funciones típicamente municipales a entidades que están fuera del sistema local, en las que los municipios afectados no están presentes. El Tribunal Constitucional desestima la impugnación porque, según su reciente doctrina (STC 111/2016, FJ 12.d), esta función de coordinación es voluntaria, debe contar con la conformidad del municipio, pudiendo este incluso oponerse, y no existiendo tal coordinación si el municipio no acepta.

Dos. Por otra parte, se alega que hay un caso en el que se puede imponer la coordinación sin la conformidad municipal, cuando esta resulte del plan económico-financiero que se ve obligado a aprobar el municipio en el supuesto del art. 116.bis LBRL. El Constitucional responde que estos planes los elabora el propio municipio, que es quien decide qué medidas deben incluirse en el plan, a fin de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exigen su aprobación. Al municipio se le dejan, pues, opciones, margen suficiente para decidir cuál de las medidas incluye, no estando obligado a incluirlas todas, como ya se dijo en una sentencia anterior (STC 180/2016, FJ 8). De tal modo que la inclusión en el plan de la coordinación provincial no deja de ser una opción municipal. Y si aun así se optara por incluirla, resultando excesivamente constreñida la autonomía local, como consecuencia del plan aprobado y de la coordinación provincial ejercida, ello ya no sería problema de la LRSAL, sino de su aplicación. Por todo ello, se desestima la impugnación.

La tercera impugnación (FJ 5) recae sobre el art. 116 bis y la disposición adicional 9.^a LBRL, argumentando los municipios recurrentes que, al penetrar estas disposiciones en el ámbito material que el art. 135.5 CE reserva a la ley orgánica, incurrirían en una vulneración del sistema de fuentes que entrañaría, a la postre, el desconocimiento de su autonomía constitucionalmente garantizada. El Tribunal Constitucional responde negando la falta de conexión entre las infracciones alegadas, y sosteniendo que aunque estas materias estuvieran reservadas a ley orgánica, no por ello se vulneraría la autonomía local. Por tanto, desestima la impugnación, y no entra a conocer en si se precisa o no ley orgánica porque eso no es algo que pueda hacerse en un proceso como este, que se restringe a los motivos de inconstitucionalidad por vulneración de la autonomía local. Aunque –recuerda– sobre esto ya se pronunció en procesos anteriores, desestimando tal motivo de inconstitucionalidad (SSTC 41/2016, FJ 15, y 111/2016, FJ 4).

3

Las sentencias sobre la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Entre los meses de junio y octubre del año 2017 se han dictado por el Tribunal Constitucional hasta un total de cuatro sentencias en las que se resuelven recursos interpuestos contra la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, Ley 20/2013). Ni esta Ley ni estas sentencias inciden específicamente sobre la autonomía local, afectando principalmente a competencias autonómicas. No obstante, en la medida en que condicionan el régimen de intervención administrativa sobre el ejercicio de actividades económicas, y en que las entidades locales tienen aquí potestades de intervención (art. 84 LBRL), las trataremos en estas páginas, aunque sea de forma muy somera.

La primera es la STC 79/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la Ley 20/2013. Es la más importante de las cuatro, dado que las siguientes lo que hacen es, principalmente, apoyarse en esta primera sentencia, en tanto que los distintos recursos planteados versen sobre la misma Ley y se basen igualmente en la vulneración de competencias autonómicas. En esta primera sentencia se anulan: las letras b), c) y e) del apartado segundo del art. 18; los arts. 19 y 20, y la disposición adicional 10.^a de la Ley 20/2013, así como el apartado segundo del art. 127. quater de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA), introducido por la Ley 20/2013, y únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las comunidades autónomas. Por otra parte, se realiza una interpretación de conformidad del inciso “que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir”, contenido en el último párrafo del art. 26.5 b) de la Ley 20/2013.

La segunda sentencia es la STC 110/2017, de 5 de octubre, resolutoria del recurso interpuesto por el Gobierno de Cataluña. En esta se declara la pérdida sobrevenida del objeto en relación con los preceptos ya anulados por la STC 79/2017, y se asume la interpretación de conformidad recogida en la misma, pero también se establece una nueva declaración de inconstitucionalidad, la del art. 6 de la Ley 20/2013, que no había sido impugnado en el proceso anterior.

En la misma línea, en tanto asume la doctrina vertida por las dos sentencias anteriores, se sitúa la STC 111/2017, de 5 de octubre, que resuelve el recurso que interpuso el Gobierno andaluz. Aquí la novedad reside en la anulación de un nuevo precepto de la Ley 20/2013, el apartado c) de su art. 21.2.

Finalmente, en la STC 119/2017, de 31 de octubre, que pone fin al recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias, no hay novedad alguna, solo declaración de pérdida sobrevenida del objeto respecto de las impugnaciones de preceptos ya anulados por las dos primeras sentencias.

Pasando ya a la exposición, siquiera sea a modo de síntesis, de las aportaciones a destacar de estas sentencias, comenzaremos abordando, en primer lugar, aquellas impugnaciones que cuestionan la formulación o aplicación del principio de eficacia nacional proclamado, como veremos, por la Ley 20/2013.

Siguiendo un orden cronológico, la primera sería la impugnación por el Parlamento catalán de los arts. 19 y 20 de la Ley 20/2013, que incluye, por conexión, la de la disposición adicional 10.^a de la misma Ley. Es en el art. 6, que no es objeto de discusión en este primer proceso constitucional, donde se enuncia el llamado principio de eficacia nacional de los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes, relacionados con el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas. Mientras que lo que hacen los arts. 19 y 20 es desarrollar su alcance.

El Parlamento recurrente alega que estas disposiciones, al amparo de un título competencial estatal legítimo (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, *ex* art. 149.1.13.^a CE), constriñen las competencias sectoriales, también legítimas, de las comunidades autónomas, vaciándolas de contenido, y que, además, vulneran el principio de territorialidad de las competencias. Atendiendo a estas alegaciones, el Tribunal declara inconstitucional el principio de eficacia nacional, tanto porque excede del alcance de la competencia estatal reconocida en el art. 149.1.13.^a CE, como porque vulnera el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, alterando el orden constitucional de distribución de competencias. En consecuencia, declara la inconstitucionalidad y anula los arts. 19 y 20 de la Ley 20/2013, pues sustentan toda su redacción en el principio de eficacia nacional. Igual hace con la disposición adicional 10.^a de la misma Ley. Y, finalmente, con las letras b), c) y e) del apartado segundo del art. 18, que también habían sido impugnadas (STC 79/2017, FF. JJ. 9 a 14).

Será con posterioridad cuando el Tribunal Constitucional tenga la oportunidad de pronunciarse acerca de la constitucionalidad del art. 6 de la Ley 20/2013, que es el que establece propiamente el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Lo hace con ocasión de la impugnación que realiza de este precepto el Gobierno catalán, mediante un recurso que es resuelto por la STC 110/2017, de 5 de octubre. En esta sentencia se aplica la doctrina vertida en la sentencia pre-

cedente, declarando en consecuencia la inconstitucionalidad del precepto y anulándolo (STC 110/2017, FJ 3).

Por último, debemos dejar aquí constancia de la anulación por el Constitucional, en la sentencia que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno andaluz, de otro precepto, basándose en que también es aplicación del principio de eficacia nacional, y, por tanto, en los pronunciamientos anteriores. El precepto que se declara inconstitucional y se anula es el art. 21.2 c) de la Ley 20/2013, que atribuye a la autoridad de origen el control del cumplimiento de la normativa relacionada con los requisitos de fabricación, uso y consumo del producto (STC 111/2017, FJ 3.a).

En segundo lugar, quisiéramos llamar la atención acerca de la impugnación que realiza el Parlamento de Cataluña del apartado segundo del art. 127. quater de la LJCA. Este precepto forma parte del Capítulo IV del Título V de esta Ley, en el que se regula un nuevo procedimiento contencioso-administrativo, introducido por la Ley 20/2013, bajo el nombre de procedimiento para la garantía de la unidad de mercado. Se trata de un procedimiento que, entre otras cosas, se caracteriza porque solo puede ser iniciado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC), de oficio o a petición de los operadores económicos.

El apartado objeto de la controversia constitucional establece que, si en el marco de dicho procedimiento, la CNMC solicitara la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, esta se produciría de forma automática una vez admitido el recurso. Esta suspensión automática supone otorgar un privilegio procesal a la CNMC en relación con los actos y las disposiciones de las distintas Administraciones públicas, tanto autonómicas como locales. Pero en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto únicamente se cuestiona en tanto afecte a actuaciones autonómicas, por lo que es esta la perspectiva desde la que se produce el enjuiciamiento constitucional, sin entrar a valorar una posible afección de la autonomía local.

Bajo este enfoque, el Tribunal Constitucional señala que esta suspensión automática ha sido configurada por el legislador como un mecanismo de control exorbitante de las decisiones autonómicas, puesto en manos de la CNMC, que no deja de ser un organismo estatal. Basta con la mera petición de la suspensión para que esta se produzca, sin que el órgano judicial entre a valorarla en ese primer momento, invirtiendo la lógica propia de la adopción de medidas cautelares en el contencioso-administrativo. Para el Constitucional este tipo de controles deben considerarse excepcionales, y solo son posibles en los casos en que el Texto Constitucional los prevea, con atribución directa a un determinado órgano y exclusivamente en procesos constitucionales, como ocurre en el art. 161.2 CE. Por todas estas razones, entiende que la suspensión automática

de las actuaciones autonómicas prevista en el art. 127.º quater de la LJCA es incompatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de esta deriva, por lo que declara inconstitucional y anula el correspondiente apartado segundo de este artículo, pero únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las comunidades autónomas (STC 79/2017, FF. JJ. 16 y 17).

Nada se dice para los casos en que se trate de actuaciones de las entidades locales, pero porque, como se ha dicho, este problema no se ha llevado al proceso y el Constitucional no puede, en consecuencia, pronunciarse. Todo ello sin perjuicio de que pudiera llegarle en el futuro por la vía del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

4

La STC 108/2017, de 21 de septiembre, por la que se anula la Ley 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà

Mediante la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, se creó el municipio de Medinyà. Su creación se produce tras la entrada en vigor de la LRSAL, que introduce en el art. 13.2 LBRL el requisito de que los nuevos municipios tengan al menos 5000 habitantes, cosa que no cumple Medinyà, con solo 866. La contravención por la Ley catalana de la normativa estatal básica lleva a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno de la nación, que es el que resuelve la sentencia que aquí analizamos. Podría sorprender la creación de este municipio vulnerando de manera tan clara, en opinión del que esto escribe, la normativa básica, pero también hay que tener en cuenta que en ese momento el precepto estatal contravenido se encontraba recurrido ante el Constitucional.

El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, frente a la pretensión de inconstitucionalidad planteada por el recurrente, argumentan: primero, que la creación de Medinyà se fundamenta en la competencia de la Generalitat para la alteración de términos municipales y creación de municipios establecida en el art. 151 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; segundo, que su ley de creación es una ley singular, amparada por la tradición histórica de este municipio como independiente, lo que encajaría en los regímenes especiales que permite el art. 30 LBRL; y, tercero, que existen una serie de antecedentes e iniciativas para la creación de este municipio que son previos a la entrada en vigor de la LRSAL, por lo que el nuevo requisito de los 5000 habitantes no le sería aplicable (FJ 1).

Todos estos argumentos son rechazados de forma ordenada y tajante por el Tribunal Constitucional: primero, recordando su doctrina sobre la relación entre bases estatales y desarrollo autonómico en materia de creación

de nuevos municipios (SSTC 41/2016, FJ 6.b, y 214/1989, FJ 9), doctrina que ya le ha permitido salvar en un proceso previo la constitucionalidad del nuevo art. 13 LBRL (STC 41/2016, FJ 6.b), de tal modo que la normativa básica puede establecer un requisito de un mínimo de 5000 habitantes para crear nuevos municipios, conforme al art. 149.1.18.^a CE, sin que con ello se conculquen las competencias estatutarias (FJ 2); segundo, negando, en consecuencia, tanto el carácter de ley singular de la Ley 8/2015 como que el Parlamento catalán no esté vinculado por las bases estatales en este punto, como también se llega a sostener por la defensa (FJ 3); y, tercero, rechazando que la LRSAL no sea aplicable a este procedimiento, pues, cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, e incluso antes, cuando se aprobó la moción correspondiente en el Parlamento catalán, la LRSAL ya había entrado en vigor (FJ 3). Por todas estas razones, el Tribunal estima la inconstitucionalidad de la Ley catalana creadora del municipio de Medinyà, que, en consecuencia, anula.

5

La STC 143/2017, de 14 de diciembre, sobre la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

La importancia del urbanismo para las entidades locales, especialmente en los municipios, justifica por sí sola la elección para este trabajo de la STC 143/2017, de 14 de diciembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (en adelante Ley 8/2013). Aunque esta ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante TRLSRU), el proceso no pierde su objeto, extendiéndose el enjuiciamiento constitucional a los preceptos equivalentes de este último, en tanto reproduzcan los artículos impugnados. Por tanto, las declaraciones de inconstitucionalidad o las interpretaciones de conformidad que haga el Tribunal sobre los preceptos de la Ley 8/2013 se extienden a los del TRLSRU.

La controversia constitucional viene suscitada por razón de las alegaciones que hace el Gobierno recurrente de vulneración de competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda y procedimiento administrativo, mientras que el Estado ha dictado esta Ley con amparo en un rosario de títulos competenciales, de los cuales el principal es el establecido en el art. 149.1.13.^a CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

A fin de resolverlas, el Constitucional ordena las impugnaciones en tres grupos, orden que nosotros también seguiremos en nuestra exposición, que habrá de ser necesariamente de síntesis. Primero, las de los preceptos reguladores del informe de evaluación de los edificios; segundo, las de aquellos que regulan las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana; y, tercero, la del que impone la autorización para determinados usos del suelo y actividades jurídicas, y regula el sentido negativo del silencio (FJ 2.C).

De este modo, procede referirse, en primer lugar, a la impugnación de los preceptos que regulan el informe de evaluación de los edificios (arts. 4, 5 y 6, y disposiciones transitoria 1.^a y final 18.^a de la Ley 8/2013). Queda fuera del enjuiciamiento el art. 5, que tras su derogación no ha pasado al TRLSRU. El Tribunal declara inconstitucionales los preceptos restantes, con la salvedad del art. 4.1. Tras analizar su posible basamento en diversos títulos competenciales estatales, termina concluyendo que el Estado no ostenta competencias que le permitan imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios, y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad, así como la certificación de eficiencia energética, que integran el contenido del informe de evaluación cuestionado. Como ya se ha apuntado, esta declaración de inconstitucionalidad se extiende a los preceptos equivalentes del TRLSRU: arts. 29, salvo su apartado primero, y 30, disposición transitoria 2.^a y disposición final 1.^a (FF. JJ. 3 a 8).

En segundo lugar, toca referirse a la impugnación de los preceptos reguladores de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. En concreto, se cuestionan los arts. 7-13 y 15 de la Ley 8/2013. De estos, los arts. 7 y 8 se salvan, en su integridad, de la declaración de inconstitucionalidad. No ocurre lo mismo con una serie de apartados, párrafos e incisos de los arts. 9-13 y 15, cuya cita en detalle obviaremos, porque haría esta exposición excesivamente prolija. También en este caso la declaración de inconstitucionalidad se extiende a sus equivalentes en el TRLSRU, que pueden encontrarse dentro de los arts. 4, 9, 22, 24, 42 y 43. La mayor parte de las anulaciones obedecen a una extralimitación de la competencia estatal, en tanto se regulan actuaciones concretas sobre suelo urbano o se predeterminan técnicas e instrumentos estrictamente urbanísticos, desplazando la competencia autonómica en la materia (FF. JJ. 9-20).

En tercer y último lugar, procede abordar la impugnación de la disposición final 12.^a de la Ley 8/2013, que da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del art. 9 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. También aquí la controversia sigue teniendo sentido, pues tales preceptos han pasado al nuevo

TRLSRU. En concreto, se impugna el inciso primero del art. 9.7, así como todo el art. 9.8.

Ninguna objeción hace el Constitucional a la regulación plasmada en el primer inciso del art. 9.7, que sin entrar en el tipo de suelo en el que se lleven a cabo las edificaciones, se limita a exigir una intervención administrativa de conformidad, aprobación o autorización que habrá de ser establecida por la legislación autonómica. Por tanto, no excede de lo básico (FJ 21). Tampoco le plantea problemas de constitucionalidad que en el art. 9.8 el legislador estatal exija una concreta técnica de intervención o control, como es la autorización, en determinados supuestos, que no se limitan, además, al acto de edificar, comprendiendo también otras actividades y usos urbanísticos. No excede, a juicio del Tribunal, de lo básico (FJ 22).

Pero el art. 9.8, además de exigir autorización en determinados supuestos, les impone el silencio negativo, para el caso de que los concretos procedimientos autorizatorios no se resuelvan dentro del plazo máximo establecido. Al estar atribuida la competencia legislativa sobre urbanismo a las comunidades autónomas, no basta con la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.^a CE) para justificar la determinación por el Estado de estos supuestos de silencio negativo. Esta competencia estatal permite, según el Tribunal, el establecimiento de una regla común o general sobre el silencio administrativo en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio, la del segundo inciso del art. 9.7, según el cual, “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”. Pero no ampara la determinación de concretos supuestos de silencio negativo en materia de urbanismo. Ello obliga a analizar cada uno de los procedimientos urbanísticos afectados, a fin de constatar si el Estado presenta algún título competencial que le faculte para imponer el silencio negativo.

Conforme a este proceder actúa el Tribunal, salvando la inconstitucionalidad de algunos de los supuestos que analiza, en los casos en que detecta una competencia estatal, como la competencia básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23.^a CE) en el primer inciso del art. 9.8.a), o el procedimiento administrativo común en el segundo inciso del art. 9.8.d). En algún otro caso, lo hace mediante interpretaciones de conformidad, como en el segundo inciso del art. 9.8.b) y en el art. 9.8.c), en los que el supuesto se reputa constitucional, con fundamento en la competencia estatal básica sobre medio ambiente, solamente cuando las actuaciones se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Y, finalmente, en los supuestos en que no encuentra anclaje competencial, declara la inconstitucionalidad del mismo. Todas estas declaraciones, incluyendo las interpre-

taciones de conformidad, se extienden a sus equivalentes en el TRLSRU, que pueden situarse dentro del art. 11.4 del mismo (FJ 23).

Unos meses más tarde, el Tribunal Constitucional ha vuelto a enjuiciar la constitucionalidad de la misma Ley, ahora en su STC 75/2018, de 5 de julio de 2018, resolutoria de otro recurso de inconstitucionalidad, esta vez interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid. Se trata de una sentencia que, como es lógico, se apoya en gran medida en la anterior, incorporando las correspondientes declaraciones de pérdida sobrevenida del objeto, en aquellas impugnaciones que ya han sido estimadas por el Tribunal, así como desestimando ciertas impugnaciones por remisión, en tanto coincidan precepto y argumentación con las resueltas en sentencias precedentes. Cuando no coinciden, entra en ellas y desestima (FF. JJ. 3-7), no aportando ninguna nueva declaración de inconstitucionalidad que deba reseñarse aquí.

6

La STC 151/2017, de 21 de diciembre, sobre la exigencia por la LOREG de una mayoría reforzada para la propuesta de moción de censura al alcalde en casos de transfuguismo

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias planteó cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 197.1 a), párrafo tercero en relación con el segundo, de la LOREG, por posible vulneración del art. 23.2 CE. En el precepto legal cuya constitucionalidad se cuestiona se exige una mayoría reforzada para poder proponer una moción de censura al alcalde en los casos de transfuguismo, sean tráfugas que antes formaban parte del grupo político del alcalde a censurar, sean tráfugas que simplemente ya no forman parte del grupo político municipal al que se adscribieron inicialmente. En ambos casos, a la mayoría absoluta que ya exige de por sí el artículo, debe sumársele un número igual al de concejales tráfugas que promuevan la moción. De estos dos supuestos, es el segundo el que se ventila en el proceso judicial del que trae causa la cuestión, que afecta a concejales del Ayuntamiento de Tacoronte. El tribunal ordinario entiende que esta exigencia legal es tanto como impedir a estos concejales participar en la promoción de la moción de censura, lo que fundamenta la duda de constitucionalidad, en la medida en que tal restricción afecte a su derecho de participación política (art. 23.2 CE).

El Constitucional recuerda que la función representativa en el ámbito local, amparada por este derecho constitucional, incluye la participación de los concejales, incluso los no adscritos, en la actividad de control del

Gobierno local. En consecuencia, la facultad de promover una moción de censura se encuadraría en el núcleo de dicha función. Cuando la LOREG exige una mayoría adicional para los casos en que estos concejales no adscritos quieran participar en la propuesta, está alterando el régimen de su derecho de participación, que restringe abiertamente, como si sus apoyos no contaran, pudiendo ocurrir que ya por ello no sea factible plantear la moción (FF. JJ. 3 y 4).

Lo siguiente, por tanto, para el Tribunal, es comprobar si dicha restricción llega al punto tal de lesionar el art. 23.2 CE o, por el contrario, se limita a incidir sobre este, con la debida armonía y con otro fundamento constitucionalmente admisible. El examen por el Tribunal de la normativa dictada en España contra el transfuguismo en los Gobiernos locales, le lleva a sostener que restricciones como las que aquí se analizan persiguen que no sea modificada “la voluntad popular”, no se modifiquen “las mayorías de gobierno” ni “cambien gobiernos municipales” y se favorezca con ello “la regeneración democrática” o la “estabilidad en la vida municipal” (FJ 5).

A continuación, aplica a la medida legal el triple juicio de proporcionalidad, pasando los dos primeros, idoneidad y necesidad. No supera, sin embargo, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Y ello porque el Constitucional entiende que la salida del concejal del grupo político municipal al que se adscribió inicialmente, no puede, en abstracto, sin mayor precisión normativa sobre cuál fue la razón de dicha salida o sobre cuáles puedan ser sus consecuencias, estimarse, sin más, contraria a la estabilidad de la vida municipal o defraudadora de la voluntad popular. Por esta razón, declara la inconstitucionalidad del precepto de la LOREG cuestionado, habida cuenta de la vulneración del art. 23.2 CE (FJ 7). En cuanto al alcance y los efectos de este fallo, el Tribunal difiere la nulidad hasta la convocatoria de un nuevo proceso de elecciones locales, pudiendo en dicho periodo de tiempo el legislador proceder, en su caso, a sustituir la norma declarada nula, respetando el pronunciamiento del Constitucional (FJ 8).

La sentencia contiene hasta cinco votos particulares, dos que discrepan de que se difiera la nulidad consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, subrayando la excepcionalidad de tal solución (los de los magistrados Encarnación Roca Trías y Andrés Ollero Tassara), y tres que no coinciden con la propia declaración de inconstitucionalidad, cuestionando la forma en que se ha llevado a cabo el juicio de proporcionalidad en sentido estricto (los de los magistrados Cándido Conde-Pumpido Tourón, Alfredo Montoya Melgar, y Juan Antonio Xiol Ríos).

7

La STC 154/2017, de 21 de diciembre, relativa a la Ley Foral de las Policías de Navarra, en lo que hace a la regulación de la Policía local

La presente sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra. Estamos ante un recurso esencialmente competencial, como reconoce la propia sentencia, puesto que se cuestiona esta Ley, principalmente, en tanto afecta a las competencias que usa el Estado para regular la Policía local.

Por esta razón, el recurrente aduce vulneración de los títulos competenciales estatales recogidos en los arts. 149.1.18.^a (bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos) y 149.1.29.^a CE (seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las comunidades autónomas), en la medida en que entiende que no se respetan ciertas previsiones de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS), así como de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. También se alega la vulneración del art. 23.2 CE por la disposición adicional 1.^a de la Ley Foral recurrida.

Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra se encuentran amparadas por los arts. 49.1.b (régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos) y 51 (regulación del régimen de la Policía foral y coordinación de las Policías locales de Navarra) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA). Como por todos es sabido, esta Comunidad encuentra reconocidos sus derechos históricos en la disposición adicional 1.^a de la CE, derechos que se actualizan por la LORAFNA.

Los preceptos objeto de la impugnación, todos ellos en la redacción introducida por la Ley Foral 15/2015, se refieren a las siguientes cuestiones: la relación entre las Policías de Navarra (apartados 1.^o y 2.^o del art. 5.ter de la Ley Foral 8/2007); el acceso mediante promoción interna a los empleos de inspector y subinspector de los cuerpos de Policía local (arts. 34.1 y 35.1 de la Ley Foral 8/2007); el régimen disciplinario de los policías locales de Navarra (art. 57.1 de la Ley Foral 8/2007); y la integración de los auxiliares de policía en los cuerpos de Policía local (disposición adicional 1.^a de la Ley Foral 15/2015). Expondremos la resolución de cada una de estas impugnaciones siguiendo este mismo orden.

Comenzando por la de los apartados cuestionados en el art. 5.ter de la Ley Foral 8/2007, estos vienen a establecer: que toda la información policial del municipio se facilitará al sistema de información de la Policía foral, y que toda solicitud de apoyo de los policías locales de investigación policial se efectuará siempre a través de la Policía foral. Para el recurrente esta regulación vulnera el art. 149.1.29.^a CE, al situar como único interlocutor de la Policía local a la Policía foral, en detrimento de funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y vaciando de contenido a las juntas locales de seguridad. El Parlamento navarro niega tal vulneración, aduciendo el carácter histórico de la competencia sobre coordinación de Policías locales, la inaplicación de la LOFCS, y que la constitución de las juntas locales de seguridad es potestativa.

El Tribunal Constitucional entiende que esta regulación va más allá de la mera coordinación de Policías locales, incardinándose en la materia seguridad pública, que es competencia exclusiva del Estado. No acepta la vulneración constitucional en lo que hace al vaciamiento de las competencias de las juntas locales de seguridad, cuya regulación en la LOFCS es de aplicación supletoria en Navarra. Tampoco le parecen un problema los párrafos segundo y tercero del apartado 1.º del art. 5.ter, en cuanto se limitan a establecer deberes recíprocos de información entre la Policía foral y los cuerpos de la Policía local, consecuencia del principio general de colaboración entre Administraciones públicas. Por el contrario, sí que estima inconstitucionales el párrafo primero de este mismo apartado 1.º del art. 5.ter de la Ley Foral 8/2007, así como su apartado 3.º, en cuanto inciden sobre las relaciones entre las Policías locales de Navarra y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, interfiriendo en las funciones de estas últimas, extralimitándose de las funciones de coordinación de Policías locales, e invadiendo la competencia estatal en materia de seguridad pública (FJ 7).

Los arts. 34.1 y 35.1 de la Ley Foral 8/2007, en la redacción de la Ley Foral 15/2015, regulan el acceso mediante promoción interna a los empleos de subinspector e inspector. Se impugna en ambos casos la aplicación a los cuerpos de Policía local de sus incisos finales “o que cuenten con más de cinco años de antigüedad en dicho empleo, aunque carezcan de titulación”, en tanto se entiende que esta dispensa de titulación, para la promoción interna, es contraria a la regulación estatal básica sobre función pública, vulnerando el art. 149.18.^a CE. El recurrente alega la vulneración del art. 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, pero este precepto, en lo que hace al requisito de la titulación, está derogado. Si bien, el Tribunal entiende igualmente aplicable, y vulnerado, el art. 18.2, en su conexión con el art. 56.1.e), del Real Decreto Legislativo 5/2015, de

30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que recoge la misma exigencia. Analizado por el Constitucional si este aspecto del derecho a la promoción interna de los funcionarios públicos forma parte de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica estatal reconoce a estos, y que la regulación foral debe respetar, la conclusión es afirmativa. Por esta razón se declaran inconstitucionales los incisos impugnados, y se anulan, en lo que hace a su aplicación a la Policía local (FJ 8).

También en lo que hace a su aplicación a la Policía local, se impugna el art. 57.1 de la Ley Foral 8/2007, según el cual, “el personal de los cuerpos de Policía de Navarra solo será sancionado por el incumplimiento de sus deberes cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de falta disciplinaria conforme a esta Ley Foral”. Esta disposición, a juicio del recurrente, implica que el único régimen disciplinario aplicable a la Policía local sería el de la Ley Foral, lo que excluiría la aplicación del régimen disciplinario de los policías locales establecido por el legislador estatal. Este argumento es aceptado por el Tribunal Constitucional, al encuadrar esta materia en la competencia que comparten Estado y Comunidad Foral sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, que impide que la segunda excluya las competencias del primero. No obstante, únicamente declara la inconstitucionalidad de la palabra “solo”, y en cuanto a su aplicación a los cuerpos de Policía local (FJ 9).

Finalmente, aborda el Constitucional la impugnación de la disposición adicional 1.^a de la Ley Foral 15/2015, que regula un procedimiento restringido para la integración de los auxiliares de policía en la Policía local mediante la superación de un concurso oposición en un máximo de dos convocatorias. Lo que, según el recurrente, vulnera los arts. 23.2 y 149.1.18.^a CE. El Tribunal subraya la excepcionalidad en su doctrina de las llamadas pruebas restringidas, en cuanto inciden sobre el art. 23.2 CE, en su relación con el art. 103.3 CE, especialmente por lo que hace al acceso en condiciones de igualdad. Además, apunta que el régimen de acceso a la función pública forma parte de los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos, y que la Comunidad Foral de Navarra está obligada a respetar.

Entiende el Constitucional que la norma impugnada no establece un mecanismo abierto, restringiendo su ámbito subjetivo a aquellas personas que desempeñen las labores de auxiliares de policía, con una experiencia mínima en el puesto de trabajo de 3 años, excluyendo la posible concurrencia de terceros. La existencia de procedimientos restringidos para el acceso a la función pública, dada la afeción que tiene sobre el acceso a esta en condiciones de igualdad, exige en la doctrina del Constitucional una justificación

razonable basada en una situación excepcional. Ni una ni otra aparecen en la disposición impugnada, razón por la que se declara su inconstitucionalidad y se anula (FJ 10).

La sentencia cuenta con un voto particular del magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón, en el que su principal discrepancia consiste en la forma en que se ha tenido en cuenta la competencia peculiar de la Comunidad Foral de Navarra sobre función pública, que entiende debe contrastarse no con las bases estatales en toda su extensión, sino solo con los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica estatal reconozca a los funcionarios.

8

La STC 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La STC 55/2018, de 24 de mayo, constituye el primer enjuiciamiento constitucional de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). Se resuelve con ella un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña. Al tratarse de una ley dictada por el Estado con fundamento en el título competencial recogido en el art. 149.1.18.^a CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; procedimiento administrativo común), sus preceptos se aplican, mayoritariamente, a todas las Administraciones públicas, lo que incluye a las locales. Esto último es lo que justifica que expongamos a continuación aquellas cuestiones que nos parecen más relevantes para las entidades locales.

La primera cuestión que debemos destacar es el pronunciamiento que hace el Tribunal, al hilo de la impugnación del art. 1.2 de la LPAC, en el que se reserva a la ley la inclusión en el procedimiento administrativo de “trámites adicionales o distintos” a los contemplados en la propia LPAC, dejándose al reglamento la posibilidad de establecer “especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”. Para el Tribunal Constitucional esto supone confiar las regulaciones procedimentales a la ley y, en su caso, a las normas gubernamentales con rango de ley. Si bien se limita la capacidad de autoorganización de las comunidades autónomas, estas siguen pudiendo optar por llevar al reglamento una serie de contenidos nada desdeñables, los referidos en el segundo inciso del art. 1.2 LPAC. Además –se dice–, estos incisos no hacen sino desarrollar una reserva de ley que ya opera en virtud de la Constitución, la recogida en el art. 105.c) de la misma, según el cual, la ley regulará “el pro-

cedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos”, lo que es una garantía instrumental del principio democrático. Con el desarrollo de esta garantía constitucional, lo que se pretende es evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos (FJ 6.c).

Como ya se intuirá, hemos llamado la atención sobre este pronunciamiento porque su aplicación a las entidades locales, que, recordemos, no tienen potestad legislativa, es tanto como negarles la posibilidad de llevar a cabo regulaciones procedimentales propias en el ejercicio de su autonomía constitucionalmente garantizada. No obstante, no ha sido esta la perspectiva desde la que se ha realizado el enjuiciamiento constitucional, que lo que ha hecho ha sido contrastar la adecuación de este precepto a las competencias autonómicas, salvando su constitucionalidad bajo este enfoque, lo que no prejuzga que también sea constitucional desde la perspectiva de la autonomía local.

Debe destacarse también que la sentencia tiene un voto particular, a cargo de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, en el que se discrepa de la desestimación de la pretensión de inconstitucionalidad del art. 1.2 LPAC. Por un lado, se apunta la inconsecuencia de que, ajustándose a la reserva de ley del art. 105.c) CE, se salve la constitucionalidad del primer inciso del art. 1.2 LPAC, pero no se declare la inconstitucionalidad del segundo. Por otro, se defiende que la reserva del art. 105.c) CE es una reserva genérica que se refiere al procedimiento administrativo común, y no a toda norma de procedimiento.

La segunda cuestión que estimamos de relevancia es el enjuiciamiento que hace el Constitucional de la regulación establecida en el Título VI de la LPAC, rubricado “De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”. Como puede verse, la Ley distingue entre función legislativa y potestad reglamentaria, siendo de nuestro interés únicamente la segunda, dado que las entidades locales no tienen potestad legislativa.

De este modo, si bien es cierto que buena parte de esta nueva regulación es declarada inconstitucional por el Tribunal (en concreto, los arts. 129, salvo los párrafos segundo y tercero de su apartado cuarto, 130, 132 y 133), los preceptos no se anulan, puesto que tal declaración solo juega en su aplicación a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, por invadir las competencias que sus estatutos les atribuyen para organizarse y regular la elaboración de sus leyes (FJ 7.b).

En lo que hace a su aplicación al ejercicio de la potestad reglamentaria de las comunidades autónomas, el Tribunal declara inconstitucional, pero no anula, el art. 132, así como, casi en su totalidad, el 133.

Comenzando con la planificación normativa del art. 132 LPAC, la declaración de inconstitucionalidad se basa en entender que es una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental, que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). Por tanto, excede de lo que el Estado podría haber regulado con fundamento en el art. 149.1.18.^a CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), invadiendo competencias autonómicas.

A igual conclusión se llega respecto de la regulación de la participación ciudadana que se establece en el art. 133 LPAC. Si bien contiene algunos aspectos que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como el primer inciso del art. 133.1 y el primer párrafo del 133.4, y que el Constitucional salva, el resto debe considerarse inconstitucional. Ello es así porque, aunque deje ciertos márgenes de desarrollo a las comunidades autónomas, este artículo fija una serie relevante de aspectos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas, que se estima desbordan el ámbito de lo básico.

De todas formas, en ambos casos (arts. 132 y 133 LPAC), la inconstitucionalidad solo se declara respecto de su aplicación a la elaboración de reglamentos por las comunidades autónomas, razón por la que no se anulan los preceptos, ya que, según el Tribunal, sí se aplicarían en el ámbito estatal, que no ha sido objeto de discusión (FJ 7.c). Bien está que el Constitucional haga esta matización, aunque olvide su aplicación a las entidades locales, que tampoco parece haberse cuestionado.

La tercera cuestión que queremos reseñar es la controversia suscitada en torno al párrafo segundo del art. 6.4 LPAC. El art. 6 regula los registros electrónicos de apoderamientos. Y en el párrafo cuestionado se habilita a que mediante orden ministerial se aprueben, “con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones (...), ante la Administración General del Estado o ante las entidades locales”. Ante esta regulación, se pronuncia el Constitucional indicando que la aprobación de modelos de poderes inscribibles en un registro electrónico de apoderamientos no tiene carácter normativo, no puede considerarse norma jurídica, mucho menos norma de carácter básico. No estamos sino ante funciones de mera ejecución o gestión, que no encuentran cobertura en los títulos competenciales del 149.1.18.^a CE. Por esta razón se declara inconstitucional y se anula la disposición impugnada (FJ 8).

La cuarta y última cuestión a destacar es la impugnación de la disposición adicional 2.^a de la LPAC, que regula la adhesión voluntaria de comunidades autónomas y entidades locales a las plataformas y los registros electrónicos del Estado, con la finalidad de facilitarles el cumplimiento de

las previsiones sobre administración electrónica de esta Ley. La controversia planteada gira en torno a las siguientes dos previsiones establecidas en dos incisos de esta disposición: primero, la no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al art. 7 de la LOEPSF; segundo, si se opta por la no adhesión, y, por tanto, por el mantenimiento de plataformas y registros propios, la comunidad autónoma o entidad local deberá justificar ante el ministerio competente que puede prestar el servicio de un modo más eficiente. En la interpretación que hace el recurrente, esto significa que solo es posible mantener plataformas y registros propios si el órgano estatal, ante el que se presenta la justificación, valora que tal solución es más eficiente que la de adherirse a los registros y las plataformas estatales. De esta manera, bajo la apariencia de una adhesión voluntaria, la LPAC estaría obligando a comunidades autónomas y entidades locales a utilizar las plataformas electrónicas estatales, lo que excedería del ámbito propio de lo que deben ser las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, invadiendo competencias autonómicas y vulnerando el principio de autonomía local (FJ 11.a).

Para resolver esta impugnación, el Tribunal Constitucional insiste en la voluntariedad de la adhesión a las plataformas estatales, lo que impide que esta vulnere la autonomía organizativa de entidades locales y comunidades autónomas, y apunta que la exigencia de eficiencia no puede reputarse inconstitucional, por cuanto resulta de la directa aplicación de la LOEPSF (art. 7) y de la propia Constitución (arts. 31.2 y 135), que la disposición controvertida no hace otra cosa que recordar. Por tanto, concluye que la exigencia de motivar la no adhesión a las plataformas estatales en términos de eficiencia es una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y desestima la impugnación del último inciso del párrafo primero de la disposición adicional 2.^a de la LPAC (FJ 11.c).

Ahora bien, en lo que hace al primer inciso del segundo párrafo de esta misma disposición, el Constitucional impone una interpretación de conformidad con la Constitución, según la cual, la obligación de argumentar la decisión tomada ante el ministerio competente sería solo una obligación de la comunidad autónoma o entidad local de justificar en el propio expediente el cumplimiento en términos de eficiencia, así como de comunicar esta justificación al Estado. En ningún caso implicaría la habilitación al Estado para ejercer un control administrativo sobre esta decisión. Esta interpretación impide que se consideren vulneradas las competencias autonómicas o la autonomía local, al entender que la limitación impuesta a comunidades autónomas y entidades locales no es más que una obligación de carácter meramente formal, una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas que regularía una técnica de colaboración interadministrativa (FJ 11.f).

Esta interpretación es discutida en el voto particular discrepante que plantea la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, quien entiende que, en realidad, en esta disposición sí que se había establecido, con toda claridad, un control administrativo estatal contrario a la Constitución, y que la interpretación de conformidad que realiza el Constitucional es una interpretación manipulativa que desfigura el precepto, haciéndole decir lo que realmente no dice, razón por la que debió declararse la inconstitucionalidad de los incisos impugnados.

