

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11122 *Sala Segunda. Sentencia 175/2016, de 17 de octubre de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 6599-2015. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el artículo 21.3 a) del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales. Competencias sobre procedimiento administrativo: inadmisión de la cuestión por inadecuada formulación del juicio de relevancia.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta; don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6599-2015, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con el art. 21.3.a) del Decreto-ley de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo para resolver las solicitudes de licencia comercial. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, la Letrada del Parlamento de Cataluña y la representación procesal de Metroindust-Josmar 74, S.C.P. Ha intervenido la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento (tramitado con el núm. 408-2012), el Auto de 28 de octubre de 2015 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 21.3.a) del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo para resolver las solicitudes de licencia comercial (en adelante, Decreto-ley 1/2009), por posible vulneración de la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.ª CE), al contradecir lo dispuesto en el art. 42.3.b) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC).

2. Resumidamente, los hechos de los que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) El apartado 3 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009 solo admitía con carácter general la implantación de los medianos y grandes establecimientos comerciales en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 5.000 habitantes, pero excepcionalmente

permitía implantar este tipo de establecimientos fuera de dicha trama, cuando tal localización estuviera justificada y se cumplieran determinados requisitos señalados en los apartados a) y b) de ese mismo artículo. Con base en esta última previsión excepcional, la mercantil Metroindustri-Josmar 74, S.C.P., solicitó una licencia para la implantación de un establecimiento comercial colectivo, con una superficie total de venta de 2.499 m², en el municipio de Torelló, que fue denegada por resolución del Director General de Comercio de la Generalitat, de 18 de junio de 2012, a su vez confirmada por el Conseller d'Empresa i Ocupació el 22 de octubre de 2012, al denegar el recurso de alzada. Con fecha 21 de diciembre de 2012, la citada mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución denegatoria de la licencia.

Mantiene la recurrente que cumplió con todos los requisitos exigidos por el Decreto-ley 1/2009 para obtener la licencia y que esta, en cualquier caso, quedó concedida por silencio administrativo, puesto que el plazo previsto en dicha norma para resolver (cuatro meses) debe contar desde el momento en que se presentó la solicitud, conforme a la legislación común estatal en la materia.

Por su parte, la Administración demandada sostiene al respecto que resolvió (denegando la solicitud) dentro del plazo legalmente previsto, pues, conforme a lo dispuesto en el art. 21.3.a) del Decreto-ley de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, el plazo no comienza a correr con la solicitud inicial sino en el momento en que el interesado aporta la documentación completa que se especifica en el artículo 20 de la misma norma que, en este caso, fue el día 31 de enero de 2012. Teniendo en cuenta, además, que el plazo para resolver no fue suspendido al requerir a la interesada para que aportara documentación adicional referida a la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 9.3 del Decreto-ley 1/2009, pero sí lo fue en el momento en que la Administración solicitó un informe a la Dirección General de Urbanismo el día 23 de febrero de 2012 y hasta el día en que tal informe fue librado, concretamente, el 28 de marzo de ese mismo año, se entiende que la resolución de 18 de junio de 2012 fue dictada en plazo. Asimismo, considera, de acuerdo con lo que ya había señalado en la resolución recurrida, que la solicitud de licencia no cumplía con el requisito de continuidad con la trama urbana exigido en art. 9.3.b)1 del Decreto-ley de Cataluña 1/2009 y que la actora no llegó a acreditar que el transporte previsto en la zona asumiera la función de transporte urbano integrado, ni que las paradas se situasen a menos de 200 metros del establecimiento, ni aportó el calendario de instalación de una eventual parada situada a una distancia correcta [exigencia derivada de lo dispuesto en el art. 9.3.b)4 del Decreto-ley 1/2009].

b) Concluido el procedimiento y habiendo quedado los autos vistos para sentencia, mediante providencia de 16 de julio de 2015, de acuerdo con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se dio audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 21.3 a) del Decreto-ley de Cataluña 1/2009, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo para resolver las solicitudes de licencia comercial. Dicho precepto dispone que el cómputo del plazo para resolver comienza con la presentación de la solicitud «con la documentación exigida». Plantea la Sala que tal disposición podría entrar en colisión con la Ley básica estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; específicamente, con su art. 42.3 b), en relación con el art. 42.5 a), en la medida en que pueda deducirse de los mismos que el *dies a quo* del plazo para resolver es el de la presentación de la solicitud, aunque una vez iniciado el cómputo del plazo deba requerirse al interesado para subsanar «deficiencias», completar la «documentación» o aportar «otros elementos de juicio necesarios».

Por providencia de 15 de septiembre de 2015, a efectos de completar el emplazamiento efectuado al Ministerio Fiscal respecto a la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en el proceso, se pone de manifiesto que la eventual colisión entre las dos normas, estatal y autonómica, supondría una lesión de la competencia estatal ex art. 149.1.18.^a CE, emplazándose de nuevo al Ministerio Fiscal por el plazo de diez días para que se manifestara al efecto.

En ese trámite, la Letrada de la Generalitat de Cataluña se pronunció a favor de la constitucionalidad del precepto. La representación de la entidad recurrente alegó que no resultaba necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad, porque aunque considera efectivamente que el precepto resulta inconstitucional, no es determinante para la resolución del recurso, que puede estimarse por los otros motivos alegados; para el caso de que estos argumentos no fueran atendidos, entendió procedente su planteamiento. El Ministerio Fiscal apreció la concurrencia de los requisitos formales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

c) Por Auto de 28 de octubre de 2015, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 21.3 a) del Decreto-ley de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo para resolver la solicitudes de licencia, por posible vulneración de lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª CE.

3. Tras exponer los antecedentes de hecho de la presente cuestión y el cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el art. 35.2 LOTC, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña explicita en su Auto de planteamiento la fundamentación de la duda de constitucionalidad, así como el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada, razonando como a continuación se resume:

a) Señala el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que el aspecto cuestionado del apartado 3 a) del art. 21 del Decreto-ley de Cataluña 1/2009 es la forma de cómputo del plazo para resolver, según la cual el plazo no se inicia con la solicitud inicial sino en el momento en que el interesado aporta la «documentación exigida», que se detalla en el artículo 20 de la misma norma. Tal regla difiere de la establecida en la Ley 30/1992, cuyo artículo 42.3.b) dispone que el plazo cuenta desde el momento en el que la solicitud entra en el órgano competente para su tramitación. Según lo establecido en el artículo 71 de esta Ley estatal, el eventual requerimiento de subsanación, cuando la solicitud no cumple los requisitos, no suspende por sí mismo el plazo ya iniciado, pues no se establece tal efecto asociado al requerimiento, siendo igualmente ilustrativo en tal sentido el artículo 77. La suspensión es posible de acuerdo con el artículo 42.5 a), pero debe ser expresamente acordada, como se desprende de su tenor literal. El Tribunal Supremo –recuerda el órgano judicial promotor de la cuestión– ha resuelto en el sentido apuntado, al anular una ordenanza municipal que modificaba en los mismos términos el inicio del plazo de tramitación (Sentencia de 4 de mayo de 2010).

En el caso de autos, la Administración suspendió el plazo para resolver al solicitar el informe preceptivo de la Dirección General de Urbanismo, pero no lo había hecho previamente cuando requirió a la interesada para aportar la documentación que consideraba necesaria. Así pues, descontando el período de suspensión que hubo entre la solicitud del informe citado y su libramiento al órgano competente para resolver, resulta que el plazo transcurrido hasta la notificación de la resolución sería bien de cuatro meses y 25 días, si se cuenta desde la entrada de la solicitud inicial en el órgano competente para resolver (23 de diciembre de 2011), o bien de tres meses y 18 días, si se cuenta desde el momento en que la actora cumplimentó el requerimiento de enmienda y presentó la documentación adicional solicitada (31 de enero de 2012).

Por consiguiente, si el plazo cuenta desde la solicitud inicial –según dispone el art. 42.3.b) LPC–, la tramitación superó el período de cuatro meses indicado, con la consecuencia de haberse concedido la licencia por acto presunto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 43.1, párrafo primero de la citada Ley. Por el contrario, si el plazo contase –tal como establece el precepto cuestionado– desde la fecha en que la actora libró la documentación que se le requirió, no se habría superado el plazo de cuatro meses que disponía la Administración para resolver la solicitud de licencia. Por tanto, se constata una contradicción insalvable entre el precepto cuestionado y el régimen establecido en la Ley 30/1992, cuya solución resulta determinante en este caso para considerar la licencia concedida o no por acto presunto.

A este respecto, se recuerda que la STC 166/2014, de 22 de octubre, ha resuelto una cuestión similar, planteada por la misma Sala, en relación con el art. 101.1 a) del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de la Generalitat de Cataluña. El Tribunal consideró que el cómputo del plazo es una competencia que corresponde al Estado conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE, declarando la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

b) Esta última resolución del Tribunal Constitucional vendría al caso igualmente en relación con lo alegado por la Generalitat de Cataluña sobre su competencia sustantiva en la materia, y la correlativa competencia para determinar procedimientos especiales vinculados a la misma. A partir de la diferencia trazada entre procedimiento común y procedimientos especiales, señala el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que la competencia autonómica para formalizar procedimientos al hilo de sus competencias sectoriales (art. 159 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC) no supone que pueda ignorar o modificar «las reglas de procedimiento establecidas en la Legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias», como se señala en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en doctrina reiterada en la STC 166/2014.

c) Termina el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad poniendo de manifiesto, en el fundamento jurídico 3, que la determinación de la constitucionalidad o no del precepto resulta fundamental para resolver el recurso planteado. Para ello, se abordan los dos motivos de rechazo de la licencia incluidos en la resolución administrativa impugnada: que el establecimiento no se situaba en continuidad con la trama urbana consolidada, por lo que no se cumplía el requisito exigido en el apartado 1, letra b) del art. 9.3 del Decreto-ley 1/2009, y que no se acreditó suficientemente la proximidad de líneas de transporte urbano integrado, como exige el apartado 4 del citado artículo. Tras un detallado examen de ambos motivos, se concluye que la actora cumplió finalmente, tras ser requerida para ello por la Administración, con este último requisito, pero, sin embargo, en el establecimiento que se proponía no se verificaba el requisito de la contigüidad a la trama urbana consolidada, de forma que, inicialmente y salvo que debiera estimarse que la licencia se concedió por silencio positivo, su denegación habría de ser confirmada. En este contexto –se concluye–, la alegada cuestión referida a la adquisición de la licencia por acto presunto se presenta como la cuestión determinante para la resolución del recurso contencioso-administrativo en un sentido u otro, constatándose así la concurrencia de las circunstancias que justifican el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC.

4. Por providencia de 19 de enero de 2016, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta de este Tribunal, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; deferir su conocimiento a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, conforme al art. 10.1.c) LOTC; dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, así como a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, de acuerdo con el art. 37.3 LOTC; comunicar esta resolución a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta la resolución definitiva de la presente cuestión y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de febrero de 2016, la Letrada del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de este, se personó en el presente proceso constitucional, instando la desestimación de la cuestión en atención a las alegaciones que, a continuación, se sintetizan.

a) Tras exponer los antecedentes y los términos en los que se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad, señala esta representación procesal que aunque dicho

planteamiento supera el juicio de aplicabilidad, no supera, en cambio, el juicio de relevancia exigido por la doctrina constitucional. Precisamente con apoyo en esta doctrina (se citan, entre otras, las SSTC 221/2014, de 9 de septiembre, FJ 3, y 241/2015, de 30 de noviembre, FJ 2), se afirma que para la resolución del supuesto que ahora nos ocupa es totalmente irrelevante el pronunciamiento del Tribunal Constitucional planteado en el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, toda vez que este constató que la solicitud de la licencia no cumple con los requisitos materiales del apartado 3 b) del art. 9 del Decreto-ley 1/2009. Realizada tal constatación, resultaría totalmente intrascendente el hecho de determinar cuál es la norma aplicable para establecer el inicio del cómputo de plazo para considerar o no otorgada la referida licencia por silencio positivo, pues en ningún caso cabría un pronunciamiento estimatorio de la solicitud de la demandante, ya que implicaría un otorgamiento de la licencia *contra legem*.

b) En segundo lugar, sostiene la Letrada del Parlamento de Cataluña que no existe causa para el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues el apartado 3 a) del art. 21 del Decreto-ley de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales no vulnera lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª CE. Para fundamentar esta alegación se refiere esta parte, en concreto, a la STC 227/1988, de 29 de septiembre, FJ 32, de acuerdo con la cual, la competencia estatal para regular el «procedimiento administrativo común» no empece para que las Comunidades Autónomas, en el marco de las competencias estatutariamente reconocidas puedan regular determinados procedimientos administrativos especiales, al hilo de la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Porque «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias». Para esta parte, la doctrina constitucional sentada en dicha resolución efectúa una interpretación de conformidad con el bloque de la constitucionalidad de distribución de competencias que, en alguna medida, recogería también el propio art. 159 EAC.

Partiendo de lo señalado, se afirma que en el presente supuesto las especialidades procedimentales que puede establecer la Administración autonómica encuentran justificación en la propia existencia de la normativa sectorial afectada. Concretamente, en la ordenación de los equipamientos comerciales establecida en el Decreto-ley 1/2009 y, más específicamente todavía, en la relativa a la determinación de los procedimientos de tramitación de las nuevas implantaciones de los establecimientos comerciales, así como también en el régimen de licencia comercial, dictado en virtud de la competencia reconocida en el art. 121 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en confluencia con las competencias en materia de ordenación del territorio del art. 149 EAC y de medio ambiente del art. 144 EAC.

En el marco de dichas competencias, el artículo 9.3 b) del Decreto-ley 1/2009) tiene por objetivo garantizar el equilibrio territorial y el mínimo impacto ambiental posible, mediante el procedimiento específico del art. 21 del Decreto-ley 1/2009, regulador del procedimiento de tramitación del régimen de licencia comercial. De ahí que, para el logro de dicho objetivo, el apartado 1 del referido artículo 21 exija que junto con la documentación preceptiva se soliciten unos informes que son preceptivos y tienen carácter vinculante en caso de ser desfavorables. Se trata de informes de adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente, del impacto del proyecto en la movilidad o del impacto e integración paisajística. Por este motivo, el ahora cuestionado apartado 3 a) establece que no puede transcurrir el plazo para resolver la solicitud de la licencia comercial hasta que no se haya adjuntado toda la documentación mencionada en el apartado 1, toda vez que se trata de un requisito previo o condición indispensable para que los organismos competentes puedan tener todos los elementos para analizar la viabilidad del proyecto, su adecuación a la normativa de aplicación y resolver la solicitud, de forma congruente con toda la información obrante en el correspondiente expediente, dadas las implicaciones de

la misma en distintos ámbitos regulatorios (urbanístico, comercial, medioambiental y arquitectónico).

De acuerdo con lo expuesto, se afirma que es del todo imprescindible acreditar la observancia de las condiciones en los supuestos establecidos en el art. 9.3.b) del referido Decreto-ley, toda vez que su incumplimiento no se puede considerar como susceptible de enmienda o subsanación documental a requerimiento de la Administración del art. 71 LPC, sino como el cumplimiento del requisito previo o condición indispensable para poder acceder a la fase de presentación de la solicitud del art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009.

Concluye esta parte afirmando la plena constitucionalidad del apartado 3 a) del art. 21 del Decreto-ley de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, ya que el mismo forma parte del procedimiento conectado con la regulación sectorial de las materias de comercio, urbanismo y medio ambiente, reconocidas a la Generalitat en los arts. 121, 144 y 149 EAC y, en consecuencia, es plenamente conforme con el reparto de competencias en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo establecido en el art. 149.1.18.ª CE.

6. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, obrando en representación y defensa de su Gobierno, se personó en el procedimiento mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2016, solicitando de este Tribunal la desestimación íntegra de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, conforme a los argumentos que, de forma resumida, se exponen seguidamente.

a) En primer lugar, se niega que el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad supere el juicio de relevancia exigido por la jurisprudencia de este Tribunal. En definitiva, lo que viene a plantear esta representación procesal es que, una vez constatado por el Tribunal *a quo* que la licencia no cumplía con el requisito de la continuidad legalmente exigido, no cabría la emisión de un fallo distinto a la desestimación del recurso, convirtiéndose en irrelevante la declaración o no de la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

Al respecto, se reconoce que el art. 43.1 LPC dispone que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo. Sin embargo, tal disposición encuentra su excepción en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho europeo establezca lo contrario. Y este parece ser precisamente el caso, según sugiere la Abogada de la Generalitat, en el supuesto que nos ocupa, pues el art. 7 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo (2008), aplicable por razones temporales al proceso *a quo*, determina que el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. A continuación, el art. 8 del texto refundido de la Ley de Suelo (2008) delimita el contenido del derecho de propiedad del suelo especificando sus facultades, enunciando, entre otras previsiones, en el último párrafo de su apartado 1, que «en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial y urbanística».

De esta manera, la aplicación combinada de los arts. 9.3.1 b) del Decreto-ley 1/2009, 43.1 LPC y 8.1 del texto refundido de la Ley de Suelo (2008) impediría entender estimada por silencio administrativo la licencia solicitada por Metroindust Josmar 74, S.C.P., para implantar un gran establecimiento en el municipio de Torelló, puesto que en definitiva contraviene la legislación de ordenación territorial vigente en Catalunya. En consecuencia, el fallo de la Sentencia no depende de la resolución de la posible contradicción entre el art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009 y el art. 42.3.b) LPC.

Para justificar la interrelación de las materias de ordenación del territorio, medio ambiente y comercio con los grandes establecimientos comerciales que se pretenden

emplazar fuera de la trama urbana consolidada, se remite esta parte, como ya lo hiciera la Letrada del Parlamento de Cataluña, al contenido del preámbulo del Decreto-ley 1/12009. Además, se pone de relieve que el artículo cuestionado se halla inserto en su título II, bajo la denominación de «planificación y ordenación territorial del uso comercial».

El debate doctrinal acerca de una posible colisión entre el art. 43.2 LPC y el art. 8.1 del texto refundido de la Ley de Suelo (2008) no se considera un obstáculo a lo hasta ahora mantenido, pues se entiende que este quedó zanjado con lo resuelto en la STC 29/2015, en la que el Tribunal Constitucional afirmó que en estos casos siempre cabe una resolución desestimatoria fuera de plazo sin necesidad siquiera de acudir a la revisión de oficio justificada precisamente en la observancia de la ordenación territorial y urbanística. Con anterioridad, la STC 141/2014, FJ 7, apartado c) había avalado lo dispuesto por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 28 de enero de 2009, en el sentido de considerar que la nueva regulación del art. 43.2 LPC no había operado ninguna derogación implícita de la norma urbanística especial en relación con el silencio, afirmándose la constitucionalidad de lo dispuesto en el art. 8.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo (2008). La previsión contenida en este artículo, se apunta por último, se mantiene en el art. 11.3 del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana que ha derogado al anterior de 2008, estableciendo de manera expresa que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial y urbanística.

b) Con argumentos similares a los expresados por la Letrada del Parlamento de Cataluña –refiriéndose a la doctrina constitucional aplicable en la materia, así como a la regulación establecida por el Estatuto de Autonomía catalán y a lo dispuesto en el Decreto-ley 1/2009–, mantiene esta parte que el art. 21.3 a) de esta norma es plenamente constitucional porque se inserta en un procedimiento, aprobado por la Generalitat de Catalunya al amparo del art. 159 EAC, pues se trata de un procedimiento conexo a la regulación sectorial de las materias de comercio, urbanismo y medio ambiente, reconocidas respectivamente en los arts. 121, 149 y 144 EAC.

En ese marco, si la aplicación del art. 8.1 del texto refundido de la Ley de Suelo (2008) y del art. 43.1 LPC impide entender estimada por silencio administrativo la licencia aunque haya transcurrido el plazo para resolver, puesto que contravendría la legislación sectorial tal como se ha expuesto, la única interpretación posible, por ser la única que garantiza los objetivos del Decreto-ley 1/2009, sería que la determinación de que no transcurra el plazo para resolver que fija el art. 21.3 a) del Decreto-ley 1/2009 hasta que la documentación no esté completa como garantía en la fase preliminar del procedimiento de concesión de la licencia es una regla del procedimiento especial que garantiza *a limine* la inadmisión de las solicitudes que a simple vista ya se observa que contravienen la ordenación territorial, sin perjuicio de que, como ha sucedido en el presente caso, en beneficio de la solicitante, se le dé la posibilidad de rectificar y aportar la documentación completa que acredite el cumplimiento de los requisitos necesarios para poder obtener esta licencia en uno de los supuestos excepcionales que regula el Decreto-ley 1/2009.

Con toda su argumentación, la Abogada de la Generalitat de Cataluña pretende poner de manifiesto que, al no cumplirse en este caso uno de los requisitos esenciales de toda cuestión de inconstitucionalidad como es que el esquema argumental del Auto pruebe que el fallo del proceso judicial depende de la norma cuestionada, el control sobre el art. 21.3 a) del Decreto-ley 1/2009 se convierte en un control abstracto de la Ley, desligado del proceso *a quo*, inviable de acuerdo con la doctrina constitucional citada en párrafos precedentes (ATC 57/2014). Por ello, aunque la presente cuestión haya sido inicialmente admitida a trámite, considera oportuno que se revise tal decisión, con base en los argumentos expresados.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó sus alegaciones en escrito registrado el 12 de febrero de 2016, señalando, en esencia, lo que a continuación se expone.

a) Se parte de la base de que la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva para la regulación del procedimiento administrativo común que, de acuerdo con lo dispuesto en la STC 166/2014, incluiría la regulación sobre el cómputo de los plazos (art. 42.3 LPC), pues constituye una garantía general del administrado.

b) El cómputo de los plazos sería un elemento esencial del régimen del silencio administrativo, que a su vez constituiría una institución que se considera incluida dentro del marco conceptual de lo que es la regulación general del procedimiento administrativo común. No estaríamos, por utilizar la misma expresión que evoca el art. 149.1.18.^a CE, ante «una especialidad derivada de la organización propia de las Comunidades Autónomas», sino ante la regulación de una de las garantías de la posición subjetiva del ciudadano ante la Administración, que el legislador básico, en lo que se refiere al aspecto concreto del cómputo del plazo, no ha dejado a la libre decisión de las normas sectoriales, autonómicas o estatales, de procedimiento, sino que ha regulado, como dijo la STC 166/2014, de modo inalterable, con lo cual constituye una norma básica de procedimiento.

En definitiva, la regulación contenida en el art. 42.3.b) LPC se halla amparada por el título competencial del art. 149.1.18.^a CE y la contradicción con el tenor literal del cuestionado apartado 3 a) del art. 21 del Decreto-ley autonómico lo sería, en expresión acuñada en la jurisprudencia constitucional, «de manera efectiva e insalvable por vía interpretativa» [SSTC 181/2012, de 15 de octubre, FJ 3, y 132/2013, de 5 de junio, FJ 8 b)], al adentrarse en una materia regulatoria que sólo al legislador estatal corresponde determinar, conforme a lo dispuesto en el citado art. 149.1.18.^a CE, de lo cual se colige la inconstitucionalidad de la norma autonómica por vulnerar indirectamente dicho precepto constitucional.

De acuerdo con todo lo dicho, termina este escrito solicitándose que se dicte sentencia estimando íntegramente la cuestión de inconstitucionalidad planteada, declarando la inconstitucionalidad del art. 21.3 a) del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, de ordenación de los equipamientos comerciales.

8. En escrito registrado el día 24 de febrero de 2016, solicita el Fiscal General del Estado que se estime la presente cuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con las consideraciones jurídicas que resumidamente se relacionan.

a) Tras el análisis de lo señalado en la STC 166/2014, se afirma que, al igual que en el caso allí resuelto, estamos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata de la norma cuestionada –art. 21.3 a) del citado Decreto-ley 1/2009– por contradicción insalvable por vía interpretativa con el art. 42.3 b) LPC, que, conforme a lo señalado en dicha Sentencia, ha de considerarse una norma formal y materialmente básica, dictada por el Estado en el ejercicio de su competencias exclusivas al amparo del art. 149.1.18.^a CE, que regula aspectos del «procedimiento administrativo común»; esto es, de la estructura general del *iter* procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas.

b) La norma de cómputo de plazos cuestionada no solo diferiría de la normativa básica estatal (con vulneración, por ello, de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE), sino que comportaría una indeterminación en la fecha inicial a partir de la que empieza a correr el plazo máximo de resolución, por cuanto ni siquiera concreta a partir de cuándo la Administración puede entender completa la presentación de toda la documentación. A este respecto, se advierte que el art. 42.5 LPC establece la suspensión con carácter potestativo, pero no automático, y que el requerimiento para subsanación de defecto ni siquiera interrumpe el plazo (arts. 70 y 71 LPC).

c) En estas circunstancias, se produce una falta de seguridad jurídica, con un plazo elástico dependiente de la mayor o menor celeridad de la organización de la Administración para la verificación de los documentos, aspecto que además puede incidir en el plazo máximo de cuatro meses señalado por la propia norma legal autonómica cuestionada, que admite la suspensión, con remisión del art. 21.3.a) LPC que, su vez, contempla una subsanación, a la

que directamente no se anuda la suspensión (arts. 70 y 71 LPC) y una subsanación en los supuestos del art. 42.5 LPC, pero solo con suspensión potestativa y no automática.

Todo ello afectaría a las garantías del administrado, en contra de lo establecido en la STC 52/2014, de 10 de abril, FJ 4, en cuanto puede alterar los efectos del silencio administrativo derivados del cómputo y certeza establecidos por la norma básica [art.42.3.b) LPC], de manera que el requisito que supedita el inicio del cómputo a tener a disposición la totalidad de la documentación introduce la indeterminación de cómputo y transcurso del plazo, alterando la fecha inicial prevista por la Ley 30/1992, con nueva causa de interrupción indeterminada en perjuicio del administrado, deja sin virtualidad y vacía de contenido la fecha de presentación en el registro establecida por dicha norma legal.

d) En apoyo de su argumentación, se refiere seguidamente el Fiscal a la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2010, que anuló un precepto reglamentario de la ordenanza de telecomunicaciones del Ayuntamiento de Toledo, en cuanto establecía la fecha inicial de cómputo cuando se hubiera presentado la totalidad de la documentación, con una regulación en esencia prácticamente idéntica al precepto ahora cuestionado y con alteración también de lo dispuesto en una norma de rango legal como el art. 42.3.b) LPC. En dicha resolución, el Tribunal Supremo había señalado que, salvo en el caso de los llamados procedimientos bifásicos, no procede excepcionar la regla general que remite a la fecha de presentación de la solicitud como *dies a quo* del procedimiento iniciado a instancia de parte interesada.

Asimismo, se acude a lo dispuesto en la STS 193/2013 en la que, con cita de la doctrina constitucional en la materia, se recuerda que, si bien es cierto que cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, esta doctrina no empece para que la legislación autonómica respete, en todo caso, las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Tampoco la competencia autonómica para la ejecución del Derecho de la Unión Europea puede ser, en su caso, un obstáculo para la salvaguarda de la competencia básica del Estado, pues esta no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea.

e) De acuerdo con todo lo dicho y como conclusión, se afirma la procedencia de declarar la inconstitucionalidad del cuestionado del art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de equipamientos comerciales de Cataluña, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo para resolver las solicitudes de licencia, al vulnerar la distribución de competencias atribuida al Estado por el art. 149.1.18.^a CE, en cuanto atribuye al Estado competencia exclusiva en la legislación básica sobre procedimiento administrativo, incurriendo en contradicción con el art. 42.3.b) de la Ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común 30/1992, de 26 de noviembre.

9. El escrito de alegaciones del Procurador don Antonio Sorribes Calle, en nombre y representación de Metroindust-Josmar 74, S.C.P., tuvo entrada en este Tribunal el 15 de marzo de 2016 y en él se sostiene que en la presente cuestión de inconstitucionalidad se cumplen las dos condiciones exigidas por la doctrina constitucional para poder apreciarse que una norma infringe la Constitución de manera mediata, a saber: 1) que la norma estatal sea válida desde un punto de vista competencial, es decir, que haya sido adoptada por el Estado al amparo de una competencia que la Constitución le haya atribuido o reservado; y 2) que la contradicción constatada entre la norma estatal y la autonómica sea «efectiva e insalvable por vía interpretativa». Dicha afirmación se justifica mediante sendas alegaciones referidas a cada una de las condiciones referidas.

a) En la primera de ellas se hace alusión a lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE y a la interpretación que del mismo ha realizado este Tribunal (entre otras, las SSTC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32; 98/2011, de 5 de abril, FJ 8; 130/2013, de 4 de junio, FJ 7, y 166/2014, de 22 de octubre, FJ 6), de donde se obtiene que la determinación del *dies a quo* del cómputo del plazo para resolver, como una de las garantías básicas de los administrados ante la Administración, forma parte de la competencia exclusiva del Estado sobre procedimiento

administrativo común, que ha de ser respetada en todo caso por el legislador autonómico que establezca un plazo para resolver diferente al predeterminado por la Ley 30/1992, atendiendo a las especificaciones de cada materia. De lo contrario, las normas fijadas por el Estado al amparo del art. 149.1.18.ª CE dejarían de ser comunes y su competencia exclusiva se vería vulnerada.

De otro lado, se considera que la previsión del art. 21.3 a) del Decreto-ley 1/2009 sobre la determinación del *dies a quo* tampoco estaría amparada por la competencia autonómica conexas para regular el procedimiento de concesión de licencias comerciales derivada de lo dispuesto en el art. 121 EAC. Al respecto se señala, en primer lugar, que el sistema instituido por el art. 21.3 a) del Decreto-ley 1/2009, en la práctica, supone dejar completamente a expensas de la voluntad de la Generalitat la determinación del inicio del cómputo del plazo que tiene para resolver, puesto que ésta, ante cualquier solicitud de licencia comercial y más si se toma en consideración la complejidad y diversidad de la documentación exigida legalmente para la tramitación de la licencia, siempre podrá alegar o defender la falta o carencia de algún documento o información en la solicitud de licencia que retrase o posponga el inicio del cómputo del plazo para resolver el expediente. De este modo, el tiempo que tarde la Administración en analizar la solicitud de licencia comercial, en decidir que la solicitud no es completa y en determinar el requerimiento de información o documentación que efectúa, será un tiempo que quedará fuera del cómputo del plazo para resolver.

Por tanto, el criterio del art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009 para determinar el *dies a quo* no encontraría ningún tipo de justificación, máxime si se tiene en cuenta que la Administración tiene la potestad, conforme a lo establecido en el art. 42.5.a) LPC, de que suspender el plazo máximo para resolver «cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario», con lo que la falta de documentación o información en la solicitud de licencia imputable al administrado en ningún caso perjudicaría a la Generalitat ni iría en detrimento del plazo máximo que la norma catalana le ha dado para resolver. Se considera insostenible, pues, la tesis de la Generalitat por la que la regulación del *dies a quo* para resolver la solicitud tiene su razón de ser en la legislación sectorial autonómica y en sus concretas problemáticas. Porque es cierto que tanto la Constitución como la jurisprudencia permiten a las Administraciones diseñar un procedimiento especial con el suficiente grado de detalle como para no verse condicionada o limitada en el efectivo ejercicio de sus competencias. Pero tal posibilidad se prevé para adaptar el procedimiento administrativo a las necesidades de cada materia, que en este caso, según se ha afirmado, no existirían. En efecto, se sostiene, la norma autonómica podría haber diseñado un procedimiento administrativo formal y materialmente idéntico al actual, pero sin contravenir en ningún momento la legislación básica estatal. Para ello, tan sólo tendría que haber empleado las reglas básicas y comunes a todos los procedimientos (que permiten suspender el plazo para resolver en caso de que la documentación presentada sea incompleta), lo que impediría, de esta manera, que el tiempo que dispone para resolver la Administración se viese reducido por deficiencias documentales imputables al solicitante o directamente por una actuación negligente de éste en la preparación de la solicitud de licencia comercial. Y todo ello sin necesidad de modificar el concreto iter procedimental diseñado legítimamente por la norma autonómica (previsto en el art. 21 del Decreto-ley 1/2009) y sin condicionar tampoco, en modo alguno, la acción administrativa de la Generalitat.

Sin embargo, en la concreta regulación del art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha optado por apartarse injustificada e innecesariamente de la regulación básica del procedimiento administrativo común (al regular el *dies a quo* del cómputo del plazo para resolver de manera específica y contraria a como lo hace la Ley 30/1992), vulnerando, en consecuencia, la competencia que ostenta el Estado en exclusiva sobre dicha materia, no sólo en lo que se refiere a las reglas comunes de todo procedimiento, sino también a la garantía que la Constitución confía al Estado para que los

ciudadanos reciban un tratamiento común por parte de todas las Administraciones (en apoyo de esta última afirmación, se citan las SSTC 227/1988 y 166/2014).

b) La segunda alegación la dedica esta parte procesal a poner de manifiesto que la norma autonómica cuestionada contradice a la norma estatal de forma efectiva e insalvable por vía interpretativa, con lo que se cumpliría también la segunda condición para entender que se incurre en una inconstitucionalidad mediata. Ambas normas fijan un momento distinto e irreconciliable para el inicio del cómputo del plazo que tiene la Administración para resolver, en el caso de que ésta considere que la solicitud presentada no es completa, como sucedió en el supuesto de autos del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad. La regulación autonómica cuestionada choca frontalmente con la regulación de la Ley 30/1992, dado que la norma estatal básica fija el inicio del cómputo del plazo en el momento de la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente. Así se infiere, además, de su art. 71, que permite a la Administración dictar resolución teniendo por desistido al interesado si no acompaña la documentación preceptiva en el plazo otorgado mediante el requerimiento de subsanación. Esta resolución no puede entenderse ni tendría sentido si no estamos ante un procedimiento iniciado previamente, y en el que, por tanto, se ha iniciado el cómputo del plazo para resolver. Igualmente, se insiste en la idea ya expresada en la primera alegación de que el art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009 desvirtúa *de facto* el establecimiento de un plazo máximo en que la Administración esté obligada a resolver la solicitud de licencia, puesto que permite en la práctica dejar a la voluntad de la Administración el inicio del cómputo del plazo para resolver.

Para concluir, se acude a lo señalado en la STC 166/2014, que declaró inconstitucional una norma autonómica que fijaba como día inicial para el cómputo del plazo máximo para resolver un día diferente al establecido por la norma estatal de procedimiento común, así como a lo dispuesto en la STS de 4 de mayo de 2010, por la que se anuló un artículo de una ordenanza municipal cuya regulación era, en opinión de esta representación procesal, idéntica a la del precepto ahora cuestionado.

De acuerdo con todo lo dicho, se solicita de este Tribunal que declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso «con la documentación exigida» del art. 21.3.a) del Decreto-ley de Cataluña 1/2009.

10. Mediante providencia de 13 de octubre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 21.3.a) del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, en lo que se refiere al inicio del cómputo del plazo para resolver las solicitudes de licencia comercial.

El precepto cuestionado señala: «La persona titular de la dirección general competente en materia de comercio tiene que emitir resolución y notificar en el plazo de cuatro meses desde la fecha de presentación de la solicitud con la documentación exigida. Este plazo se puede suspender en los casos previstos en la legislación básica de procedimiento administrativo».

En síntesis, la Sala entiende que el precepto cuestionado incurre en una inconstitucionalidad mediata, pues fija el *dies a quo* del cómputo del plazo para resolver en el momento en que la solicitud se presenta con la documentación completa; esto es «con la documentación exigida», en tanto que el art. 42.3. b) de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), que formaría parte del «procedimiento administrativo común» que corresponde regular al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a CE, lo fija en el día en que se presente la solicitud, independientemente de que luego pueda ser requerido el solicitante para que complete la documentación inicialmente presentada.

En los términos recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, coinciden con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el Auto de planteamiento de la cuestión el Abogado del Estado, la Fiscal General del Estado y la representación procesal de Metroindust-Josmar 74, S.C.P. Por el contrario, solicitan su desestimación la Letrada del Parlamento de Cataluña y la Abogada de la Generalitat.

2. La tramitación específica establecida en el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución, además de hacerlo en el trámite de admisión previsto en el citado art. 37.1 LOTIC (por todas, STC 201/2015, de 24 de septiembre, FJ 2).

Partiendo de esta constatación, resulta necesario en este caso, dados los términos en los que se formula la presente cuestión de inconstitucionalidad, valorar la concurrencia de los requisitos exigidos para su válido planteamiento.

Es preciso recordar, de acuerdo con lo señalado, entre otras muchas, en las SSTC 79/2015, de 30 de abril, FJ 3, y 234/2015, de 5 de noviembre, FJ 2, que los apartados 1 y 2 del art. 35 LOTIC exigen, respectivamente, que la norma con rango de ley cuya constitucionalidad ofrezca dudas a un juez o tribunal sea «aplicable al caso» y que de su validez «dependa el fallo», debiendo el órgano judicial justificar en el Auto de planteamiento de la cuestión la concurrencia de ambos requisitos. No basta, pues, con que el juez o el tribunal ordinario considere y justifique que la norma es aplicable al caso –juicio de aplicabilidad–, sino que también ha de acreditar la concurrencia del requisito de la relevancia o, dicho de otro modo, que la resolución del litigio planteado en el proceso *a quo* depende realmente de la solución que este Tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, juicio de relevancia. La aplicabilidad de la norma es condición necesaria para que el fallo dependa de su validez, pero no es, en modo alguno, condición suficiente (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 4, y 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 2), pues el llamado juicio de relevancia se erige en uno de los requisitos esenciales para impedir que la cuestión de inconstitucionalidad pueda quedar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad, lo que sucedería si se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita (por todas, SSTC 42/2013, de 14 de febrero, FJ 2, y 156/2014, FJ 2). De ahí que este Tribunal haya estimado que debe darse una verdadera «dependencia» (STC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2), o un «nexo de subordinación», entre el fallo del proceso *a quo* y la validez de la norma cuestionada (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 1).

La formulación del juicio de relevancia para el proceso *a quo* de un eventual pronunciamiento de este Tribunal es, por tanto, exigencia anterior desde un punto de vista lógico al requisito de la argumentación suficiente de la duda de constitucionalidad, pues asegura el carácter concreto del control de constitucionalidad que informa este tipo de procesos constitucionales, de manera que un defecto en su adecuado planteamiento en los términos exigidos por nuestra doctrina debería conducir a excluir todo enjuiciamiento de fondo (STC 234/2015, de 5 de noviembre, FJ 2). A este respecto, hemos declarado que no nos corresponde sustituir o rectificar el criterio expresado del órgano judicial, salvo en los casos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial en relación con dicho juicio de relevancia carece de la consistencia necesaria (por todas, STC 60/2013, de 13 de marzo, FJ 1, y doctrina allí citada).

3. En la cuestión aquí planteada, el juicio de aplicabilidad –que la norma resulte aplicable al caso (art. 35.1 LOTIC)– puede considerarse correctamente formulado, en tanto se pone de manifiesto que el cuestionado apartado 3 a) del art. 21 del Decreto–ley de Cataluña 1/2009 establece la forma de computar el plazo para resolver las solicitudes de licencia comercial como la presentada por el recurrente y cuya resolución por la Administración se impugna.

No puede decirse lo mismo, en cambio, respecto al juicio de relevancia –que la decisión del proceso *a quo* dependa de la validez de la norma cuestionada (art. 35.2 LOTC)–, aunque en apariencia pudiera parecer correctamente planteado. A este respecto, ha de recordarse una vez más que mediante este juicio el órgano judicial debe probar que el fallo en el proceso principal depende de la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona y que garantiza que el control de constitucionalidad no se convierta en un control abstracto, para lo que el órgano judicial no tiene legitimación (SSTC 84/2012, de 18 de abril, FJ 2; y 146/2012, de 5 de julio, FJ 3, y ATC 116/2014, de 8 de abril, FJ 3). Porque «[l]a cuestión de inconstitucionalidad no es un procedimiento dirigido a discutir en general y en abstracto normas con rango de ley en toda su extensión, función ésta que queda reservada por nuestra Constitución, principalmente, al recurso de inconstitucionalidad» (AATC 243/2013, de 22 de octubre, FJ 3, y 221/2014, de 9 de septiembre, FJ 3, entre otros).

Razona el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que, de acuerdo con el precepto legal cuestionado, el plazo para resolver sobre las solicitudes de licencia comercial no se inicia con la solicitud inicial, sino en el momento en que el interesado aporta la «documentación exigida», que se define en el artículo 20 de la misma norma. Tal regla difiere de la establecida en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), cuyo art. 42.3 b) dispone que el plazo ha de contarse desde el momento en el que la solicitud entra en el órgano competente para su tramitación, con independencia de que el solicitante sea requerido posteriormente para que complete la documentación inicialmente presentada.

Puesta de manifiesto la contradicción entre el precepto normativo autonómico cuestionado y la norma estatal –que habría sido dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común por el art. 149.1.18.ª CE–, expone el órgano jurisdiccional las razones por las cuales considera determinante un pronunciamiento de este Tribunal para el fallo que haya de pronunciarse en el proceso *a quo* (juicio de relevancia). Tales razones, ha de resaltarse desde el principio, se asientan sobre la premisa indubitada de que resulta aplicable al mismo lo dispuesto en el art. 43.1 LPC, de acuerdo con el cual, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, «el vencimiento del plazo máximo para resolver, sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo».

Para poner de relieve que la constitucionalidad o no del precepto cuestionado y, por tanto, su aplicación o no al caso, resulta determinante para el fallo en el proceso *a quo*, se abordan los dos motivos de rechazo de la licencia incluidos en la resolución administrativa impugnada: que el establecimiento que se promovía no se situaba en continuidad con la trama urbana consolidada, por lo que no se cumplía el requisito exigido en el apartado 1, letra b) del art. 9.3 del Decreto-ley 1/2009, y que no se acreditó suficientemente la proximidad de líneas de transporte urbano integrado, como exige el apartado 4 del citado artículo. Tras un detallado examen de ambos motivos, se concluye que la actora cumplió finalmente, tras ser requerida para ello por la Administración, con este último requisito, pero, sin embargo, en el establecimiento propuesto no se verificaba el requisito de la contigüidad a la trama urbana consolidada, de forma que, inicialmente –y de ser aplicable el cómputo del plazo de resolución establecido en la norma cuestionada–, su denegación habría de ser confirmada, pues habría tenido lugar conforme a lo que establece el art. 9.3 del Decreto-ley catalán y se habría dictado dentro del plazo previsto en el apartado 3 a) del artículo 21 de esa misma norma legal. La resolución del asunto habría de cambiar radicalmente de signo, en cambio, si el precepto autonómico cuestionado fuera declarado inconstitucional por este Tribunal por contrario a lo dispuesto en la legislación estatal, porque, en ese caso, la aplicación conjunta de lo establecido en los arts. 42.3 b) y 43.1 LPC llevaría indefectiblemente a entender que se produjo una estimación presunta de la solicitud del recurrente. Porque, en este último caso, el plazo para resolver contaría desde la solicitud inicial –según dispone el citado art. 42.3 b)– y no desde que se presentó la documentación completa –como señala el apartado 3 a) del art. 21 del Decreto-ley de Cataluña 1/2009–, por lo que la tramitación habría excedido del plazo de cuatro meses

establecido en dicha norma autonómica, debiéndose entender concedida la solicitud por silencio positivo, conforme a lo que prescribe el art. 43.1 LPC.

En suma, como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, la cuestión referida a la adquisición de la licencia por acto presunto se presenta por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como determinante para la resolución del recurso contencioso-administrativo en un sentido u otro, constatándose así la concurrencia de las circunstancias que justifican el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con los requisitos establecidos en el art. 35 LOTC.

4. Así pues, el núcleo del razonamiento del órgano judicial proponente de la cuestión reside en la aplicación del silencio positivo previsto en el art. 43.1, primer párrafo, LPC al supuesto de autos, hasta el punto de que tal aplicación se convierte en la premisa para entender que la constitucionalidad o no de la norma cuestionada resulta determinante para el fallo que finalmente haya de dictarse.

No olvida este Tribunal que no es su misión indicar a los órganos jurisdiccionales ordinarios las normas aplicables a un determinado supuesto del que estén conociendo. Pero sí lo es, en cambio, exigirles que el juicio de relevancia expresado en el Auto de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad presente una entidad suficiente, de manera que justifique un pronunciamiento de fondo (STC 60/2013, FJ 1, entre otras muchas). Y es en este sentido en el que deben valorarse las razones expuestas por la Abogada de la Generalitat cuando sugiere que el silencio positivo previsto en el art. 43.1, primer párrafo, LPC puede no resultar aplicable al proceso *a quo*, pues, de ser esto así, sería del todo irrelevante para el resultado de dicho proceso un pronunciamiento de este Tribunal acerca de la constitucionalidad de la norma cuestionada, como se expondrá más adelante.

Recuerda la representación procesal de la Generalitat de Cataluña que el primer párrafo del citado artículo 43.1 contiene una excepción, de acuerdo con la cual el interesado no podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud en un procedimiento iniciado a su instancia cuando se trate de supuestos en los que «una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario» excluya tal posibilidad. Y aquí, entiende esta parte, nos encontraríamos ante uno de esos supuestos excepcionales, pues el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (2008), aplicable por razones temporales al proceso *a quo*, determina en su artículo 8.1, último párrafo, que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial y urbanística (asimismo, recuerda que una previsión idéntica se contiene actualmente en el art. 11.3 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).

Apoya su alegación esta parte, según hemos visto en los antecedentes de esta resolución, resaltando que la vinculación del artículo en el que se basa la solicitud de la licencia denegada por la Administración [art. 9.3.b) del Decreto-ley 1/2009] con la ordenación territorial y urbanística no resulta parcial o casual. Así, destaca su ubicación dentro del título II del Decreto-ley, denominado «planificación y ordenación territorial del uso comercial». Además, tanto el artículo 9.3 b), como el título en el que se inserta se enmarcarían en la orientación general de la norma que se desprende de lo señalado en su preámbulo, particularmente en el apartado II del mismo, donde se fija como objetivo de la ley, mediante el ejercicio de las competencias sobre ordenación del territorio y el medio ambiente, el establecimiento de criterios equitativos de ordenación de la actividad comercial, que influyan positivamente en la configuración del crecimiento de los asentamientos urbanos.

Por ello, se plantea que es en ese marco en el que ha de entenderse lo dispuesto en el art. 9 del Decreto-ley 1/2009 que, en su apartado 1, establece los parámetros generales de acuerdo con los cuales pueden implantarse los establecimientos comerciales, condicionando la ordenación del uso comercial a la ordenación territorial y a contenidos, criterios y parámetros urbanísticos como los de movilidad y de sostenibilidad ambiental y de eficiencia energética, así como de preservación del patrimonio histórico-artístico. Y, en

su apartado 3 –en la redacción vigente a 22 de diciembre de 2011, sobre el que se apoya la solicitud de la licencia que dio origen al proceso *a quo*–, se establecen los parámetros en los que de forma excepcional los medianos y grandes establecimientos comerciales pueden implantarse fuera de la trama urbana consolidada, previa obtención de la licencia comercial establecida en el artículo 21 del Decreto-ley, cuyo apartado 3 a) aquí se cuestiona. De todo ello se seguiría la necesidad de excepcionar en este supuesto la aplicación del silencio positivo a la resolución de dicha solicitud, de acuerdo con lo establecido en el art. 43.1 LPC y en el art. 8.1, último párrafo del texto refundido de la Ley de Suelo (2008).

5. Teniendo en cuenta las circunstancias apuntadas por la Abogada de la Generalitat, sería razonable esperar que el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, antes de plantear la posible contradicción entre el art. 21.3.a) Decreto-ley 1/2009 y el art. 42.3.b) LPC, hubiese dedicado alguna reflexión a la posible aplicación al caso de autos de lo dispuesto en el art. 8.1.b) *in fine* del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, de acuerdo con el cual, «en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística». Pues, como el propio órgano jurisdiccional reconoce en el Auto de planteamiento, el establecimiento comercial que se proponía en la solicitud de licencia no cumplía con, al menos, uno de los requisitos establecidos en el art. 9.3.b) del Decreto-ley 1/2009, cual es el de la continuidad física con el tejido urbano residencial que configura la trama urbana consolidada, requisito que, en apariencia, se encuentra vinculado a dicha ordenación.

En otras palabras, la correcta formulación del juicio de relevancia hubiera exigido una reflexión del Tribunal Superior de Justicia acerca de si, en este caso, es aplicable el silencio positivo previsto en el art. 43.1, primer párrafo, LPC, o, por el contrario y al tratarse de un asunto referente a cuestiones territoriales y administrativas, la regla de aplicación podía ser el art. 8.1.b), último párrafo del texto refundido de la Ley de Suelo (2008). Y ello por cuanto, como ya anunciamos con anterioridad, de no tener cabida la estimación presunta, la constitucionalidad o no del cómputo del plazo para resolver sobre las solicitudes de licencia comercial establecido en el art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009, resulta completamente irrelevante para el fallo que haya de adoptar el Tribunal *a quo*, pues existió una resolución administrativa denegatoria de la solicitud del demandante para la que sería indiferente si se dictó dentro de plazo o no, si se atiende a la jurisprudencia, conforme a la cual en casos como el presente cabe «el dictado, en cualquier momento posterior al vencimiento del plazo legal para resolver, de una resolución administrativa desestimatoria, justificada precisamente en la observancia de la ordenación territorial y urbanística» (STC 29/2015, de 19 de febrero de 2015, FJ 5).

En ausencia de dicha reflexión, este Tribunal no puede pronunciarse en este momento sobre la posible incompatibilidad entre el art. 21.3.a) del Decreto-ley 1/2009 y lo dispuesto en el art. 42.3.b) LPC respecto al inicio del cómputo del plazo para resolver en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, pues no puede asegurarse que fuera necesario e imprescindible para resolver el caso sometido a la consideración del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de manera que el juicio de constitucionalidad que se nos solicita sobre el precepto podría quedar desconectado de su aplicación al proceso *a quo*. Es decir, se correría el riesgo de que el juicio a la ley se desarrollara ante este Tribunal sin necesidad ni pertinencia alguna, pues, realizado el enjuiciamiento y pronunciado el fallo que correspondiere, el proceso *a quo* podría concluir en atención a razones jurídicas ajenas a la conformidad o no a la Constitución del inciso del precepto legal cuestionado. Ese sería el caso si el órgano judicial optase, una vez resuelta la cuestión, por aplicar lo dispuesto en el art. 8.1.b), último párrafo del texto refundido de la Ley de Suelo (2008), entrando a resolver teniendo en cuenta únicamente el contenido de la resolución administrativa desestimatoria impugnada y no si esta fue dictada o no dentro de plazo.

En suma, el precepto cuestionado puede ser aplicable a la resolución del pleito sometido a la consideración del órgano judicial en tanto fija el plazo para resolver sobre la solicitud de licencias comerciales, pero podría no ser determinante del fallo a la vista de lo establecido por el art. 8.1.b), último párrafo del texto refundido de la Ley del Suelo de 2008.

Esta valoración no aparece en el Auto de planteamiento de la cuestión, que guarda silencio respecto a la posible incidencia de dicho artículo en el caso sometido a su consideración, lo que conlleva un evidente riesgo para el carácter concreto del control de constitucionalidad verificado mediante este tipo de procesos. Porque, aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sería posible, no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad (STC 83/2015, FJ 3).

De esta manera, a efectos de garantizar que la resolución del litigio depende realmente de la solución que este Tribunal ofrezca sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada [por todas, SSTC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 2 c), y 18/2014, de 30 de enero, FJ 4, y las allí citadas], procede inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad, al no superar el Auto de planteamiento el juicio de relevancia, según ya se ha expuesto.

FALLO

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

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.