

LAS LEYES ÓMNIBUS NO QUIEBRAN *PER SE* EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA POR CONTRAVENCIÓN DE NORMATIVA ESTATAL BÁSICA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 161/2019, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2019. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD 878/2019. (BOE NÚM. 10, DE 11 DE ENERO DE 2020)

OMNIBUS LAWS DO NOT BREACH THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY *PER SE*. INDIRECT UNCONSTITUTIONALITY ON THE GROUNDS OF BASIC STATE LEGISLATION INFRINGEMENT. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGEMENT 161/2019, OF DECEMBER 12, ON APPEAL OF UNCONSTITUTIONALITY 878/2019 (BOE NUM. 10, OF JANUARY 11, 2020)

María Rosa RIPOLLÉS SERRANO
Letrada de las Cortes Generales
Profesora doctora
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0001-7492-4992>

RESUMEN

En la sentencia se afirma que las denominadas “leyes ómnibus”, que según el recurso podrían ser causa de inseguridad jurídica e incluso de arbitrariedad de las autoridades públicas, ambos principios prohibidos en el artículo 9.3 de la Constitución Española, podrían considerarse como una técnica legislativa errónea pero no inconstitucional, ya que no están expresamente prohibidas por ninguna disposición constitucional. Por otra parte, el fallo ha determinado que hay algunas cláusulas impugnadas que son inconstitucionales debido a inconstitucionalidad indirecta por contravenir leyes básicas del Estado.

Palabras clave: leyes ómnibus, técnica legislativa, seguridad jurídica, inconstitucionalidad mediata o indirecta, normativa básica.

Artículos clave: 9.3, 137, 140, 149.1.23.CE

Sentencias mencionadas: SSTC 46/1990, de 15 de marzo; 136/2011, de 13 de septiembre; 176/2011, de 8 de noviembre; 102/2012, de 8 de mayo; 39/2014, de 11 de marzo; 94/2014 de 12 de junio; y 82/2017, de 22 de junio.

ABSTRACT

The judgment states that the so called “omnibus laws”, which according to the appeal could be cause of legal uncertainty and even arbitrariness of public authority, two principles protected in article 9.3 of the Spanish Constitution, could be considered a wrong legislative technique but not unconstitutional, as it is not expressly forbidden in the Constitution. On the other side, the judgement considered that several of the contested clauses were unconstitutional by reason of indirect unconstitutionality due to the fact that they contravene basic State laws.

Keywords: omnibus laws, legislative technique, legal certainty, indirect unconstitutionality, basic State laws.

Key articles: 9.3, 137, 140, 149.1.23 of the Spanish Constitution.

Related Constitutional Court Sentences: SSTC 46/1990, March 15; 136/2011 September 13; 176/2011, November; 8; 102/2012, May, 8; 39/2014, March, 11; 94/2014, June 12; and 82/2017, June 22.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 1 de marzo de 2019 de registro de entrada en el TC, más de 50 diputados integrantes del grupo parlamentario UP-ECP-EM, presentaron recurso de inconstitucionalidad contra la ley de la Asamblea regional de la Región de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre de *Aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*.

Los motivos alegados en el recurso se referían a: 1) toda la norma recurrida vulnera el art. 9 CE en cuanto crea inseguridad jurídica por su falta de claridad y por ser un texto confuso de difícil comprensión no solo para la ciudadanía sino también para las administraciones que tendrán que aplicarla; de esta falta de seguridad jurídica deriva una posible actuación arbitraria de los poderes públicos aplicadores de la norma, lo que podría dar lugar a actuaciones arbitrarias de los mismos, con quiebra del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; por otra parte la ley modifica dieciséis leyes, lo que altera el principio de división material del ordenamiento jurídico y perjudica el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas y, así, con apoyo en la STC 135/2018, los recurrentes afirman que ello crea una inseguridad jurídica que “hace imposible tener certeza alguna de cuál es la regulación existente y cuáles serán los resultados jurídicos de su aplicación”; 2) el RI planteaba la inconstitucionalidad específica de varios preceptos de la ley murciana 10/2018, siendo estos en primer lugar los arts. 1 a 5, por vulneración de los arts. 9, 137 y 140 CE, por confusos, generar incertidumbre y porque siendo una regulación tan exhaustiva del convenio entre ayuntamiento y comunidad de gestión del área industrial para la efectividad del deber de conservación y mantenimiento de la urbanización, vacía de contenido las competencias municipales, vulnerando así el principio de autonomía local, consagrado en los arts. 137 en relación con el 140 de la CE; 3) se considera inconstitucional el art. 7.4 de la ley murciana 10/2018, toda vez que, arguyen, este precepto que incorpora una nueva disposición adicional primera a la Ley 12/2013, de 20 de diciembre de turismo de la Región de Murcia, sobre incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera invade competencias locales y la autonomía local para la determinación

urbanística de los usos del suelo y, además, resultaría contrario a la zona de servidumbre de protección regulada en la Ley de Costas, y es contrario a la Ley del Suelo, lo que contraviene la regulación estatal, por lo que entienden vulnerados los arts. 7.1 y 18 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

4) El RI plantea la inconstitucionalidad del art. 22, apartado uno, de la ley murciana 10/2018, en cuanto que reforma el art. 26 de la Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, posibilitando que los planes de ordenación territorial regulen los usos, obras e instalaciones de carácter provisional, lo que, entienden los recurrentes, condiciona y limita la competencia urbanística de la administración local, con vulneración de los arts. 137 y 140 CE; el apdo. 2, del mismo art. 22 de la ley murciana, que modifica el art 71, punto 1º, al incorporar un párrafo en el que se prevé la posibilidad de acordar la suspensión en la vigencia del instrumento de ordenación en los aspectos que entren en contradicción con el objeto de modificación, sostienen los recurrente, que da lugar a un vacío normativo contrario al principio de seguridad jurídica ex art. 9 CE, y contrario, asimismo –aducen– al art. 25.3 del TRLSRU; el apdo. 9 del art. 22, en cuanto priva a las normas transitorias de la condición de instrumento de planeamiento urbanístico, incide en las competencias autonómicas, y también en la normativa básica estatal contraviniendo el art. 149.1. 23 CE, por no respetar la normativa básica.

5) Los recurrentes alegan la inconstitucionalidad del art. 23.4 de la ley murciana 10/2018, en cuanto que al modificar el art. 22 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección ambiental integrada de la Región de Murcia, este nuevo contenido vulnera el art. 14.1.d) del Real Decreto 815/2013 de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación, en tanto en cuanto se considera modificación no sustancial el incremento de emisión másica de contaminantes entre 25% y 35% , cuando de la interpretación de la legislación estatal básica se infiere que éste será sustancial si supera el 25%.

6) Por último, los recurrentes plantean la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la ley murciana 10/2018,

en tanto en cuanto crea una nueva figura –licencia provisional de actividad– con lo que no se busca adecuar los usos a la normativa, sino –sostienen– el planeamiento a los usos preexistentes, obviando que las licencias provisionales constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones; además, alegan, al convertir lo excepcional en una regla general, este procedimiento se solapa con otros relativos a regularización urbanística y ambiental en las leyes 4/2009 y 13/2015, creando una “inasumible inseguridad jurídica” contraria al art. 9 CE.

El TC acordó admitir el RI por providencia de 12 de marzo de 2019, dando traslado al Congreso, Senado, Gobierno, Asamblea Regional de Murcia y Gobierno de la Región de Murcia al objeto de su personación y presentación de las alegaciones procedentes, y publicarlo en BOE y BORM. Los presidentes del Senado y del Congreso comunicaron sendos acuerdos de las Mesas de las Diputaciones Permanentes en el sentido de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración, a los efectos del art. 88 LOTC. El abogado del Estado, tras solicitar una prórroga, que le fue concedida por ocho días, formuló alegaciones; la Presidencia de la Asamblea Regional de Murcia comunicó el acuerdo de la Cámara de personación y no formulación de alegaciones; y la letrada de la CC AA, tras solicitar, y obtener, una prórroga de ocho días, formuló alegaciones.

Las alegaciones de la letrada de la C. A. solicitaban la íntegra desestimación del recurso con fundamento en los siguientes argumentos: 1) el RI pretende una inconstitucionalidad amplísima y genérica de toda la norma, cuando, en la motivación posterior solo se circunscribe a nueve preceptos – arts.1 a 5; 7.4; 22; 23.4; y disposición adicional 1ª de la Ley 10/2018 RM. En cuanto a la alegación de vulneración del principio de seguridad jurídica por recurrir a una técnica legislativa por conexión de materias, la representación del Gobierno autonómico murciano, con cita de jurisprudencia constitucional en la materia (STCS 70/2018 y 132/2103) opone que no es precisa la identidad de materias, ni homogeneidad, bastando la afinidad que resulta del fin transversal perseguido por la norma, pues, la reforma de muchas materias y sectores en un solo texto legal puede ser mala técnica legislativa, pero de la que no cabe inferir necesariamente vulneración de la seguridad jurídica.

2) En cuanto a la alegada inconstitucionalidad de los arts. 1 a 5 de la ley murciana 10/2108, además de expresar que el RI carece de fundamentación a este respecto, con cita de la doctrina constitucional sobre la autonomía local, se opone la representación letrada autonómica a la afirmación de que los artículos no respetan el necesario margen de intervención de las entidades locales y, asimismo, rechaza que tales preceptos resulten confusos.

3) En lo referente a la supuesta inconstitucionalidad del art. 7.4 de la ley murciana 10/2018, en relación con la aducida vulneración de la normativa estatal de costas, señala la letrada autonómica que, efectivamente “solo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y entre ellas la servidumbre de protección” (STC 87/2012), pero, –aduce– la norma autonómica se refiere a medidas urbanísticas y de fomento del turismo que, en modo alguno inciden sobre el dominio público marítimo-terrestre ni sobre las limitaciones que existen respecto de la zona de servidumbre de protección, por lo que la norma autonómica no entra en contradicción con la normativa básica, como tampoco incide en competencias locales, pues la regulación sobre incremento de la edificabilidad, tiene carácter potestativo de modo que no se impone un modelo urbanístico ya que para poder implantar el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera es preciso formular y aprobar un instrumento de planeamiento urbanístico, plan especial o estudio de detalle que se encuentra en el ámbito competencial municipal.

4) Respecto del art. 22, apdos. 2 y 9 expresa la letrada de la C. A. que si de la evaluación ambiental simplificada se deriva que la actuación, por su contenido, no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, no será precisa la evaluación ambiental ordinaria; mientras que respecto del art. 23.4 sostiene la representación autonómica que de la interrelación entre ambos apartados (2 y 4) se puede concluir que el cuarto no sería de aplicación a las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, sino solo a las actividades sometidas a autorización ambiental sectorial por atmosfera previstas en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmosfera; por ello y pese a la deficiente redacción –ya que no precisa el tipo de autorización al que es de aplicación, esto es, la

autorización sectorial de atmosfera— no es contrario de forma directa a la norma básica en materia de autorizaciones ambientales integradas.

5) Respecto de la disposición adicional 1ª se aduce que la seguridad jurídica e igualdad en los procedimientos de regularización de actividades e instalaciones que prevé la ley están garantizadas toda vez que no es un procedimiento ajeno a la Ley 4/2009, sino tramites que se incardinan en dicho procedimiento destinados a regularizar actividades, definido en cuanto a los requisitos en los apdos. 1º y 2º de la disposición adicional 1ª, a los que se añade la atribución al propio ayuntamiento de la facultad de apreciación sobre si los puntos señalados por el titular de la actividad podrían ser objeto de análisis en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la Ley 13/2015, de manera que se respeta la autonomía municipal.

II. COMENTARIO

A la vista de los antecedentes reseñados, el Tribunal ha sentado los siguientes criterios jurisprudenciales en esta sentencia que declara la nulidad parcial de alguna parte de los preceptos impugnados, es también parcialmente sentencia interpretativa de algún otro precepto y desestima el resto de las pretensiones contenidas en el RI.

A efectos expositivos, procede agrupar los fundamentos jurídicos contenidos en esta sentencia en torno a las grandes cuestiones suscitadas ante el TC en este RI 878-2019, todas ellas rechazadas por la representación autonómica, a saber: la infracción denunciada al principio de seguridad jurídica; y, subsidiariamente, la impugnación de los arts. 1 a 5 sustentada básicamente en su contenido confuso y vulnerador de la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE; la impugnación del art. 7.4 de la ley murciana 10/2018 que vulneraría la autonomía local y la legislación básica estatal en materia de costas ex arts. 140 y 149.1.23 CE; la pretensión de inconstitucionalidad del art. 22 de la referida ley de la Región de Murcia en tanto también sería contrario a la autonomía local y a las competencias estatales en materia de medio ambiente, ex arts. 140 y 149.1.23 CE; la impugnación del art. 23.4 de dicha ley; y la impugnación de la disposición adicional 1ª de la ley objeto de RI, por supuesta infracción de los arts. 9, 137 y 140 CE.

En cuanto a la infracción del principio constitucional de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE que afectaría a toda la ley, debido a que la Ley 10/2018 de la Región de Murcia adolece de falta de claridad, especialmente en lo relativo a su regulación en materia urbanística y medioambiental, esta ley, en origen proposición de ley de dos grupos parlamentarios de la Asamblea murciana, con el omnicomprendivo título de “Aceleración del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad” modifica las siguientes leyes: ley murciana 12/2013 de “Turismo de la Región de Murcia”, la Ley 13/2015 de “Ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia”, la Ley 4/2009 de “Protección ambiental integrada de la Región de Murcia”, la Ley 8/2006 de “Sociedades cooperativas de la Región de Murcia”; la Ley 11/2006 “Sobre régimen del comercio minorista de la Región de Murcia”; la Ley 9/2016, “De medidas urgentes en materia de espectáculos públicos en la C. A. de la Región de Murcia”; la Ley 2/1995, “Reguladora del juego y apuestas de la Región de Murcia”; la Ley 8/2007, de “Fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación de la C. A. de la Región de Murcia”; la Ley 5/2012 de Ajuste presupuestario y medidas en materia de función pública”; y la Ley 8/2014 de “Medidas tributarias de simplificación administrativa y en materia de función pública”.

El TC, visto que el reproche de técnica legislativa de esta clase de leyes ómnibus conduce a los recurrentes a alegar la infracción de la seguridad jurídica, refiere su jurisprudencia respecto de las llamadas “leyes de contenido heterogéneo”, como es la impugnada, y que parte de la base de que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” (SSTC 136/2011, 176/2011, 120/2012, 209/212).

Por ello, la heterogeneidad intrínseca de las “leyes ómnibus” no está *per se* constitucionalmente proscrita, por contener “preceptos en muchas materia y sectores por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente” (STC 199/2015, con cita de la STC 102/2012).

El TC recuerda que “tampoco existe en la CE precepto alguno expreso o implícito que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo”, siendo el único límite a tal heterogeneidad, precisa, el

que contempla el art. 5.2.c) de la LO 3/1984 de Iniciativa Legislativa Popular. No parece procedente, puntualiza el TC, sostener su inconstitucionalidad en la circunstancia de que no están contempladas en la CE, sino que la cuestión estriba en comprobar si se encuentran prohibidas y, si no lo están, si están limitadas en su uso y contenido. Y a ello añade el Tribunal con referencia de su propia jurisprudencia (STC 132/2013) que “las leyes ómnibus o leyes transversales no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna lesivas de precepto constitucional alguno”. Ítem más considera el Tribunal que en tales leyes heterogéneas ni se modifica su naturaleza, ni se altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, “porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución” como ya afirmaba la STC 120/2014. Y, en cuanto a la afectación a la seguridad jurídica por ser de contenido indefinido y sin objeto determinado, sostiene el Tribunal, de nuevo con fundamento en su anterior jurisprudencia, que tales normas tienen un objeto, heterogéneo, pero perfectamente delimitado y conocido por la publicación de la iniciativa en el BOCG y de la ley en el BOE (STC 136/2011). Por último el TC en esta sentencia recalca que no cabe hablar de “quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica –identificada con la certeza del contenido de la norma en la STC 273/2000” y reiterada por otras sentencias como la 96/2002, o 37/2012.

Esta doctrina constitucional ya consolidada en anteriores sentencias (132/2013; 84/2015), resulta trasladable a las leyes autonómicas, como expresamente recoge la sentencia que se comenta.

Argumentos todos ellos que llevan al TC a rechazar la posible contravención constitucional del art. 9.3, y a desestimar este motivo del recurso.

En cuanto al resto de preceptos subsidiariamente impugnados y en lo que atañe a los arts. 1 a 5 de la Ley de la RM 10/2018, estos artículos regulan las “comunidades de gestión de área industrial”, que son entidades urbanísticas de conservación de los polígonos industriales. El recurso al respecto se basa en el contenido confuso, de nuevo contrario a la seguridad jurídica, y en la vulneración de la autonomía local.

Respecto del primer motivo el TC reitera su doctrina acerca de la seguridad jurídica como “certeza sobre el ordenamiento jurí-

dico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990); así como en su faceta de “expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho” (STC 36/1991). Por tanto “solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (STC 96/2002 y STC 93/2013). Con estas premisas el Tribunal entiende que los preceptos impugnados –arts. 1 a 5– no generan inseguridad jurídica puesto que son consecuencia de aplicar la legislación urbanista autonómica a un ámbito material determinado –los polígonos industriales.

En cuanto a la vulneración de la autonomía local que no se argumenta mínimamente por los recurrentes, no se aprecia tal vulneración ya que la regulación del art. 3 y el posible contenido del convenio se insertan en las competencias locales que corresponde llevar a cabo al legislador sectorial, en este caso el autonómico en materia de urbanismo conforme al EA.

Estas razones llevan al TC a desestimar la impugnación de tales arts. 1 a 5 de la Ley 10/2018.

Impugnan también los recurrentes el art. 7.4 de la Ley 10/2018. Este precepto añade una disposición adicional a la Ley 12/2013 de Turismo de Murcia, sobre el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera, en este supuesto los recurrentes alegan tres motivos de inconstitucionalidad: posible vulneración de la Ley de Costas –Ley 22/1998– y, a la postre, con ello del art. 149.1 23 CE, por el apdo. 6 de la nueva disposición adicional que incorpora el 7,4 de la Ley 10/2018; invasión de las competencias locales; y apdo. 9 contrario a los arts. 7.1 y 18 del TRLSRU –Real Decreto Legislativo 7/2015.

El TC analiza los tres motivos de muy diferente alcance y en cuanto al primero, en la medida en que los recurrentes pretenden que el silencio de la norma impugnada, sobre respeto a las limitaciones de edificación, posibilita la infracción del régimen de edificación en la zona de servidumbre de protección que contemplan los arts. 23 y ss. de la Ley de Costas, recuerda el Tribunal el principio de interpretación

conforme (STC 14/2015 o 17/2016 o 20/2017) de modo que “siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal”. A ello se añade que “la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada” (STC 185/2014).

Conclusión del Tribunal: puesto que ambas circunstancias concurren en este caso, “el silencio de la norma impugnada no puede interpretarse en un sentido excluyente de los mecanismos que el Estado ha previsto para acomodar el ejercicio de las competencias autonómicas con las medidas adoptadas para la protección del dominio público marítimo-terrestre...nada hay en el precepto recurrido que impida que en la elaboración de los necesarios planes especiales o estudios ...resulte de aplicación la legislación estatal en materia de costas ... en lo relativo al informe preceptivo y vinculante que ha de emitir la administración del Estado sobre planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión” de este modo, puntualiza el Tribunal, es posible evitar la colisión y así entendido no incurre en vulneración constitucional, con esta interpretación que lleva al fallo.

En cuanto a la afectación de la autonomía local aduce el Tribunal que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, debiendo el legislador autonómico “al configurar las competencias locales graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales”, otorgando en materia urbanística a los municipios una mayor o menor presencia en los ámbitos tradicionales del urbanismo (planeamiento, gestión de planes y disciplina), lo que trasladado al objeto de enjuiciamiento supone que la ponderación del legislador no puede considerarse contraria al principio constitucional de autonomía local; en este caso, los entes locales conservan un margen de decisión propia tal y como reclama la doctrina constitucional sobre autonomía local, lo que conduce a la inadmisibilidad de esta impugnación.

En cuanto al tercer motivo, plantea un interesante supuesto de posible inconstitucionalidad de norma autonómica causada no por directa confrontación con la CE, sino por su examen a la luz de otra

norma infraconstitucional dictada por el Estado en ejercicio de sus competencias propias, como es en este caso el TRLSRU.

En estos supuestos, el Tribunal, de nuevo recurre a su doctrina consolidada (SSTC 155/2016, 166/2014, 39/2014, 94/2014, 143/2017) y resuelve que “para que concurra la infracción constitucional denunciada se precisan dos condiciones :1ª) que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la CE haya reservado al Estado; y 2ª) que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa”. A la luz de esta doctrina el TC examina las normas en contraste – TRLSRU y apdo. 9º de la disposición adicional 1ª de la Ley 12/2013 de la Región de Murcia, introducida por el art. 7.4 impugnado de la Ley 10 /2018. Pues bien en el supuesto objeto de controversia, concluye el Tribunal, en tanto en cuanto la construcción de una instalación hotelera a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por tratarse de un hotel, alterando incluso la regla general prevista en los arts. 116.4 y 132.4 de la Ley 13/2015, frustra así el fin pretendido del art. 149.1.1 CE (la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo como parte de la competencia que al Estado atribuye el 149.1.1) y por las normas estatales dictadas a su amparo (TRLSRU), la igualdad mínima de los propietarios del suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas; consecuentemente el inciso “sin afectar a la equidistribución y cesión” del apdo. 9º de la disposición adicional 1ª de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 impugnado de la Ley 10/2018 interpreta el Tribunal, es inconstitucional y nulo.

El art. 22 de la Ley 10/2018 ha sido objeto también de impugnación, en sus apartados 1º, 2º y 9º, en tanto incorporan modificaciones respectivamente a los arts. 26.2.b), 71.1, y 145.4 de la Ley autonómica 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

El Tribunal considera respecto del art. 22.1º impugnado por entender vulnerada con él la autonomía local, que “el mero hecho de que el artículo cuestionado se refiera, como un posible contenido de las normas que han de incluirse en un proyecto de plan de ordenación territorial, a aquéllas que regulen usos, obras e instalaciones de carác-

ter provisional, no vulnera la autonomía municipal, pues, de nuevo en cita de su propia jurisprudencia, el TC señala que *Las decisiones sobre estos usos, obras e instalaciones de carácter provisional quedan para la regulación urbanística autonómica (bien directamente, bien a través de la regulación de los planes urbanísticos locales* (STC 164/2001). A la comunidad autónoma corresponde diseñar el sistema jurídico de ordenación del territorio y utilización del suelo, el cual enmarca el ámbito en el que habrá de moverse el planificador local”. Añade el Tribunal la puntualización de que, además, el art. 70.2 de la ley prevé expresamente la audiencia a los ayuntamientos afectados por el plan.

En cuanto al art. 22.2º impugnado por producir, según los recurrentes, un vacío legal contrario a la seguridad jurídica, y, asimismo contrario a la regulación estatal del TRLSRU. El Tribunal recordando su jurisprudencia sobre el deber de fundamentar la impugnación de normas como parte de la carga de colaborar con la justicia del Tribunal, y ante la falta de tal fundamentación sobre la supuesta inconstitucionalidad de este precepto, puesto que “los recurrentes no despliegan esfuerzo argumentativo alguno”, desestima esta impugnación.

Respecto del impugnado art. 22.9º, que modifica el 145.4 de la Ley 13/2015, sostienen los recurrentes que con la modificación introducida se priva a las normas transitorias de la consideración de instrumentos de planeamiento, lo que tiene incidencia en la normativa básica medioambiental, con lo que se vulnera el art. 149.1.23 CE que atribuye al Estado la normativa básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las medidas adicionales que puedan establecer las CCAA, fundamento de la ley murciana 21/2013. De nuevo en este punto se remite el Tribunal a su jurisprudencia sobre reparto competencial en medio ambiente (STC 53/2017), y a la propia de esta sentencia sostenida en el FJ.5. ya que, precisa el Tribunal, nuevamente se estaría ante un supuesto de “inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la CE, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales (en el mismo sentido en relación con medio ambiente STC 7/2012)”. Siempre que concurren, según reiterada jurisprudencia (STC 82/2017)

reitera el Tribunal dos requisitos: “que la norma estatal infringida por la legislación autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica”; y, en segundo lugar, que “la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa” en STC 82/2017. Una tercera circunstancia que recalca el Tribunal, también en línea con anterior jurisprudencia (STC 109/2017), consiste en la consideración como parámetro del nivel mínimo de protección ambiental el que contiene la normativa básica, de lo que se infiere el necesario examen del precepto impugnado a la luz de esta circunstancia, de manera que de ser inferior la protección a la estatal básica, cabría apreciar vulneración competencial. En este caso concreto ya la STC 109/2017 consideró material y formalmente básicos los arts. 6 y 8 de la Ley 21/2013 que regula el ámbito de la preceptiva evaluación ambiental estratégica y limita a supuestos concretos las excepciones. Vinculado este razonamiento a la modificación operada por el art. 22.9 de la Ley 10/2018 en el 145.4 de la Ley 13/2015, entiende el Tribunal que entran en contradicción con la normativa básica y son, por ello, contrarios al orden constitucional de competencias y, por ende, nulos, los incisos: ni ambientales”, “y de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental” y “sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente”.

En el recurso se impugna también el art. 23.4 de la Ley 10/2018 que modifica el 22 de la Ley 4/2009 de protección ambiental de la Región de Murcia porque entienden los recurrentes que es contrario al art. 14.1d) del Real Decreto 815/2013 que aprueba el reglamento de emisiones industriales, en desarrollo de la Ley estatal 16/2002 de Prevención y control integrados de la contaminación, de modo que se vulnera el art. 149.1.23 de la CE.

Al igual que en los dos supuestos anteriores el Tribunal recuerda que lo que está a debate de constitucionalidad es un planteamiento de inconstitucionalidad mediata o indirecta, al entender los recurrentes que la reforma de la norma autonómica sitúa el nivel de protección por debajo de la normativa estatal básica y, por ello, vulnera el orden constitucional de competencias. Al objeto de verificar si esto es así, el Tribunal analiza las normas que regulan el régimen de intervención

administrativa en materia de control de emisiones contaminantes –Ley 34/2007, Real Decreto Legislativo 1/2016, y ley murciana 4/2009–. De nuevo en este caso el Tribunal entiende que la interpretación conforme según la cual, y aquí incorpora un nuevo e interesante argumento, y conforme al principio de conservación de la norma atendiendo a la presunción de constitucionalidad de la que goza por resultar emanada de un legislador democrático resulta posible, pues si bien es cierto, dice el Tribunal, que si, como alegan los recurrentes, el precepto autonómico impugnado se refiriera a instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada concurriría en contradicción insalvable por vía interpretativa con el precepto estatal, sin embargo, de la regulación estatal y autonómica es posible concluir que a partir de lo previsto en la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera, existe un régimen sectorial de intervención administrativa derivado de esta última norma, y no incluido en el que se fija en la regulación de la autorización ambiental integrada. (y) conforme al art. 13.1 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera “corresponde a las CCAA aplicando los criterios de la norma estatal, determinar cuándo la modificación de una instalación sujeta a autorización administrativa ha de ser calificada como sustancial distinción que se corrobora en el propio art. 22 de la ley murciana.”

Siendo así el Tribunal estima como interpretación conforme que no hay obstáculo alguno para entender que la cuestión regulada en el impugnado apartado “se refiere a autorizaciones diferentes de la ambiental integrada, a las que, por lo tanto, no es de aplicación la regla que los recurrentes entienden vulnerada. Luego cabe entender que el precepto impugnado es conforme al orden de competencias y constitucional, si se entiende que “el art. 22.4 de la Ley 4/2009, en la redacción dada por el art. 23.4 de la Ley 10/2018, no es aplicable a las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, sino solamente a las autorizaciones a las que hace referencia la Ley de calidad del aire y protección de la atmosfera”.

El último precepto objeto de impugnación por los recurrentes es la disposición adicional primera de la Ley 10/2018 por supuestamente infringir los arts. 137 y 140 CE, al obligar a ajustar el planeamiento municipal al título habilitante de la actividad, y, asimismo contrario al art 9 CE.

El Tribunal analiza el significado de la licencia de actividad cuyo fin ambiental es, según el art. 11 de la Ley 4/2009 evitar que actividades e instalaciones causen efectos significativos sobre el medio ambiente, o, como se dijera en STC 70/2018, “un instrumento de control preventivo medioambiental”. Siendo así, las actividades no autorizadas, las que se ejercen sin previa licencia de actividad, previa obtención de autorización ambiental autonómica sí es exigible. Las actividades no autorizadas pueden legalizarse mediante los procedimientos previstos para el otorgamiento de autorizaciones ambientales autonómicas y para la licencia de actividad. Los usos provisionales se admiten según la Ley 13/2015, siempre que no estén expresamente prohibidos por la legislación sectorial, la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico.

Pues bien, el Tribunal siguiendo con las disposiciones autonómicas interpreta el significado del precepto impugnado en el sentido de que las actividades que carecen no solo de la licencia preceptiva, exigible conforme a la Ley autonómica 4/2009, sino también de la igualmente preceptiva licencia urbanística según la Ley 13/2015, puedan obtener del ayuntamiento títulos habilitantes provisionales para el ejercicio de actividad sometida a la legislación ambiental regional, en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la Ley 13/2015. Es el ayuntamiento quien determina la existencia de compatibilidad de la regularización con el planeamiento prorrogando el uso provisional y título habilitante hasta que el planeamiento urbanístico revisado pudiera habilitar el ejercicio de dicho uso con carácter indefinido, sin que el ayuntamiento haya quedado vinculado en la revisión de su planeamiento al uso provisional otorgado,

Pues bien, el Tribunal interpreta que “debe entenderse que la regularización de actividades prevista en esta disposición adicional primera se refiere solamente a aquellas que sean compatibles con la modificación del planeamiento exigida por la disposición transitoria segunda de la Ley 13/2015, una vez que esa modificación haya sido aprobada inicialmente.” Además, como aclara el preámbulo de la Ley 10/2018, ha de tratarse de actividades ajustadas a la legislación medioambiental y sectorial, a cuyo efecto habrán de recabarse la autorización ambiental autonómica y las demás sustantivas o sectoriales que sean exigibles, las cuales no son desplazadas ni excluidas por la

autorización provisional de esta disposición adicional primera interpretada sistemáticamente con el art. 138 de la Ley 4/2009. Todo ello sin que el ayuntamiento o la comunidad autónoma estén vinculados, en la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento, al uso provisional eventualmente concedido, tal y como expresamente dispone el apartado 5 de la norma objeto de impugnación, decayendo en consecuencia el “título habilitante de actividad vinculado a un uso provisional” en caso de que la actividad o edificación provisionalmente autorizada no resulten finalmente plasmadas en el plan definitivamente aprobado. Asimismo se constata la capacidad de decisión municipal, que no anula la norma tanto en decisión sobre compatibilidad del uso provisional de actividad, en su caso con el planeamiento, como del otorgamiento de título habilitante

Así entendido el significado de esta disposición, el Tribunal sentencia que la disposición adicional primera no es inconstitucional, mediante esta interpretación, no contraria a la seguridad jurídica, entendida objetivamente como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, pues «las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra» (STC 135/2018). Que la regulación controvertida pueda ser imprecisa o, incluso, manifiestamente mejorable desde el punto de vista de la claridad no altera esta conclusión, el juicio de constitucionalidad, remarca el Tribunal, no es un juicio de técnica legislativa sin que nos corresponda efectuar valoración alguna sobre la eficacia, conveniencia o calidad de la norma impugnada pues no es este un tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes» en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad, o utilidad de las leyes (STC 341/1993; STC 341/2005); sino vigilante de su adecuación a la Constitución (STC 40/2018).

III. CONCLUSIONES

La sentencia analizada contiene jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre diversas materias en línea de continuidad todas ellas con jurisprudencia anterior del máximo intérprete de la Constitución, materias entre las que destacan: la admisibilidad constitucional

de las denominadas “leyes ómnibus” o regulaciones transversales; la interpretación del principio constitucional de seguridad jurídica, en su vertiente objetiva como certeza de la norma; el papel de la autonomía de los entes locales, sujetos territoriales entre el Estado y las CCAA; la interpretación conforme como parámetro de entendimiento de los objetos normativos sometidos a juicio de los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional; la inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de ley que actúa como delimitadora de competencias territoriales constitucionales; y el principio de conservación de los propios actos parlamentarios normativos como expresivos de asambleas democráticas y fundamento de la interpretación conforme.

En cuanto a la admisibilidad de leyes ómnibus el TC es claro: no están constitucionalmente prohibidas, ergo son constitucionalmente admisibles aunque no respondan a la más depurada técnica normativa; solo cuando hay una prohibición expresa – caso del art. 5 LO de Iniciativa Legislativa Popular– resultan inadmisibles; y tales normas ni tienen naturaleza distinta, ni modifican el sistema de fuentes. El Tribunal expresa que el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa; pues el TC no es juez de la calidad técnica de las leyes en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad y utilidad.

Respecto del principio de seguridad jurídica entendida en el plano objetivo como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, señala el TC que las “exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra”, criterio sostenido en esta sentencia y, entre otras, en la STC 135/2018 y, puntualiza el Tribunal, “solo si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (STC 96/2002). Se añade a ello que ya desde antigua jurisprudencia (STC 36/1991) seguridad jurídica significa también “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho”

El TC mantiene su línea de interpretación sobre la autonomía constitucionalmente garantizada de los entes locales, su margen de decisión propio y capacidad de decisión, que derivan de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141.2 CE), el legislador autonómico debe (por ejemplo en materia urbanística asunto sobre el que se traba parte de la controversia en esta sentencia) graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales.

Por lo que atañe al principio de “interpretación conforme” la sentencia recuerda jurisprudencia anterior (SSTC 20/2017; 14/2015; 17/2016; 185/2014 y 14/2015) en el sentido de que en su tarea interpretativa, en primer lugar, se apuren todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la CE y declarar solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con la CE resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación conforme; de modo que, siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la CE, y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por el Tribunal. En segundo lugar, salvaguardar el principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad, como del contenido de forma que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible de modo natural y no forzado.

Respecto de la inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de ley que actúa como delimitadora de competencias territoriales constitucionales, esta sentencia, con apoyo en sentencias anteriores –SSTC 155/2016; 166/2014; 39/2014 y 94/2014– sostiene su aplicación para aquellos supuestos “en que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no provenga de directa confrontación con la CE, sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias” (Ex art. 28 LOTC, teoría del bloque de constitucionalidad); “de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales”; y, téngase en cuenta que aquí incluso esa norma básica es el Reglamento de emisiones industriales, en desarrollo de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrado de la contaminación, Reglamento aprobado por Real Decreto 815/2013, en cuanto que

vulneraría el art. 149.1.23 CE; a este respecto, recuerda el TC, en la sentencia que se comenta, que para la apreciación de la existencia de esta inconstitucionalidad mediata, para que se considere infracción constitucional han de concurrir dos elementos: en primer lugar, que la norma estatal supuestamente infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la CE haya reservado al Estado; “en el doble sentido, material y formal, una norma básica” (STC 161/2019. FJ 6º); y, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas –la estatal y la autonómica– sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Recoge también la sentencia objeto de comentario, entre otros elementos interpretativos, la consolidada doctrina acerca de que la impugnación de normas debe ir acompañada de fundamentación, como carga de los recurrentes, que en esta sentencia es razón para la desestimación de impugnación no fundamentada de algún precepto como el art. 22, apdo. 2 de la Ley 10/2018; e incorpora, para terminar la reflexión sobre esta proteica sentencia, “el principio de conservación de la norma atendiendo a la presunción de constitucionalidad de la que goza por resultar emanada de un legislador democrático” como fundamento de la interpretación conforme (STC 161/2019 FJ 7).