

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local (2023-2024)

Juan Antonio Xiol Ríos
Magistrado y vicepresidente emérito del Tribunal Constitucional

Contenido

1. Panorama general	1
2. Autonomía local	2
2.1. <i>Autonomía provincial</i>	<i>2</i>
2.2. <i>Legitimación en los conflictos de autonomía local</i>	<i>8</i>
3. Derechos constitucionales	10
3.1. <i>Uso de las lenguas oficiales en las entidades locales</i>	<i>10</i>
3.2. <i>Violencia machista</i>	<i>13</i>
4. Competencia de la Administración local	13
4.1. <i>Facultades del municipio para determinar los usos del suelo rústico</i>	<i>13</i>
4.2. <i>Competencias urbanísticas en terrenos de la costa marítima.....</i>	<i>17</i>
4.3. <i>Competencias en materia de derecho a la vivienda</i>	<i>18</i>
4.4. <i>Tráfico</i>	<i>21</i>
4.5. <i>Estaciones de servicio.....</i>	<i>22</i>
5. Funcionarios y personal.....	22
6. Haciendas locales	24

1. Panorama general

En este trabajo me referiré a las novedades en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que afectan a la Administración local en el último año: desde junio de 2023 hasta la actualidad (junio de 2024).

Como ha ocurrido en anteriores ejercicios, las novedades jurisprudenciales en materia de Administración local son escasas. En general, la jurisprudencia sobre régimen local puede considerarse estabilizada. La inexistencia, a diferencia de años anteriores, de importantes modificaciones legislativas, determina que la situación no haya experimentado cambios sustanciales.

En relación con la autonomía local resulta particularmente significativa la STC 143/2023, sobre el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana, en la que, según los votos particulares, se inicia una interpretación de la autonomía provincial más restrictiva que la mantenida en sentencias anteriores.

Los AATC 354/2023 y 485/2023 confirman doctrina anterior sobre legitimación para interponer conflictos de autonomía local.

En materia de derechos constitucionales en el ámbito local, la STC 45/2025 aborda la cuestión del uso de las lenguas oficiales en el ámbito local.

En materia de urbanismo, la STC 24/2025 versa sobre la forma de configuración de las facultades que en materia de usos del suelo rústico deben reservarse a las entidades locales y la STC 68/2024 ratifica la doctrina sobre competencias municipales urbanísticas en terrenos de la costa.

La STC 79/2024, de 21 de mayo, contribuye a perfilar las competencias de la Administración local en materia de derecho a la vivienda, aun cuando reconoce competencias al Estado en esta materia al amparo del art. 149.1.1 que los votos particulares rechazan.

En materia de funcionarios locales, la STC 67/2024 ratifica la constitucionalidad de la normativa del País Vasco sobre la regulación de funcionarios locales con habilitación nacional.

En materia de haciendas locales hallamos solamente alguna referencia a la jurisprudencia, ya consolidada, sobre el IIPVTNU como fundamento para examinar el incremento de valor en relación con el IRPF.

La STC 90/2023 aborda indirectamente la cuestión de las competencias municipales sobre señalización de zonas de aparcamiento.

Asimismo, puede observarse como, al hilo de conflictos que no afectan directamente a entes locales, el Tribunal Constitucional hace declaraciones que tienen interés desde el punto de vista del régimen local. Así ocurre en materia de violencia machista (STC 44/2024) y derecho a la tutela judicial efectiva (STC 81/2023).

2. Autonomía local

2.1. Autonomía provincial

La STC 124/2023, de 26 de septiembre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Partido Popular contra determinados preceptos de la Ley 5/2023, de 5 de noviembre, reguladora

del fondo de cooperación municipal de los municipios y entidades menores de la Comunitat Valenciana.

Consideran, en esencia, que la participación forzosa de las diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana en el fondo vulnera la garantía constitucional de la autonomía provincial reconocida en los arts. 137 y 141 CE.

La sentencia comienza recordando la jurisprudencia constitucional en materia de garantía de la autonomía local, que puede resumirse así (FFJJ 5 y 6):

- A) El contenido de la autonomía local consiste en el derecho de la comunidad local a participar mediante órganos propios en el gobierno y administración de los asuntos que le atañen. La intensidad de esta participación está en función de la relación entre los intereses locales y los supralocales en cada materia.
- B) El legislador estatal y el autonómico, en el marco de sus respectivas atribuciones, regulan y atribuyen las competencias de los entes locales respetando su autonomía garantizada en los artículos 137, 140 y 141 CE (STC 214/1989, de 21 de diciembre). El contenido constitucional de esta autonomía no puede ser restringida, pero sí ampliada por aquellos poderes como consideren conveniente en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.
- C) Corresponde al Estado fijar principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación a todo el Estado (STC 41/2016), dejando espacio a las comunidades autónomas y respetando el derecho a la autonomía local.
- D) El legislador autonómico debe respetar la garantía constitucional de la autonomía local ponderando los intereses municipales afectados y asegurando a los ayuntamientos un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses.

- E) La garantía institucional de la autonomía provincial, según la STC 103/2013, de 25 de abril, no se limita a de la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales o al apoyo a los municipios, sino que debe adecuarse a la definición del modelo común de autonomía provincial.
- F) La unidad del sistema y el principio de eficacia administrativa justifican el establecimiento por el legislador de fórmulas o cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las comunidades autónomas. La autonomía de las entidades coordinadas exige que estas conserven aquel “grado de capacidad decisoria que sea tendencialmente correlativo al nivel de interés presente en el asunto de que se trate” (STC 82/2020). Una amplia indeterminación normativa equivale a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su ‘poder de dirección’ en contra de la doctrina constitucional (STC 111/2016).

En cuanto a autonomía y suficiencia financiera local, la sentencia (FJ 7) afirma lo siguiente:

- A) De acuerdo con el art. 142 CE, las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones. Se nutren fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA. Esto no significa que se deba garantizar que dispongan de medios propios, pues lo que garantiza la CE es la suficiencia de ingresos para el ejercicio de su autonomía.
- B) El Estado debe hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales mediante el ejercicio de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias. Aquellas, según el artículo 142 CE, se nutren también de la participación en tributos de las comunidades autónomas, por lo que existe una corresponsabilidad estatal y autonómica de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales.

- C) Así se infiere del art. 25.4 de la LBRL en la redacción dada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Los ámbitos de las competencias propias municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 de la LBRL, sino que resultan igualmente de previsiones generales de esta ley básica estatal.
- D) La garantía de suficiencia de recursos financieros prevista en los preceptos básicos y estatutarios directamente respecto de los ayuntamientos, se ha de entender aplicable también a las diputaciones provinciales.
- E) El artículo 142 CE contempla la vertiente de los ingresos, pero implícitamente se refiere a la vertiente del gasto público garantizando la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos y la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos.
- F) La autonomía provincial en la vertiente del gasto público no impide que el ente autonómico imponga cargas económicas u obligaciones a las diputaciones provinciales siempre que se determinen teniendo en cuenta la relación existente entre los intereses locales y supralocales concurrentes (STC 82/2020).

La ley impugnada impone la participación forzosa de las diputaciones provinciales en la dotación económica del fondo de cooperación municipal.

La sentencia se plantea, pues, si es constitucionalmente posible que una comunidad autónoma pueda, primero, declarar de interés supralocal una competencia propia de la diputación provincial como la prevista en el apartado b) del art. 36.1 LBRL, dado su carácter general “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente lo de menor capacidad económica y de gestión”; y, de ser así, determinar, en segundo término, si en ejercicio de sus facultades de coordinación puede establecer con carácter obligatorio que una parte de los recursos

económicos provinciales se integre en un fondo autonómico de financiación municipal.

La primera cuestión fue resuelta en sentido positivo por el TC en la STC 27/1987, en la que se consideró constitucional la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declararon de interés general para la Comunitat Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, entre las que se encontraba la de “cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica de los municipios”.

En cuanto a la segunda cuestión, la STC resuelve (FJ 8) que el deber de aportación de recursos económicos propios para la dotación del fondo de cooperación municipal que se impone a las diputaciones provinciales por la ley impugnada trae causa de la competencia de cooperación y asistencia a los municipios de su ámbito territorial que a estas les corresponde, de modo que habrá que estar a la concreción que, en cada momento, se haga de esa facultad de coordinación, a través del plan sectorial correspondiente, para determinar si se han desbordado, o no los límites, que derivan directamente de la garantía constitucional de la autonomía local, en este caso, en su vertiente financiera, pues debe quedar un amplio margen a las diputaciones provinciales para ejercer dicha competencia autónomamente. Así se estableció en la sentencia sobre el plan único de obras y servicios de Cataluña, al entender que al agotar este prácticamente tal función de cooperación se producía una lesión de la autonomía provincial (STC 109/1998, FJ 13); y, en un sentido parejo, en relación con las mancomunidades de la Comunitat Valenciana [STC 105/2019, FJ 6 c)].

Pues bien, en la elaboración del plan sectorial de financiación básica del fondo de cooperación municipal se prevé la participación de las diputaciones provinciales, pues en la comisión que se prevé se integran siete miembros de extracción autonómica y seis en representación de las diputaciones y cuatro titulares de alcaldías designados por los órganos competentes de la Federación. Pese a encontrarse en una posición

minoritaria queda garantizada la participación de las tres diputaciones provinciales valencianas. Será después el específico contenido del plan sectorial el que habrá que examinar para ver si se ponderan adecuadamente los intereses públicos en presencia, tanto los locales como los supralocales.

En consecuencia, el TC no pone reparo a la ley impugnada; únicamente se declara inconstitucional el art. 7 de la Ley 5/2001 en cuanto establece un importe mínimo anual de asignación del fondo para todos los municipios y entidades locales menores, dado que se considera contrario al art. 64.3 EACV que ordena crear el fondo de cooperación Municipal de la Comunitat valenciana con los mismos criterios que el fondo estatal sin dejar lugar a márgenes interpretativos. La ley estatal (artículos 118 y siguientes de TRLHL) como la valenciana toma la población como criterio principal de distribución del fondo de participación de los municipios en los tributos del Estado; pero la ley valenciana, al fijar un importe mínimo anual para todos los municipios y entidades locales menores la ley valenciana acude, a juicio del TC, a criterios propios que se apartan de las previsiones de la norma estatal.

La sentencia va acompañada de votos particulares por los magistrados Ramón Sáenz, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel y César Tolosa, los cuales consideran que la sentencia que separa de la jurisprudencia anterior sobre autonomía provincial pues (i) amplía casi ilimitadamente el alcance potencial de las facultades de coordinación (ii) defiere a los futuros actos de aplicación de la norma la decisión en torno a la vulneración o no de la autonomía provincial amparándose en la participación minoritaria de las diputaciones provinciales en la comisión que prepara los planes sectoriales anuales, sin carácter decisorio; (iii) se apoya en sentencias anteriores que presentan profundas diferencias con el mecanismo de coordinación que se controvierte en esta sentencia, pues en ellas se limitaron las facultades de coordinación caso de afectación de los intereses autonómicos (STC 27/1987); se aceptaron intensas facultades de coordinación de las actividades de la provincia a través del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña con un alcance sectorial acotado (STC 109/1998); o se aspiraba a crear un sistema racional para superar las disfuncionalidades derivadas

de la dispar prestación de servicios sociales en distintas partes del territorio autonómico (STC 82/2020); (iv) no se cumplen los principios de subsidiariedad, predeterminación, sectorialidad y carácter no exhaustivo que el principio de autonomía provincial exige para el establecimiento de facultades de coordinación en manos de la comunidad autónoma, pues se afecta a una competencia provincial de carácter general o transversal mediante un mecanismo que no atiende a competencias o fines específicos de los municipios o de la comunidad autónoma.

STC 143/2023, de 24 de octubre, declara la pérdida de objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma Ley de la Comunitat valenciana por diputados del grupo parlamentario vox en el Congreso de los Diputados. Se reiteran los votos particulares.

2.2. Legitimación en los conflictos de autonomía local

El ATC 354/2023, de 4 de julio, inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por el Consell Insular de Formentera contra determinados preceptos de la ley del Parlamento de las Illes Balears 6/2022, de 5 de agosto, de archivos y gestión documental de las Illes Balears.

El conflicto se fundamenta en la vulneración de la autonomía local del conseller insular de Formentera, en cuanto destinatario único de los preceptos impugnados. Se alega la existencia entre 1822 y 1870 de un ayuntamiento de Formentera que produjo documentos depositados en parte en el archivo histórico.

El TC considera que no es posible considerar que Formentera sea la destinataria única de los preceptos objeto del conflicto, pues su pretensión se asienta sobre la idea de pertenencia de determinados documentos históricos olvidando el carácter general que tiene la regulación de los

archivos cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma. En el caso que se invoca como precedente, el conflicto planteado por el municipio de Torremontalbo, en relación con la ley que aprobaba la segregación de parte de su término municipal, este no podía acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la vía de impugnación de la segregación municipal única posible era la jurisdicción constitucional, mientras que en este caso no se trata de una ley singular y auto aplicativa que se agote en su contenido.

La Ley afectaría tanto a la isla de Formentera como la de Ibiza y a las instituciones de gobierno de una y otra a nivel municipal o insular, así como a las competencias sobre archivo histórico en relación con la documentación procedente de otras instituciones. Además del Consell Insular de Formentera, sería destinatario de la norma también el ayuntamiento de Ibiza, en cuanto titular y gestor del archivo histórico de Ibiza y Formentera.

El artículo 39.6 de la ley determina que tanto el archivo municipal de Ciutadella, como el archivo municipal de Palma y el archivo histórico de Ibiza y Formentera, deben alcanzar la misma categoría y consideración que los otros archivos históricos. Con ello se supera la afección que pueda tener respecto de las islas de Ibiza y Formentera en función de un interés para el conjunto de la comunidad autónoma por la relevancia de los fondos documentales conservados en tales archivos.

Finalmente, también se rechaza que concurra otro posible supuesto de legitimación, según el cual están también legitimados para plantear el conflicto un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

En efecto, no cabe admitir que amparándose en su singularidad institucional el Consell Insular de Formentera adopte esa posición o la de municipio a su conveniencia para justificar su legitimación. En este caso

la regla que resultaría aplicable es la que exige la concurrencia de la voluntad impugnatoria de, al menos, dos consejos insulares para plantear un proceso de este tipo frente a normas con rango de ley de las Illes Balears. Además, al margen del alcance general de la relación impugnada, esta afectaría a las islas de Ibiza y Formentera por lo que la población a tener en cuenta sería la de las dos islas en su conjunto.

Mediante ATC 485/2023, de 24 de octubre, se desestimó el recurso de súplica interpuesto contra la anterior resolución.

3. Derechos constitucionales

3.1. Uso de las lenguas oficiales en las entidades locales

La STC 85/2023, de 5 de julio, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJPV en relación con el artículo 6.2 de la ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.

En el artículo impugnado se dispone, en esencia, que los actos y acuerdos que enumera de las entidades locales podrán redactarse en euskera, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera. Se remitirán en esta lengua las copias o extractos a la administración autonómica y a la administración estatal.

La sentencia comienza exponiendo la doctrina constitucional sobre la cooficialidad lingüística con el artículo 3 CE. Se observa, sin embargo, que al reproducir la STC 88/2017, de 4 de julio, incurre en el defecto terminológico de aplicar la calificación de cooficial como específica de la lengua autonómica, cuando este término simplemente hace referencia a la concurrencia en el mismo territorio de dos lenguas oficiales.

La doctrina, en sus aspectos esenciales, puede resumirse así:

- A) Toda lengua oficial es –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23).
- B) Los ciudadanos tienen derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la comunidad autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa comunidad (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 31/2010, FJ 21).
- C) La determinación de la preferencia en el uso de una lengua oficial respecto de otra (u otras) no es compatible con la Constitución. (STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4).

El TC concluye que la aplicación de la doctrina expuesta determina la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad en el caso enjuiciado, pues considera que la regulación impugnada quiebra el equilibrio lingüístico entre las dos lenguas cooficiales al condicionarse el uso del castellano al desconocimiento del euskera, de modo que los derechos de libre opción en materia lingüística de quien representa a los ciudadanos en las entidades locales se restringen de forma injustificada.

El TC considera que esta conclusión no resulta afectada por el acuerdo alcanzado en la Comisión bilateral de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues la existencia de un acuerdo interpretativo del precepto de la ley no puede impedir el pronunciamiento del tribunal.

Tampoco obsta a la conclusión lo dispuesto en la ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera, pues prevé que si las resoluciones tienen eficacia exterior han de ser redactadas en las dos lenguas oficiales, pero no se refiere a los derechos lingüísticos de los miembros de las entidades locales.

Tampoco afecta a la cuestión, según el TC, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, pues, a su juicio, el condicionamiento impuesto para que se traduzcan los documentos a la lengua castellana o para que se pueda utilizar la redacción bilingüe de los mismos en nada contribuye a los objetivos y principios que se mencionan en el artículo 7.2 de la Carta.

Finalmente, el tribunal concluye que no procede declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del inciso cuestionado, sino únicamente del fragmento “que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera” del art. 6.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi. En definitiva, se admite la redacción del euskera de los documentos siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local.

La sentencia contiene un voto particular de la magistrada Laura Díez Bueso y del magistrado Ramón Sáez Valcárcel que consideran que el recurso debió desestimarse en su integridad, basándose en que la jurisprudencia ha considerado que el desconocimiento de la lengua propia es el motivo que justifica el derecho constitucional a recibir las comunicaciones en castellano (STC 82/1986, de 26 de junio).

Se observa que en un determinado pasaje del voto particular (apartado IV) vuelve a utilizarse el concepto de lengua o cooficial erróneamente como específico de la lengua propia.

3.2. Violencia machista

La STC 44/2024, de 12 de marzo, salvo en un aspecto que afecta a la reserva de ley orgánica para la regulación de los partidos políticos, desestima un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Desde el punto de vista de la Administración local tiene interés la observación que el TC hace en el FJ 2 A) b) (ii), según la cual partiendo del reconocimiento de las experiencias de las mujeres que han pasado por situaciones de violencia de género y de las contribuciones de los movimientos feministas, la Ley 5/2008 tiene la voluntad “de convertirse en un instrumento activo y efectivo para garantizar los derechos de las mujeres y para poner las herramientas jurídicas para excluir de nuestra sociedad la violencia machista” (preámbulo, apartado I); en sintonía con “[l]a normativa internacional, europea, estatal, nacional y local [que] ha desarrollado un amplio conjunto de derechos y medidas para erradicar las violencias contra las mujeres” (preámbulo, apartado II).

4. Competencia de la Administración local

4.1. Facultades del municipio para determinar los usos del suelo rústico

La STC 25/2024, de 13 de febrero, resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados de varios grupos parlamentarios en relación con la ley del Parlamento de Andalucía 7/2001,

de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

Algunas de estas impugnaciones se fundan en la vulneración del principio de autonomía local.

- Limitaciones a la propiedad del suelo rústico (FJ 5 y 6).

Así, el artículo 19.1 a) LISTA, que regula los derechos y deberes de la propiedad del suelo rústico, dispone que el contenido urbanístico de la propiedad del suelo rústico comprende los derechos de disposición, uso, disfrute y explotación de los terrenos, lo que incluye “los actos precisos para el desarrollo de los usos ordinarios que, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, no se encuentren prohibidos por la ordenación territorial y urbanística, quedando sujetos a las limitaciones y requisitos impuestos por la legislación y planificación aplicables por razón de la materia.”

Los recurrentes alegan que la imposición de una técnica planificadora consistente en la determinación de las actividades prohibidas en suelo rústico vulnera el principio de seguridad jurídica y la garantía constitucional de la autonomía local que establece el artículo 140 CE, así como indirectamente el artículo 149.1.23 CE, por contravenir el artículo 13.1 del TRLSRU.

El TC considera que corresponde a la comunidad autónoma en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y en el marco de lo previsto por las normas básicas concretar los usos posibles en suelo rústico. La técnica de la prohibición municipal expresa es una de las posibles. El legislador ha respetado la garantía institucional de los elementos esenciales del autogobierno de los entes locales. El hecho de que el planeamiento municipal regule usos prohibidos y no actividades permitidas no va a producir, como parecen sostener los recurrentes, el efecto de permitir usos

incompatibles con la protección otorgada por el propio legislador autonómico a determinadas clases de suelo rural (.).

La sentencia, sin embargo, lleva al fallo la interpretación de que no solamente es necesario que el uso ordinario no esté prohibido por la ordenación territorial y urbanística, sino que el uso cuestión ha de estar permitido por dicha ordenación, pues se trata de una limitación que viene impuesta por la legislación aplicable por razón de la materia.

- Actuaciones extraordinarias en suelo rústico (FJ 7)

Los recurrentes mantienen una alegación similar en relación con el precepto que prevé actuaciones extraordinarias en suelo rústico. El TC, con las mismas argumentaciones, rechaza esta impugnación por considerar que la regulación no vulnera la autonomía local consagrada en el artículo 140 CE.

- Proyectos y actuaciones de interés autonómico (FJ 8)

Los recurrentes alegan también la vulneración de la autonomía local a causa de la inconclusión con que, a su juicio, se definen los proyectos y actuaciones que pueden ser declarados de interés autonómico y que se priorizan frente al planeamiento municipal. El tribunal recuerda que la STC 86/2019 declaró en su FJ 10 c) la inconstitucionalidad del precepto que producía el efecto de priorizar proyectos de interés insular o autonómico que tenían por objeto la transformación física de suelo para conseguir determinadas finalidades consideradas estratégicas, pero quedaban definidas de forma abierta o indeterminada, respecto de las que se autorizaba su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se iban a asentar. Sin embargo, el tribunal estima que estas circunstancias no concurren aquí, pues la definición de los proyectos y actuaciones que pueden ser declarados de interés autonómico en la ley impugnada no adolecen del grado de imprecisión apreciado en la referida STC 86/2019, en tanto no incluye cláusulas de ampliación de los supuestos legalmente previstos y se

concreta suficientemente en las letras a b y c del apartado 1 del artículo 50 LISTA.

En segundo lugar, la ejecución de las actuaciones declaradas de interés autonómico no se hace al margen del planeamiento municipal, por lo que la impugnación del artículo 50 lista ha de ser desestimada.

- Suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación de interés supralocal (FJ 9)

En cuanto a la suspensión cautelar de las modificaciones de los instrumentos de ordenación urbanística que tengan incidencia en un interés supralocal, prevista en el artículo 53 LISTA, se reprocha por los recurrentes que vulnera la autonomía local.

A juicio del TC, el carácter excepcional de la potestad de suspensión viene avalado por las restricciones formales a que se encuentra sometido, por su provisionalidad marcada por su vigencia temporal, y su limitado contenido. Por tanto, desde la perspectiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada, el artículo 53 LISTA cumple las exigencias de ese principio al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotada con precisión suficiente e incidir claramente en los intereses supralocales como son los vinculados al adecuado ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio.

- Exención de licencia municipal para usos mineros (FJ 10)

Los recurrentes consideran que la exención de licencia urbanística municipal para los usos mineros es inconstitucional, entre otras razones, por vulneración de la autonomía local por la sustracción al control municipal de ese uso minero al que se exigen de previa licencia. El TC estima esta impugnación, pues considera que el precepto autonómico exime de licencia urbanística municipal al uso minero, el cual, por su

propia naturaleza, conlleva movimientos de tierra y exploraciones que la norma básica somete a licencia municipal.

4.2. Competencias urbanísticas en terrenos de la costa marítima

La STC 68/2024, de 23 de abril, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con la ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

La sentencia aborda el problema de la gestión del dominio público marítimo-terrestre por el Estado y las comunidades autónomas. En un punto afecta especialmente a las administraciones locales, cuando regula el régimen de los bienes desafectados del dominio público marítimo-terrestre disponiendo (art. 46.5) que “La Administración autonómica o los ayuntamientos costeros promoverán procedimientos de desafectación de los espacios que resultasen innecesarios para el dominio público marítimo-terrestre o para los usos portuarios, con expresa solicitud de cesión gratuita de aquellos en favor de la Administración autonómica o de la entidad local. Los bienes cedidos serán destinados a fines de uso o servicio público”.

El TC, FJ 8 h) desestima la impugnación del mandato de destinar los bienes cedidos a fines de uso o servicio público, fundándose en que tales bienes carecen de la condición demanial que determina la atribución de facultades al Estado.

La sentencia cuenta con un voto particular de María Luisa Balaguer en el que, con carácter general, critica que, mientras la STC 149/1991 reconoce la posibilidad de que el bloque de la constitucionalidad reserve la gestión del dominio público del Estado al propio Estado o se la atribuya a las comunidades autónomas a través de la asunción estatutaria, en cambio, la sentencia a la que se formula el voto particular niega la necesaria intervención del legislador que presuponía la sentencia de 1991 cuando reconoce que “las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de

utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de las competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral”. A su juicio, la sentencia hubiera debido sostener, como premisa de toda su argumentación sucesiva, que en ningún caso la normativa autonómica puede regular los usos en el espacio del dominio público marítimo terrestre, porque es competencia estatal, ni las previsiones que afecten a la servidumbre de protección pueden suponer una reducción del estándar de protección de los espacios previsto en la Ley de costas, porque ello equivaldría a un menoscabo de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 45 CE, y en el art. 149.1.23 CE

4.3. Competencias en materia de derecho a la vivienda

La STC 79/2024, de 21 de mayo se interpone por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra varios preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, por (i) invadir las competencias autonómicas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local y/o servicios sociales, según el caso; (ii) pretender en ocasiones crear Derecho supletorio y (iii) vulnerar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

- El derecho a la vivienda como principio rector

En la sentencia tiene interés la afirmación contenida en el FJ 3 b) (ii), según la cual la STC 7/2010, de 27 de abril, advirtió “que el principio rector previsto en el art. 47 CE [...] constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (administración general del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda

disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)”.
 - Régimen de la vivienda protegida (FJ 7).

Según la sentencia, el art. 16.1 afirma configurar una serie de principios para regir la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente. Sin embargo, lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En efecto, se regula la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma. Son disposiciones inconstitucionales porque pese a la atribución competencial formal, en realidad establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos.

Por ello debe considerarse inconstitucional y nulo.

- Porcentajes de reservas para viviendas en régimen de protección (FJ 7)

La disposición final cuarta de la Ley 12/2023 modifica, incrementándolos, los porcentajes mínimos fijados en el art. 20.1 b) TRLSRU. Como en su momento concluyó el dictamen 609/2023 del Consejo Consultivo de Andalucía, esa elevación (del 30 por 100 al 40 por 100 en unos casos y del 10 por 100 al 20 por 100 en otros) reduce más el margen de maniobra disponible para las comunidades autónomas y las entidades locales, pero respetando esos mínimos sigue siendo posible desarrollar un modelo urbanístico propio. Como se ha visto en el fundamento jurídico 5 E) c) de esta sentencia, la posibilidad de que el legislador estatal fije este tipo de

porcentajes de reserva para viviendas con régimen de protección fue declarada constitucional por el TC en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sobre la base de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE.

- Regulación de los parques de vivienda (FJ 8)

Según la sentencia, el art. 27 de la Ley incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de los parques públicos de vivienda para todas las administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Se trata de una medida de detalle excesivo y que no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE.

El art. 28.1 de la Ley 12/2023, por su parte, regula unos criterios orientadores en la gestión de los meritados parques dirigidos a las administraciones competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes. Aquí no se aprecia inconstitucionalidad, pues no hay afectación posible a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial o régimen local, que en nada se agotan.

La sentencia cuenta con cuatro votos particulares, según los cuales el recurso debió ser estimado debido a que la ley impugnada es una ley básica de vivienda, pues tiene por objeto una regulación homogénea de sus aspectos básicos para establecer un modelo de política de vivienda y las leyes básicas no pueden dictarse al amparo del art. 149.1.1 CE, como demuestran las cláusulas de salvaguarda de las competencias autonómicas y municipales que la ley se ve obligada a introducir (por ejemplo, art. 16).

4.4. Tráfico

La STC 90/2023, de 11 de septiembre, resuelve un recurso de amparo promovido por la asociación Automovilistas Europeos Asociados contra la sentencia de 13 de diciembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo.

El recurso de amparo se interpone contra la desestimación del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprobó una modificación de la ordenanza de movilidad. Se solicitaba la nulidad de determinados preceptos de la referida ordenanza al considerar que delimitaban los distintos tipos de plazas de aparcamiento limitado en una señalización que no se correspondía con la establecida en el art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, ni con el apartado f) del art. 171 del Reglamento general de circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.

*Se invocaba, alegando la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley, la STSJ de Madrid de 13 de enero de 2005 en la que se entendió que, al disponer en la ordenanza que cuando se trate de señales no incluidas en la RGC la autoridad municipal aprobará el modelo de señal que para cada caso considere más adecuado, el ayuntamiento de Madrid se atribuía competencias que no vienen encomendadas en la ley de circulación y además infringe el artículo 149 CE.

El TC entiende, sin embargo, que en el caso que se examina en el recurso de amparo la cuestión que se enjuicia es distinta, pues se trataba de determinar si el ayuntamiento se excedió de sus competencias al establecer plazas de estacionamiento regulado mediante marcas viales de colores (verde, y discontinuas azules y naranjas) que no existen en el catálogo oficial de señales de reglamento de la circulación. En este caso los tribunales de lo contencioso administrativo llegan a la conclusión de que el ayuntamiento está habilitado para ello, pues, a diferencia de otras

normas de circulación que tienen carácter general, el régimen de estacionamiento puede ser muy diverso y no sería posible cumplir los fines a los que está llamado si se limitara la señalización de las marcas viales al color azul, aparte de que supondría desconocer la habilitación legal expresa contenida en el artículo 7 LSV y 40 de la ley de capitalidad.

Al no existir, en consecuencia, un término idóneo de comparación por tratarse de casos diferentes, el recurso de amparo se desestima.

4.5. Estaciones de servicio

La STC 81/2023, de 3 de julio, desestima un recurso de amparo por considerar que ha existido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (artículo 24. 1 CE) causada a las entidades recurrentes en amparo por no haber sido llamadas, de modo personal y directo, al proceso penal en que se dilucidaba la nulidad de las licencias de construcción de las estaciones de servicio de su propiedad consecuencia de la acusación formulada por delitos de prevaricación administrativa cometidos con ocasión de la concesión de estas y otras dos licencias y que finalizó por sentencia de conformidad. El TC anula los pronunciamientos de nulidad de las sentencias recurridas en amparo ordenando retrotraer las actuaciones, pero las confirma en todo lo demás.

5. Funcionarios y personal

La STC 67/2024, de 23 de abril, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra la disposición final primera de la ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del estado para el año 2022,

en cuanto da nueva redacción al apartado séptimo de la Disposición Adicional Segunda de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

La disposición adicional quedó redactada en el sentido de que en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en el artículo 92 bis y concordantes de esta ley, se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, con el artículo 149.1.18 de la misma y con la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en el citado artículo 92 bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

El TC anula la modificación legislativa por entender que se trata de una norma en materia de función pública que no guarda conexión con el régimen retributivo de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos al no suponer un incremento o disminución de los ingresos de las administraciones públicas afectadas, y tampoco un incremento o una migración de los gastos en materia de personal, puesto que dicho personal tendría que incorporarse, de una forma u otra, a la plantilla de la corporación local.

Tampoco tiene encaje en el contenido eventual de las leyes de presupuestos, pues, a juicio del tribunal, la vinculación con el régimen de control de los gastos e ingresos públicos de las entidades locales, y, por tanto, con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los

presupuestos que podrían deducirse del desempeño de las funciones reservadas por la reguladora de las bases del régimen local a los funcionarios de administración local con habilitación nacional es claramente insuficiente, por lo que no concurre la indispensable relación directa o inmediata de la disposición impugnada con los gastos e ingresos que integra el presupuesto ni cabe entender que esté justificada la inclusión de esa disposición en la ley de presupuestos por suponer un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y en general de la política económica del gobierno, como ha declarado la jurisprudencia.

En la STC 73/2024, de 7 de mayo, se declara la extinción por pérdida de objeto de un recurso idéntico interpuesto por diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados.

6. Haciendas locales

La STC 67/2003, 6 de junio, tocan tangencialmente de nuevo el tema de el IIVTNU.

La sentencia desestima una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga sobre el apartado 21º del artículo uno de la ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la ley 35/2006, de 28 de diciembre del IRPF, el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de los no residentes, aprobado por Real Decreto-Legislativo cinco 2004 de 5 de marzo y otras normas tributarias.

El tribunal que plantea la cuestión, considera contrario al principio de capacidad económica el hecho de que la base para el cálculo del IRPF no prevé la corrección de la inflación. Como antecedente, invocaban la STC

221/1992 que relacionaba el principio de capacidad económica afirmando que el precepto allí cuestionado (el art. 355.5 del texto refundido de régimen local, aprobado por el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril) no podía “enjuiciarse aisladamente, pues forma parte de un conjunto de normas”. Por dicha razón, conectaba el precepto analizado con el resto de la regulación del tributo (en ese caso, el IIVTNU) para afirmar que “el aludido propósito [ajustar el incremento de valor a la inflación] puede alcanzarse, también, aunque de forma indirecta, por otras vías”, en particular, reconociendo “la eficacia que, en este punto, pueden desplegar los tipos de gravamen del impuesto” [FJ 5 A) y B)].

El TC, sin embargo, considera que en aquella sentencia desestimó una duda de constitucionalidad equivalente a la que es objeto de este proceso, si bien referida al IIVTNU. En coherencia con dicha sentencia, la determinación por el método directo de la base imponible de dicho impuesto según la normativa actual (art. 104.5 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre) se hace por diferencia entre el valor de transmisión y el de adquisición del terreno, sin incorporar ajuste alguno a la inflación.