

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11749 *Pleno. Sentencia 108/2017, de 21 de septiembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1401-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. Competencias sobre régimen local: nulidad de la ley autonómica que crea un municipio cuya cifra de población no alcanza el umbral establecido por la legislación básica en la materia.*

ECLI:ES:TC:2017:108

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1401-2016, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal el 15 de marzo de 2016, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra «el artículo 1 (y por extensión a los demás preceptos de la misma) de la Ley de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà».

2. Tal y como resulta de la identificación del objeto del recurso recién transcrita, el escrito de interposición argumenta la inconstitucionalidad únicamente del artículo 1 de la Ley 8/2015, que es el que crea el nuevo municipio de Medinyà. Considera que el resto de los artículos y disposiciones de la Ley son instrumentales respecto de éste, pues regulan la denominación, capitalidad y adscripción supramunicipal del nuevo término municipal (art. 2), su superficie (art. 3), la sucesión y división del patrimonio y servicios (art. 4), la subrogación en materia de recursos humanos (art. 5), las comunicaciones y cooperación administrativa necesarias y el amojonamiento de los linderos con el término municipal del que se segrega (disposiciones adicionales), cuestiones de derecho transitorio como el órgano transitorio de gobierno hasta la celebración de elecciones municipales o la normativa vigente en tanto se aprueba la nueva del municipio recién creado (disposiciones transitorias) y la habilitación para el desarrollo reglamentario, entada en vigor y efectos

presupuestarios (disposiciones finales). Por esa razón considera que la inconstitucionalidad del artículo 1, que es la única que argumenta, debe arrastrar consigo la de todas las demás disposiciones de la Ley impugnada.

Esto sentado, cuestiona la constitucionalidad del citado artículo 1 por dos motivos:

a) En primer lugar, considera que la Ley impugnada vulnera el artículo 9 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), conforme al cual «Las normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, islas u otras Entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales».

El carácter básico de esta disposición, continúa el Abogado del Estado, ha sido declarado en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 7, donde se afirma que «la prohibición de regímenes de caso único singulares o particularizados constituye por su propia naturaleza una norma básica».

Pues bien, teniendo en cuenta que el propio preámbulo de la ley impugnada reconoce que «la normativa impide que Medinyà se constituya como municipio independiente» y que ello hace necesario una «ley singular que habilite la excepcionalidad de la norma general que impide la constitución de municipios cuando no se cumplen todos los requisitos legalmente establecidos», este expreso reconocimiento del legislador catalán debe conducir necesariamente –a juicio de la representación del Presidente del Gobierno– a declarar la inconstitucionalidad de la Ley por vulneración del citado artículo 9 LBRL y, mediatamente, del artículo 149.1.18 CE.

La legislación catalana vigente a estos efectos, citada y reproducida por el Abogado del Estado en el escrito de interposición, está contenida en el artículo 15 del texto refundido de la ley municipal y de régimen local, aprobada por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, e incluye, como queda dicho, requisitos que no cumple el nuevo término municipal de Medinyà [entre otros, «contar, como mínimo, con una población de 2.000 habitantes»: art. 15.1 d)].

b) El segundo motivo de inconstitucionalidad consiste en la vulneración del artículo 13.2 LBRL, que establece los requisitos estatales básicos para la creación de nuevos municipios, que no se cumplen en el caso de Medinyà.

El carácter básico del artículo 13.2 LBRL ya había sido declarado por la STC 103/2013, de 25 de abril, pero ha sido recientemente reiterado en la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6, respecto de la vigente redacción del precepto procedente de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que ha añadido significativamente el requisito de que el nuevo término municipal tenga una población mínima de 5.000 habitantes.

El citado artículo 13.2 dispone así en su vigente redacción que «la creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados».

El propio preámbulo de la Ley catalana reconoce que Medinyà cuenta con 866 habitantes, por lo que al recurrente le parece clara la vulneración de la normativa estatal y, por ello, también del artículo 149.1.18 CE.

3. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 12 de abril de 2016, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como también publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado el día 21 de abril de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 19 de abril de 2016 por el que se tiene por personada a la Cámara en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. El día 27 de abril de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de la Presidencia del Senado en el que se comunica el acuerdo de la Mesa de la Cámara de dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6. El 5 de mayo de 2016 el Letrado del Parlamento de Cataluña presentó su escrito de alegaciones al recurso interpuesto.

a) El escrito comienza haciendo unas consideraciones preliminares sobre la Ley recurrida. Subraya que el objeto de la ley recurrida no es propiamente la creación *ex novo* de una entidad municipal, sino más bien el «restablecimiento», «devolución» o «restitución» de esa condición a Medinyà, perdida en 1972. Recuerda que por Decreto 2049/1972, de 13 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 25 de julio) se acordó la incorporación del Ayuntamiento de Medinyà al municipio limítrofe de Sant Julià de Ramis, y a pesar de que según consta en ese Decreto la decisión de fusión se tomó por los propios consistorios interesados, entiende que esa manifestación debe ser «relativizada» atendiendo al «contexto histórico y político de la misma». Se trataría, según el representante del Parlamento, de una decisión «adoptada por un consistorio carente de los mínimos requisitos y garantías democráticos y de autonomía frente a los demás poderes públicos», lo que convertiría esa fusión en una integración municipal de «carácter forzado y antidemocrático» y en un «atentado contra la autonomía local y contra el derecho de los vecinos a contar con una entidad representativa propia», erigiéndose así la Ley 8/2015 en «una ley de reparación de un acto injusto».

Recuerda además una serie de avatares que impidieron que la constitución del municipio de Medinyà se materializara antes de la Ley 13/1998, de 19 de noviembre, municipal y de régimen local de Cataluña, que estableció diversos criterios restrictivos para la constitución de nuevos municipios inexistentes con anterioridad, entre otros el de contar con un mínimo de 2.000 habitantes (que no existía con anterioridad), y de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalidad y sostenibilidad de la Administración local, que modificó el artículo 13 de la Ley reguladora de las bases de régimen local para introducir asimismo el requisito de contar el núcleo de población con un mínimo de 5.000 habitantes, invocado también por el Abogado del Estado en su recurso. Ese retraso fue debido a que el expediente de segregación y constitución del municipio de Medinyà incoado el 12 de febrero de 1997 por el Pleno del Ayuntamiento de Sant Julià de Ramis, a solicitud del Col·lectiu Pro Medinyà Independent, y remitido a la Generalitat como Administración competente para resolver, quedó paralizado como consecuencia de un requerimiento de subsanación efectuado por la Consejería de Gobernación de la Generalitat en resolución de 3 de marzo de 1998, resolución que fue sin embargo anulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en Sentencia (Sección Quinta) de 30 de octubre de 2002, en la que además de anular el citado requerimiento ordenó «continuar la tramitación del expediente». Pero como durante la tramitación de ese recurso se había aprobado la mencionada Ley autonómica 13/1998, ello provocó que finalmente el Decreto 66/2003, de 4 de marzo («Boletín Oficial del Estado» de 25 de abril), resolutorio del expediente, denegara la constitución del municipio de Medinyà al seguir la Generalitat el criterio «discutible» –en opinión del Letrado del Parlamento de Cataluña– de aplicar ese límite mínimo de población establecido en 1998, a pesar de haberse iniciado el expediente con anterioridad.

Antes de esta Sentencia y del Decreto 66/2003, el Pleno del Ayuntamiento de Sant Julià de Ramis había reiterado su voluntad favorable a la segregación de Medinyà en un acuerdo de 9 de marzo de 2000, que contó además con el apoyo del Consejo Comarcal

del Gironès (acuerdo de 14 de junio de 2001). Una vez cerrada la vía administrativa, el Pleno Ayuntamiento mantuvo asimismo esa voluntad aprobando el 21 de octubre de 2011 un acuerdo en el que se mandataba al consistorio a emprender todas las acciones legales y políticas a su alcance para la constitución del municipio de Medinyà. En este mismo sentido, el Pleno del Parlamento de Cataluña aprobó el 30 de octubre de 2014 una moción en la que instaba al Gobierno de la Generalitat a presentar un proyecto de ley de creación del municipio de Medinyà.

Todos estos antecedentes demuestran, a juicio del Letrado del Parlamento de Cataluña, que la iniciativa para la constitución del municipio de Medinyà surgió mucho antes de la Ley autonómica 13/1998 y de la Ley estatal 27/2013, que establecen los límites de población mencionados (2.000 y 5.000 habitantes, respectivamente), y acreditan también que la constitución de ese municipio podía haberse materializado antes de la entrada en vigor de ambas Leyes de no haber mediado esa resolución «injusta» de la Generalitat de Cataluña anulada luego por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

b) Siguiendo esta misma idea, el representante del Parlamento de Cataluña sostiene que la Ley recurrida debe beneficiarse de los principios generales aplicables en materia de transitoriedad normativa, que suelen impedir que una ley de reforma despliegue efectos sobre procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor (aunque reconoce que los trámites en sede parlamentaria que condujeron a la aprobación de la Ley 8/2015 son todos ellos posteriores a la entrada en vigor de la Ley estatal 27/2013). Con todo, ese principio de transitoriedad ha sido también sostenido por el Consejo Consultivo de Andalucía en diversos dictámenes para justificar la constitución de los municipios de Montecorto (segregado de Parla), Domingo Pérez (segregado de Iznalloz) y Játar (segregado de Arenas de Rey), todos ellos creados después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, sin que le conste al Letrado del Parlamento que esas segregaciones hayan sido impugnadas.

c) En todo caso, el representante del Parlamento autonómico cuestiona que sea incluso de aplicación la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL). Reconoce que «efectivamente la Ley impugnada contradice el citado artículo 13.2 LBRL por no llegar el municipio de Medinyà a los 5.000 habitantes». Sin embargo, continúa, el planteamiento del recurso, amparado exclusivamente en los artículos 149.1.18 CE y 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (competencias en materia de «régimen local»), le parece incompleto en cuanto no toma en consideración otro título competencial implicado: el de «organización territorial» resultante de los artículos 148.1.2 CE y 151 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Según estos preceptos corresponde a la comunidad autónoma la competencia «exclusiva» para la «determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña» [art. 151, letra a)], entes entre los que se encuentran los municipios según el artículo 2.3 del mismo Estatuto de Autonomía, y también para la «creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior» [art. 151, letra b), primer inciso]. De ello deduce que la Ley 8/2015 recurrida no puede ser contrastada con la Ley reguladora de las bases de régimen local dictada al amparo del primero de los títulos citados, como hace el Abogado del Estado en su recurso.

Esta dualidad de títulos competenciales (régimen local y organización territorial) exige a su juicio compatibilizar uno y otro, y ello podría hacerse, argumenta el Letrado del Parlamento, «en el sentido de que las bases del régimen local son operativas cuando se trata de la aplicación de los procedimientos administrativos generales que la legislación local establece para la alteración de términos municipales, pero no en cambio cuando se trata de resolver situaciones especiales y justificadas de naturaleza territorial adoptadas directamente por la ley, supuesto en el cual las bases estatales deben ceder su protagonismo a la competencia de la Generalidad del artículo 151 EAC», teniendo en cuenta además que las razones históricas han sido ya consideradas por el Tribunal para justificar regímenes especiales (por ejemplo el de las comarcas de Cataluña, en la STC 214/1989).

d) Subsidiariamente, para el caso de que se considere aplicable la Ley reguladora de las bases de régimen local, el Letrado del Parlamento niega que la ley recurrida vulnere su artículo 9, pues este precepto estatal no trata de prohibir la creación de nuevos municipios, sino de someter a todos ellos al régimen común y ordinario de organización, funcionamiento y actuación que la propia Ley de bases regula, con las únicas excepciones admitidas por ella en sus artículos 29 y 30. Y el nuevo municipio de Medinyà se rige por ese modelo común de organización, sin especialidad alguna.

e) Finaliza el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña puntualizando que la Ley municipal general de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril) no puede impedir al mismo legislador catalán aprobar una ley singular para la constitución de un municipio aun sin cumplirse los requisitos establecidos en aquella (art. 15) si considera que hay razones objetivas para ello, como ocurre en este caso atendiendo a las razones históricas expuestas. Por lo tanto, no puede tacharse a esa Ley singular de injustificada o arbitraria, ni, en definitiva, de inconstitucional.

7. La Abogada de la Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones en el registro general del Tribunal el día 6 de mayo de 2016. En él, recuerda en primer lugar los antecedentes históricos ya expuestos en el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña (integración de Medinyà en el municipio de Sant Julià de Ramis en 1972, procedimiento de segregación incoado en 1997, paralización del mismo en 1998, anulación de esta resolución administrativa por la jurisdicción contencioso-administrativa en 2002, y aprobación en el ínterin de la Ley 13/1998 estableciendo el requisito de contar el nuevo municipios al menos con 2.000 habitantes). Añade que en el denominado «Informe Roca» sobre la revisión del modelo territorial de Cataluña, elaborado por una comisión de expertos en diciembre de 2000, se proponía igualmente el reconocimiento de ese municipio atendiendo a su realidad local y dilatada trayectoria histórica.

Atendiendo ya al fondo del recurso, la Abogada de la Generalitat «no discute el encuadramiento competencial que lleva a cabo el Estrado en su recurso, puesto que indudablemente la creación o restitución de un nuevo municipio se encuadra en la materia de régimen local y en particular en la más específica relativa a la alteración de los términos municipales, materia esta última sobre la cual el artículo 148.1.2 CE dispone que las comunidades autónomas podrán asumir sus competencias». Cita el artículo 151 del Estatuto de Autonomía en este punto, y recuerda la doctrina del Tribunal (SSTC 214/1989 y 41/2016, entre otras) sobre el carácter «bifronte» del régimen local en el ordenamiento constitucional.

Acto seguido, expone la doctrina del Tribunal sobre el alcance y límites de las leyes singulares, que deben someterse al canon «de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (arts. 9.2 y 3 y 14 CE), y al de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues las leyes singulares pueden lesionar derechos e intereses legítimos (cita por todas la STC 129/2013, FJ 4).

Y establecidos estos parámetros, concluye que la Ley recurrida respeta el canon de constitucionalidad expuesto, tanto competencial como sustantivo. Las competencias normativas asumidas en materia de régimen local han sido ejercidas por la Generalitat aprobando su normativa propia de régimen local, contenida en el Decreto Legislativo 2/2003; norma que regula el procedimiento para la alteración de términos municipales (arts. 12 y ss.). Esta alteración se lleva a cabo normalmente a través de un procedimiento administrativo que culmina con un Decreto del Gobierno de la Generalitat (arts. 17 y 18), y esta ha sido la vía intentada a lo largo de los años aunque de manera infructuosa porque «lo cierto es que [Medinyà] no cumplía el requisito de la población, al no disponer de los 2000 habitantes que exigía esa norma y ello impedía a la Administración de la Generalitat de Cataluña aprobar la segregación del municipio». Sin embargo, el propio Decreto Legislativo 2/2003 (artículo 19) así como el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 88) e incluso la Ley reguladora de las bases de régimen local (art. 30, tal y como fue interpretado por la STC 214/1989, FJ 7) permiten la posibilidad de que la alteración del territorio de un municipio pueda llevarse a efecto por medio de una ley atendiendo a sus características históricas, demográficas, geográficas, funcionales,

organizativas y de capacidad de gestión. Al amparo de los preceptos citados, el Parlamento de Cataluña ha atendido a las circunstancias excepcionales y únicas de Medinyà para restituirle su condición de municipio mediante una ley; ley que cumple así el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación derivado de los arts. 9.2 y 3 y 14 CE antes citado; y que cumple también el canon del artículo 149.1.18 CE teniendo en cuenta (i) que la Ley 27/2013 no contiene disposición transitoria alguna sobre el particular habiendo aceptado de hecho el Estado que otros procedimientos de alteración del territorio de municipios deben regirse por la legislación vigente en el momento de su iniciación (cita la respuesta emitida en este sentido por la Dirección General de Coordinación de competencias con las comunidades autónomas y las entidades locales a la consulta evacuada con tal objeto por la Junta de Andalucía) y (ii) que existe una «conexión» entre la competencia sobre las bases del régimen local atribuida al Estado (art. 149.1.18 CE) y la garantía institucional de la autonomía local del artículo 137 CE, destacada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, habiendo mostrado su conformidad con la segregación y constitución de la nueva entidad municipal los dos únicos Ayuntamientos afectados, Sant Julià de Ramis y Medinyà.

8. Mediante providencia de 19 de septiembre de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. Considera que la constitución de ese nuevo municipio representa un régimen singular o especial para ese municipio no permitido por la legislación básica del Estado (artículo 9 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local: LBRL en adelante), en la medida en que el propio preámbulo de la ley recurrida reconoce que «la normativa impide que Medinyà se constituya como municipio independiente», y vulnera asimismo el artículo 13.2 de la misma Ley reguladora de las bases de régimen local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, pues no cuenta tampoco con el mínimo de cinco mil habitantes exigido por el citado precepto para la creación de nuevos municipios, como igualmente reconoce el propio preámbulo de la Ley recurrida según el cual Medinyà cuenta «[c]on 866 habitantes» (apartado II, párrafo séptimo).

El Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña se oponen a la declaración de inconstitucionalidad pretendida. Resumidamente, argumentan que la decisión impugnada está amparada en la competencia «exclusiva» de la Generalitat para la alteración de términos municipales y creación de municipios prevista en el artículo 151 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), y justificada además por la tradición histórica de Medinyà como municipio independiente, una circunstancia que puede ser tomada en consideración para el establecimiento de un régimen especial conforme al artículo 30 LBRL, tal y como fue interpretado en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 7. Se refieren, en concreto, al hecho de que Medinyà solo se integró en el colindante de Sant Julià de Ramis del que ahora se segrega bajo el régimen anterior a la Constitución, por Decreto 2049/1972, de 13 de julio, existiendo además en su seno una fuerte identidad municipal plasmada en sucesivos intentos de segregación. Estas singularidades legitimarían así a la Ley 8/2015 como «Ley singular» en el sentido dado a esta expresión por la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 129/2013, de 4 de junio) y respetuosa con el canon de este tipo de leyes (arts. 9.3, 14 y 24 CE). Los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos cuestionan además que pueda aplicarse la mencionada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local a la ley recurrida, ya que esa identidad municipal antes mencionada hizo que la iniciativa para segregar Medinyà de Sant Julià de Ramis surgiese y se materializase mucho antes de su entrada en vigor. Primero a mediados de los años noventa, cuando se inició un procedimiento administrativo de segregación que sin embargo no pudo finalizar antes de aprobarse la Ley del

Parlamento de Cataluña 13/1998, de 19 de noviembre, que estableció novedosamente el requisito de contar los nuevos municipios con un mínimo de dos mil habitantes, lo que determinó en consecuencia la denegación de esa solicitud por la Generalitat (Decreto 66/2003, de 4 de marzo); y más tarde con diferentes resoluciones adoptadas en el ámbito del propio Ayuntamiento de Sant Julià de Ramis (acuerdos de 9 de marzo de 2000 y de 21 de octubre de 2011), en el Consejo Comarcal del Gironès (14 de junio de 2001) y en el Parlamento de Cataluña (Moción 153/X de 30 de octubre de 2014).

2. Expuestos los términos del debate, punto de partida capital para la resolución de este recurso ha de ser el encuadramiento competencial de la decisión controvertida, pues si efectivamente no pudiese aplicarse el artículo 149.1.18 CE o si este debiese quedar desplazado de algún modo por el artículo 151 EAC, como se sostiene desde la comunidad autónoma, los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos en el recurso, que están amparados únicamente en la contravención (mediata) de aquel precepto constitucional, deberían ser directamente rechazados.

La determinación de los requisitos necesarios para la constitución de un nuevo municipio, que es lo que hace la Ley recurrida, forma parte del contenido de las bases del régimen local que corresponde establecer al Estado conforme al artículo 149.1.18 CE según doctrina consolidada de este Tribunal. Así lo declaró ya la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al resolver precisamente el recurso de inconstitucionalidad promovido (entre otros) contra el artículo 13 LBRL en su versión originaria. Según se dijo en aquella Sentencia el Estado puede, con amparo en ese título competencial, «regular los requisitos que con carácter necesario deben reunir los municipios» [FJ 8 b)]. Y esta doctrina ha sido luego reiterada y aplicada en las SSTC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5 b), y 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6 b), esta última a propósito de la vigente redacción del artículo 13.2 LBRL, dada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que establece el requisito de contar el núcleo de población que se constituye en municipio con «al menos 5.000 habitantes».

La competencia «exclusiva» de la Generalitat de Cataluña sobre su «organización territorial», y en particular sobre la creación de municipios que resulta del artículo 151 EAC, tiene un contenido distinto, y se refiere principalmente a la entidad que puede tomar esa decisión; decisión que no por ello deja de estar sujeta a los requisitos establecidos válidamente en la legislación básica del Estado dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE, y así lo ha dicho también este Tribunal en las citadas SSTC 214/1989, FJ 9, 103/2013, FJ 5 b), y 41/2016, FJ 6 b). Según recuerda esta última, citando la primera, «al órgano autonómico competente corresponderá decretar [las alteraciones de términos municipales], de acuerdo con la regulación propia de la Comunidad que solo se encuentra limitada por las previsiones de orden procedimental y sustantivo que, respectivamente, prevén los párrafos 1 y 2 del mismo artículo 13» [SSTC 41/2016, FJ 6 b), y 214/1989, FJ 9].

De un modo más claro lo ha explicado la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 94, al enjuiciar la constitucionalidad del citado artículo 151 EAC por su supuesto desconocimiento y vulneración del artículo 149.1.18 CE:

«El artículo 151 EAC, bajo la rúbrica “Organización territorial”, reconoce a la Generalitat “la competencia exclusiva sobre organización territorial”. Es objeto de impugnación tanto en su encabezamiento como en cada una de sus letras a), b) y c), reprochándole los Diputados recurrentes que configure como organización territorial una parte de la materia de régimen local para darle el aspecto de una cuestión puramente doméstica e intracomunitaria con desconocimiento de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE...

En la letra a) se enuncian unas potestades (determinación, creación, modificación y supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña) que no conllevan la regulación completa del régimen jurídico regulador de los entes locales que integran la organización territorial de Cataluña, sino que tienen por objeto decisiones concretas a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que ello impida

la plena virtualidad de las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE y su proyección sobre la creación, modificación y supresión de las veguerías de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

A la letra b), que atribuye a la Generalitat diversas potestades sobre los términos de los municipios o entidades de ámbito territorial inferior, así como sobre su denominación, capitalidad, símbolos, topónimos y regímenes especiales, objetan los Diputados recurrentes los mismos vicios de inconstitucionalidad, siendo notorio que las facultades que se reservan a la Comunidad Autónoma tampoco conllevan la regulación completa de los aspectos indicados. Se trata también aquí de potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de Cataluña de acuerdo con las bases que, en su caso, pueda dictar el Estado.»

Queda claro, por tanto, el alcance de las competencias reguladas en ese artículo 151 EAC y la plena sujeción de la decisión de crear un nuevo municipio a los requisitos establecidos en la normativa básica válidamente dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (en este caso, al art. 13.2 LBRL).

3. Con estas premisas, los términos del debate hacen innecesario pronunciarse sobre el primer motivo de impugnación deducido por el Abogado del Estado (vulneración del art. 9 LBRL). El carácter incontrovertido del incumplimiento por el nuevo municipio del límite mínimo de población establecido en el artículo 13.2 LBRL permite entrar a resolver directamente (y estimar) el segundo motivo del recurso.

Efectivamente, según ha quedado ya reflejado en esta resolución, tanto el preámbulo de la Ley recurrida en los términos antes vistos (fundamento jurídico 1), como los representantes del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en sus escritos de alegaciones –véanse, *supra*, los antecedentes 6 c) y 7 donde se han reproducido literalmente los términos de sus escritos en punto a esta cuestión– reconocen expresamente que Medinyà no cumple con el requisito de población mínima establecido en el artículo 13.2 LBRL, cuyo carácter básico ha sido igualmente declarado en la STC 41/2016, FJ 6 b).

Este carácter básico no impediría, según los letrados del Gobierno y Parlamento autonómicos, la creación por Ley del municipio de Medinyà, a pesar de contar éste con menos de cinco mil habitantes. A su juicio, esa «base» del régimen local establecida por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE solamente sería oponible y vincularía al Gobierno de la Generalitat, órgano llamado a resolver ordinariamente los procedimientos administrativos de alteración de términos municipales de acuerdo con la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (arts. 17 y 18 de su texto refundido, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), pero no al legislador autonómico, bien por aplicación del título competencial sobre «organización territorial» del artículo 151 EAC, en combinación con las singularidades históricas de Medinyà, ya mencionadas, bien por haberse iniciado el procedimiento de alteración del término municipal con anterioridad al establecimiento de la citada base en la Ley reguladora de las bases de régimen local, que se produjo con la Ley 27/2013.

Sin embargo, ninguno de esos argumentos permite acomodar la ley recurrida al bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC).

De acuerdo con el principio de separación o competencia, las «bases» o normas «básicas» a que alude el artículo 149.1 CE en diversos apartados delimitan el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma y, por tanto, también de su legislador. En consecuencia, siendo este artículo 13.2 LBRL el precepto estatal de contraste ex artículo 149.1.18 CE, de acuerdo con lo antes razonado en el precedente fundamento jurídico 2, la insalvable contradicción entre ese precepto básico y la decisión tomada por la Comunidad Autónoma (al amparo del art. 151 EAC, ciertamente, pero sin respetar esa condición o requisito establecido válidamente por el Estado al amparo del citado art. 149.1.18 CE) debe conducir directamente a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà.

Por otra parte, los argumentos del Parlamento y la Generalitat de Cataluña dirigidos a defender la inaplicación al caso de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que fue la que modificó el artículo 13.2 LBRL para exigir ese requisito de población mínima antes no establecido en la legislación básica del Estado, por tratarse de una norma posterior a la iniciativa para la segregación y creación del municipio de Medinyà, no pueden ser admitidos. Este Tribunal no puede entrar a conocer, ni revisar, procedimientos o resoluciones administrativas o judiciales anteriores a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que denegaron la segregación y constitución de Medinyà como municipio separado de Sant Julià de Ramis (Decreto de la Generalitat de Cataluña 66/2003, de 4 de marzo, y Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de febrero de 2006, que desestimó el recurso interpuesto contra el anterior), pues son decisiones ajenas a su jurisdicción y firmes. Pero aunque asumiera momentáneamente y a efectos meramente dialécticos el alegato de las partes comparecidas, no podría dejar de advertir que la mencionada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local sí estaba en vigor cuando se inició la tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, como de hecho reconoce el Letrado de la Generalitat en sus alegaciones [véase, *supra*, antecedente 6 b)], e incluso antes, cuando se aprobó la moción 153/X en el Pleno del Parlamento de 30 de octubre de 2014 que según el propio preámbulo de la Ley impugnada (apartado I) está en el origen de su tramitación y aprobación (la citada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local entró en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», según su disposición final sexta, y por tanto el día 31 de diciembre de 2013). Por lo tanto, solo por ello perdería ya todo su sustento el alegato sobre la ultraactividad de la redacción anterior de la Ley reguladora de las bases de régimen local por ser la vigente en el momento de iniciarse el «procedimiento» que condujo a la constitución del municipio de Medinyà.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.