

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**10260** *Pleno. Sentencia 147/2012, de 5 de julio de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 4841-2001. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con el artículo 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias. Autonomía local de los cabildos insulares: extinción de la cuestión de inconstitucionalidad al haberse derogado el precepto legal objeto de la misma y la disposición reglamentaria controvertida en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se promovió.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4841-2001, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con el art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias. Han comparecido el Fiscal General del Estado, el Parlamento de Canarias y el Gobierno de Canarias, siendo Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 14 de septiembre de 2001 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un oficio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por el que se adjuntaba testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 949-1998, en cumplimiento del Auto del mismo órgano jurisdiccional de 25 de julio de 2001, que se acompañaba, que acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, por presunta vulneración de los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución.

2. El origen del planteamiento de la cuestión se encuentra en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo Insular de Tenerife contra varios preceptos del Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, y, entre ellos, el 6.3, que prescribe literalmente lo siguiente: «El órgano competente de la Consejería con atribuciones en materia de turismo podrá revisar, de oficio o a instancia de parte interesada, la clasificación otorgada a un establecimiento de turismo rural cuando se constaten alteraciones sustanciales o pérdida de las condiciones que determinaron su clasificación».

Sustentada básicamente la demanda contenciosa en que el precepto en cuestión vulneraría la autonomía del Cabildo Insular de Tenerife, en cuanto que entidad local, opuso la Administración autonómica demandada el argumento de que tal precepto es

simple concreción de lo dispuesto en el art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, según el cual: «La clasificación de un establecimiento podrá ser revisada, en cualquier momento, por el departamento del Gobierno de Canarias competente en materia turística, de oficio o a instancia de parte». Ante esta alegación, el Cabildo Insular solicitó el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad frente al precepto legal transcrito.

Concluido el procedimiento, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Justicia de Canarias, mediante providencia de 6 de junio de 2001, acordó requerir a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, por su posible contradicción con el artículo 140 de la Constitución.

Con fecha 20 de junio de 2001, la Letrada adscrita al Servicio de defensa jurídica de las corporaciones locales del Cabildo Insular de Tenerife, formalizó sus alegaciones en escrito que, tras describir los antecedentes normativos del precepto cuestionado, llega a las siguientes conclusiones: 1.º Las competencias en materia turística transferidas por la Comunidad Autónoma a los cabildos insulares son, de conformidad con lo dispuesto en el propio Estatuto de Autonomía y en los arts. 5, 41, 42 y 44 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, competencias propias de la Administración insular, que han de ejercerse, por ello, en régimen de autonomía, «garantizado por la Constitución». 2.º El art. 2.2 del Decreto 156/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración pública de Canarias a los cabildos insulares en materia de promoción y policía del turismo insular, ha transferido a los cabildos insulares la competencia para «la clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos», competencia ésta que ha de ejercerse en régimen de autonomía, toda vez que la propia transferencia implica la renuncia de la Administración autonómica a la competencia, que pasa a ser de titularidad del cabildo, sin que la Administración autonómica haya hecho reserva alguna a su favor. De ello deduce que «la única Administración con competencias para clasificar y reclasificar establecimientos turísticos y, en consecuencia, para revisar, en su caso, dichas clasificaciones es la Administración insular». 3.º A la vista de lo anterior, la previsión de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, de la que se inquiriere sobre la conveniencia de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, supondría desapoderar material y formalmente a los cabildos insulares del pleno ejercicio de la competencia transferida sobre la clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos, sometiendo su ejercicio a un control discrecional por la Administración autonómica que a su juicio resulta inadmisibles tanto por razones lógicas como por imperativo constitucional, «ya que —afirma el Cabildo de Tenerife— la revisión, como todo acto de género revocatorio, sólo puede ser ejercitada por la misma Administración que dictó el acto y que ejerce lícitamente la competencia en cuyo ejercicio fue dictado», siendo así que supone una injerencia en el ejercicio de la competencia que, vaciándola prácticamente de contenido, la convierte en una mera declaración formal (a los efectos de lo cual cita la STC 4/1981), puesto que sólo a través de los mecanismos de control previstos en el propio Decreto de transferencias se podría revisar la actuación de los cabildos. Tras razonar sobre la inconstitucionalidad de otro precepto de la misma ley, concluye el escrito insistiendo en que el precepto vulnera la autonomía local de los cabildos «en el ejercicio de las competencias en materia turística transferidas por la Administración autonómica y asumidas como propias».

El Fiscal, por su parte, mediante escrito presentado el 18 de junio de 2001, afirmó no oponerse al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que, amén de que el precepto legal cuestionado resultaría efectivamente relevante para la Sentencia que haya de dictarse en cuanto al fondo del recurso planteado, «tiene la apariencia de ser contrario a la autonomía del ente local Cabildo de Tenerife, tal como se reconoce en el art. 137 de la Constitución, en relación con su artículo 141.4 en cuanto Administración propia del Archipiélago, afectando al ejercicio de sus competencias».

La Comunidad Autónoma de Canarias no presentó alegaciones.

La Sala, mediante Auto de 25 de julio de 2001, decidió plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, por considerar que podría vulnerar los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución.

3. Después de razonar sobre la relevancia de la decisión sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado para resolver el recurso contra el precepto reglamentario que lo desarrolla, argumentando que es precisamente la constitucionalidad del precepto legal desarrollado por el reglamento «la única cuestión controvertida determinante de la validez de la norma reglamentaria impugnada», el Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad precisa sucesivamente que su objeto se centra en la posible vulneración la de la autonomía insular reconocida en la Constitución y en el Estatuto de autonomía de Canarias por un precepto legal emanado del Parlamento de Canarias que establece un control de legalidad de la actuación administrativa de los cabildos insulares en el ejercicio de una competencia propia en materia de clasificación de establecimientos turísticos en pugna con el carácter básico de los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) en la medida en que dichos preceptos «pueden ser invocados legítimamente no sólo como ejercicio de la competencia normativa básica estatal del art. 149.1.6 y 18 CE (STC 214/1989, FJ 23), sino también como expresión de una legítima opción legislativa estatal ampliadora del ámbito de la autonomía local (STC 213/1988)».

Perfilado así el alcance de la cuestión, el Auto de planteamiento apela a la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, para distinguir, dentro de las competencias de los cabildos insulares, las competencias propias y las competencias delegadas, de modo que entre las primeras habría que reconocer las competencias transferidas por leyes del Parlamento de Canarias, «a las que expresamente los artículos 42 y 46.1 de la Ley 14/90 reconocen el mismo carácter y régimen jurídico y su ejercicio con plena autonomía (art. 41 en relación con el 7 de la LBRL)». Según argumenta sucesivamente la Sala, mediante la disposición adicional primera de la Ley 14/1990 han sido transferidas parcialmente a los cabildos insulares las competencias en materia de turismo, por cuanto aquélla les atribuye competencia en promoción y policía del turismo insular, salvo las potestades de inspección y sanción. En cumplimiento de esta ley, el art. 2 del Decreto 156/1994, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración pública de Canarias a los cabildos insulares en materia de promoción y policía del turismo insular, atribuye a los cabildos diversas competencias en relación con los establecimientos turísticos, como las de apertura, funcionamiento y cese; clasificación y reclasificación y cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura, siendo así que «la atribución expresa de estas potestades a los cabildos en materia de turismo les habilita para el ejercicio de todas las potestades inherentes o implícitas inferidas de una interpretación sistemática de las normas de atribución de competencia y de los principios de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios en que se inspira toda descentralización de competencias (art. 2.1 LBRL)». Entre ellas destaca el Auto de planteamiento la revisión de oficio de los propios actos, expresamente atribuida a las entidades locales por el art. 4.1 g) LBRL.

Sobre la base de esta conclusión —corresponde a los cabildos insulares, como competencia propia, la de clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos, por lo que a ellos corresponde la revisión de oficio de tales autorizaciones—, el Auto se detiene sucesivamente a examinar el alcance del principio de autonomía constitucionalmente garantizado a las entidades locales en su proyección sobre el precepto cuestionado. Con cita de los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución; 23.2 del Estatuto de autonomía de Canarias y 1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, el Tribunal promotor insiste en que los cabildos gozan de autonomía en el ejercicio de sus competencias, advirtiendo, con cita de la STC 27/1987, de 27 de febrero, que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden controlar la legalidad de la actuación de las entidades locales en ejercicio de sus competencias sino mediante su impugnación judicial, a los efectos de lo cual cita los arts. 65 y 66 LBRL en relación con el art. 23 de la

Ley de las Administraciones públicas de Canarias. De ahí que el Auto plantee, con cita de la STC 213/1988, de 11 de noviembre, que el art. 34.2 de la Ley de ordenación del turismo de Canarias pudiera ser incompatible con la normativa estatal básica y con el principio constitucional de autonomía local por establecer un control de legalidad «al permitir a la Consejería de Turismo revisar, de oficio o a instancia de parte, en cualquier momento, las calificaciones de los establecimientos turísticos hechas por los Cabildos Insulares en el ejercicio de una competencia propia», dado que «si la Comunidad Autónoma de Canarias entiende que la calificación del establecimiento turístico es contraria a Derecho, por ilegalidades originarias o sobrevenidas, no puede suspender dicho acto (excepto en el supuesto del art. 67 LBRL), y con más razón no podría sustituir al Cabildo en el ejercicio de una potestad propia, como es la revisión de oficio de las clasificaciones turísticas autorizadas, y, directamente, revisarlas y anularlas, sin acudir a los Tribunales, pues tal revisión y eventual anulación requiere una valoración de la legalidad por la Consejería de Turismo que, de prevalecer sobre la opinión contraria del Cabildo Insular, podría desfigurar el núcleo esencial y el modelo de autonomía local configurado por la Ley, según se infiere de la STC 11/1999 (FJ 4)». En este sentido, en el entendimiento de la Sala el precepto cuestionado vendría a establecer una excepción al art. 65 LBRL, desconociendo su carácter básico.

4. Mediante providencia de 11 de diciembre de 2001, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, en aplicación del art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír al Fiscal General del Estado en orden a decidir sobre la admisibilidad de la cuestión. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 8 de enero de 2002, el Fiscal General del Estado evacuó dicho trámite, abogando por la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

5. La Sección Segunda de este Tribunal mediante providencia de 26 de febrero de 2002 acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones al Congreso de Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Acordó, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

6. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 7 de marzo de 2002, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento advirtiendo que no presentaría alegaciones por referirse el mismo a una ley autonómica aplicada en un proceso judicial en el que el Estado no ha sido parte.

7. Con fecha 14 de marzo de 2002, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados por el que transmite el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara conforme al cual se decide comunicar al Tribunal que el Congreso no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito registrado el 22 de marzo de 2002 que concluye interesando que se dicte Sentencia desestimatoria.

Después de llamar la atención sobre la necesidad de poner el precepto cuestionado en relación con toda la ley en la que se inserta, así como con la disposición adicional primera letra m), de la Ley 14/1990, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, que atribuyó a los cabildos competencias en materia de promoción y policía del turismo insular, salvo las potestades de inspección y sanción, glosa, sucesivamente, el Fiscal General del Estado los argumentos en los que se basa el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y, en particular, la conclusión alcanzada de que «la Comunidad Autónoma no puede revisar la clasificación de un establecimiento turístico efectuada por un Cabildo Insular, porque ello sería contrario al núcleo central de la autonomía local». Sobre la base de lo anterior, con cita literal de la STC 32/ 1981, FJ 3

(citada por la STC 109/1998, FJ 2), concluye el Fiscal General del Estado que, toda vez que la competencia exclusiva en materia de turismo corresponde a la Comunidad Autónoma, nada le impide «reasumir mediante Ley algunos aspectos de gestión de la competencia que hubiera cedido a los Cabildos mediante Ley previa», y ello sobre la base de que tal posibilidad no supone «una afectación de la autonomía local constitucionalmente consagrada».

Niega, en definitiva, el Fiscal General del Estado que la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a los cabildos implique que las competencias transferidas pasan a ser «propias» de dichos entes «si dicho término se interpreta en el sentido de “exclusivas”, puesto que la determinación de las competencias realmente propias de dichos entes corresponde efectuarla a la Ley reguladora de las bases de régimen local». Resulta así, según la argumentación del Fiscal General del Estado, que, siendo manifiesto que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de turismo, «respecto de las competencias delegadas por aquélla a los entes locales basta la lectura de los arts. 7 y 27 LBRL —en relación con el art. 22.3 del Estatuto de autonomía de Canarias— para comprobar que prevé la posibilidad de que dicha delegación lo sea por tiempo determinado... y que la Comunidad Autónoma puede establecer determinados mecanismos de control, que pueden llevar incluso a la revocación de la delegación efectuada o actuar en sustitución del Ente local».

Rechaza, finalmente, el Fiscal General del Estado los argumentos utilizados por el Tribunal promotor acerca de un supuesto control administrativo por parte de la Comunidad Autónoma respecto de actos realizados por el ente local, ya que, en su opinión, olvida que la redacción de la norma es lo suficientemente amplia como para posibilitar otras consecuencias, tales como una mejor calificación del establecimiento hotelero, y que, en todo caso, «ni el término “transferencia” significa que la competencia haya pasado a ser “propia” del ente local, ni, aun aceptando —al menos hipotéticamente— dicho carácter, la previsión legal afecta al núcleo esencial de la autonomía local».

9. Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 22 de marzo de 2002, la Presidenta del Senado pone en su conocimiento el acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se decide su personación en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. Con fecha 25 de marzo de 2002 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones presentado por el Letrado Secretario General del Parlamento de Canarias en representación de dicha Cámara con la súplica de que la presente cuestión sea desestimada íntegramente.

Después de formular, sucintamente, los términos en que ha sido planteada la cuestión, el escrito se detiene en la delimitación del alcance del concepto de autonomía local, con cita de diversas Sentencias de este Tribunal, advirtiendo que no tiene una dimensión preestablecida en términos constitucionales o estatutarios, estando supeditada a la sucesiva configuración del legislador dentro de los límites de la garantía institucional, de modo que el legislador competente puede, fuera del núcleo esencial que marca la garantía institucional, operar sucesivamente en la atribución de competencias a las entidades locales, «sin que el uso que haya podido hacer en el pasado de sus potestades condicione o vincule sus actuaciones posteriores». Resultaría, sin embargo, en opinión de la Cámara legislativa, que la Sala plantea la cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de un razonamiento opuesto: la idea de que la atribución de competencias que pueda haber hecho precedentemente el legislador se integra en el «patrimonio» de las entidades locales, con la consecuencia de impedir al Estado o la Comunidad Autónoma, dentro de sus respectivas competencias, disponer una nueva distribución más restrictiva del ámbito de actuación de las corporaciones locales. Bien al contrario, argumenta el escrito de alegaciones que no puede afirmarse que los arts. 42 o 46.1 de la Ley 14/1990 imposibilitan la reversión de las competencias una vez que han sido transferidas, ya que a ello se opone, no solo el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, sino la constatación de que a través de una transferencia operada por una ley no puede alterarse

el elenco competencial que se deduce de la Constitución y del Estatuto, ya que —sostiene el Parlamento canario— «las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma sobre una materia como el turismo son de índole política, incluyendo las potestades normativa y ejecutivas en todos sus aspectos, que no pueden ser trasvasadas a una entidad local que no puede sobrepasar en ningún caso su configuración como instancia meramente administrativa dotada de un poder esencialmente limitado». A tales efectos, el escrito transcribe varios párrafos del dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Canarias sobre el anteproyecto de modificación de la citada Ley 14/1990, en el que se considera estatutaria y legalmente cuestionable que las competencias transferidas se integren entre las competencias propias de la autonomía local de los cabildos «al suponer una indebida transmutación de titularidad por no ser la transferencia la vía correcta jurídicamente para efectuarla».

Entiende, en definitiva, el Parlamento de Canarias que el límite al margen de configuración del legislador no viene dado por el antecedente uso que se hubiera hecho de la potestad, sino por la afectación de un contenido esencial de la autonomía local que, por parte del Tribunal Constitucional —a los efectos de lo cual cita la STC 170/1989, de 19 de octubre—, se ha identificado con «la propia imagen comúnmente aceptada de la institución, de tal forma que la limitación le prive prácticamente de sus posibilidades de existencia real», lo que no implica que exista una «reserva a favor de los entes locales de un contenido competencial concreto fijado directamente desde el nivel constitucional o estatutario». De lo anterior deduce el Parlamento de Canarias, apoyándose en la STC 46/1992, de 2 de abril, que, aun asumiendo el criterio de la Sala cuestionante de que el precepto de cuya constitucionalidad se duda incorpora una medida reactiva que conlleva un control de legalidad de la actuación del cabildo, «tal regulación no afectaría *per se* al núcleo indisponible de la configuración legal», puesto que niega que de la regulación constitucional pueda deducirse «la exención de una tal fiscalización», tratándose ésta «más bien de una alternativa asumida libremente por el legislador estatal dentro de su margen de discrecionalidad a la hora de disciplinar las relaciones interadministrativas». Resultaría así, para el Parlamento canario, que —habiéndose quedado descartado que el precepto contradiga los arts. 137, 140 y 141 CE— la duda estibaría en si la norma vulnera una norma básica estatal —los arts. 65 y 66 LBRL— y resulta, por ello, contraria al art. 149.1.18 CE.

Para dar respuesta a la cuestión así planteada, el escrito de alegaciones empieza por hacer un repaso de la evolución normativa en la materia, destacando que en el proceso de elaboración de la Ley de ordenación del turismo en la que se integra el precepto cuestionado se dio audiencia a los cabildos insulares, a través de la Federación Canaria de Islas, sin que presentaran sugerencias, y que, dentro del proceso para su aprobación, la Mesa del Parlamento acordó recabar informe no preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias en relación con la posible afectación por el proyecto de ley de las competencias de las corporaciones locales canarias, extremo éste que fue descartado mediante dictamen que se acompaña al escrito de alegaciones. Sucesivamente, el Parlamento canario, con la finalidad de «enmarcar en un contexto sistemático la controversia examinada», repasa el texto de la Ley de ordenación del turismo y del Decreto 18/1998, que es objeto del proceso *a quo*, y, tras reflexionar sobre el alcance de los términos «inspección y sanción» y «policía», concluye que las potestades de revisión otorgadas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias por el artículo cuestionado no tienen por objeto la actuación clasificatoria de los cabildos, sino más bien la actividad de los privados en cuanto se acomoden o distancien del título jurídico del que son beneficiarios, lo que quedaría englobado en las funciones inspectoras y sancionadoras que el art. 5 de la Ley de ordenación del turismo de Canarias le atribuye a la Comunidad Autónoma. Afirma, consecuentemente, el escrito de alegaciones que, a pesar de que el término «revisión» empleado en el precepto cuestionado puede resultar «tal vez equívoco», «contrariamente a lo argüido en el Auto que plantea la cuestión, la actuación revisora de la Administración de la Comunidad Autónoma no pone en tela de juicio el título clasificatorio otorgado por la corporación insular, sino que parte de su regularidad,

que asume, para verificar si el comportamiento de los administrados se adecua al clausulado explícito e implícito de la clasificación, que obliga a desarrollar la actividad turística manteniendo las condiciones determinantes de la concesión de la clasificación y la disposición de las instalaciones y servicios que el ordenamiento requiere para el establecimiento según su clasificación».

Concluye, en definitiva, el Parlamento canario que el artículo 32.4 de la Ley 7/1995, leído a la luz del 6.3 del Decreto 18/1998, que lo desarrolla, no apodera a la Administración de la Comunidad Autónoma para revisar de oficio la clasificación de un establecimiento turístico rural, sino que, cuando dude de la regularidad jurídica de la clasificación otorgada por la corporación insular, deberá acudir a los Tribunales. Lo que este precepto reconocería a la Administración de la Comunidad Autónoma es la facultad de «vigilar que la realidad del establecimiento turístico se compadece con la autorización concedida pero no solo en el momento inicial sino mientras dura su explotación. De tal forma que se propicia una medida reactiva “cuando se constaten alteraciones sustanciales o pérdida de las condiciones que determinaron la clasificación”. Este mecanismo entra de lleno en las funciones de inspección y sanción que asisten a la Administración de la Comunidad Autónoma, que le permiten iniciar un procedimiento de infracción o más simplemente de restauración de la legalidad alterada por los particulares». De lo que deduce que el precepto cuestionado no se refiere a un supuesto encuadrable en los arts. 65 y 66 LBRL, porque «ni subyace un reproche de ilegalidad que se predique del acto clasificatorio que haya podido otorgar el cabildo, ni se le achaca una extralimitación competencial que lesione competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma»; ni contradice lo establecido con el art. 60 de la misma ley, puesto que no se trata de incumplimiento alguno por parte de la entidad local.

Hace notar, seguidamente, el escrito de alegaciones del Parlamento canario que la revocación de autorizaciones, la suspensión de actividades y el cierre de establecimiento están configurados como sanciones para conductas tipificadas que suponen una degradación de las condiciones determinantes de la clasificación, siendo así que a la Comunidad Autónoma corresponderá, en su caso, la aplicación de tal medida en ejercicio de su competencia sancionadora que ostenta en exclusiva, sin que encuentren en el ordenamiento argumentos para avalar la tesis de que la retirada de un permiso, licencia o autorización, adoptadas como sanción, sólo pueda ser llevada a cabo por la Administración autorizante. Concluye, en definitiva, el Parlamento en su escrito que, «como se ha encargado de recordar el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 4 de julio de 1991, la jurisprudencia constitucional relativa a los controles sobre actos locales que causan estado, por suponer el ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad no puede ser mecánicamente extrapolada a aquellas otras situaciones en que se trata del ejercicio de competencias compartidas. En el caso que se analiza lo que ocurre es que sobre una misma materia, que se presenta como una secuencia continua en la realidad, se han deslindado, en distintas fases, las competencias de clasificación, inspección y sanción, por lo que en manera alguna puede interpretarse la primera de ellas, asignada a los Cabildos, de forma tan expansiva y excluyente que anule la posibilidad de actuar las otras funciones reservadas a la Administración de la Comunidad Autónoma».

Con fecha 1 de abril de 2002, el Letrado Secretario General del Parlamento de Canarias presenta nuevo escrito ante el registro de este Tribunal por el que se adjunta certificación del acuerdo de la Mesa que acredita su representación, la cual no se había aportado, por error, con el escrito registrado el 22 de marzo anterior.

11. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 27 de marzo de 2002, la Directora General del servicio jurídico del gobierno de Canarias, en representación del Gobierno de Canarias, presentó alegaciones para concluir suplicando que se dicte Sentencia desestimatoria.

Advierte, en primer lugar, el Gobierno de Canarias que la argumentación en la que se apoya la Sala al plantear la cuestión de inconstitucionalidad no puede compartirse, ya que se basa en una interpretación de la expresión «revisión» contenida en el precepto

cuestionado que la identifica, erróneamente, con la revisión de oficio. Entiende, en definitiva, el Gobierno canario que no puede interpretarse el art. 32.4 de la Ley 7/1995 en el sentido de que reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de anular por sí misma los actos dictados por los cabildos insulares mediante la técnica de la revisión de oficio, de lo que derivaría la lesión de la autonomía local. Esta conclusión se sustenta en una serie de argumentaciones, que parten —como cuestión previa— de unas precisiones sobre la naturaleza jurídica bifronte de los cabildos insulares, como entidades locales y como instituciones de la Comunidad Autónoma, de modo que corresponde al legislador ordinario, estatal o autonómico, con distinto margen en cada caso, dar contenido a esa doble condición de los cabildos, asignándoles las funciones que les corresponden en una u otra calidad.

Sobre la base de este planteamiento, el escrito del Gobierno canario hace una serie de consideraciones sobre las competencias de los cabildos como instituciones de las Comunidades Autónomas y sobre la técnica de transferencia de competencias, para concluir que no puede compartirse el razonamiento del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad porque, asumiendo que las competencias que ejercen los cabildos en materia de clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos les corresponden, por transferencia, en cuanto que instituciones de la Administración autonómica, en su ejercicio no encontraría manifestación la autonomía local —tal y como ha sido definida en la STC 4/1981—, siendo como es un interés suprainsular, y no predominantemente insular, el afectado por dicha competencia. Afirmo, en definitiva, el Gobierno canario que las competencias en materia de turismo han sido asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias con el carácter de exclusivas (art. 30.21 del Estatuto de Autonomía), de modo que, si ésta ha optado por transferir a los cabildos el ejercicio de las funciones de «clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos», ello no significa que las mismas pasen a integrarse en el núcleo de competencias de los Cabildos como corporaciones locales, protegidas en su ejercicio por el principio de autonomía local. «Las referidas competencias —dice el Gobierno canario— no han salido de la esfera de la titularidad autonómica porque exceden del círculo de los intereses propios de cada isla. No puede olvidarse que el turismo está considerado el motor de la economía canaria y su ordenación ha de hacerse desde una perspectiva regional. Lo que ocurre es que se entiende que esos intereses autonómicos pueden ser adecuadamente satisfechos por los Cabildos Insulares en aras a principios como el de eficacia y máxima proximidad al ciudadano».

Resulta además, en la consideración del Gobierno de Canarias, que no cabe identificar, como hace la Sala, el término «revisión» contenido en el precepto cuestionado con la «revisión de oficio», con lo que se posibilitaría a la Administración autonómica anular, sin acudir a los Tribunales, una clasificación otorgada por el cabildo. La correcta interpretación del precepto pasa por entender que la Comunidad Autónoma revisará, no la actividad de los cabildos, sino la actividad o inactividad de los titulares de los establecimientos, de modo que la alteración sustancial o la pérdida de las condiciones en función de las cuales se otorgó la clasificación permitirá a la Administración autonómica revisarla. Y ello por cuanto, según su argumentación, el precepto cuestionado habría revocado la transferencia operada por el Decreto de transferencias 156/1994, de 21 de junio, en lo que se refiere a la concreta competencia de «reclasificación» de los establecimientos turísticos, por cuanto «atribuida a los Cabildos la función de “reclasificación” de los establecimientos turísticos por el Decreto 156/1994, no puede impedirse al Parlamento de Canarias que, mediante una ley posterior, revoque dicha transferencia». Concluye, en definitiva, el escrito de alegaciones que si la función de «reclasificar los establecimientos turísticos» no forma parte del núcleo de la autonomía local, por tratarse de una competencia autonómica transferida al cabildo, en cuanto que institución de la Comunidad Autónoma —y no entidad local—, «nada impide al legislador autonómico revisar los términos de la transferencia y disponer que esa función sea ejercida directamente por la Administración autonómica».



12. Mediante providencia de fecha 3 de julio de 2010 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 5 de julio del mismo año.

## II Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se dirige frente al art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, que, en relación con la clasificación de establecimientos turísticos, prescribía lo siguiente: «La clasificación de un establecimiento podrá ser revisada, en cualquier momento, por el Departamento del Gobierno de Canarias competente en materia turística, de oficio o a instancia de parte».

Tal y como quedó reflejado en los antecedentes de esta resolución, el origen del planteamiento de la presente cuestión se encuentra en un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Cabildo Insular de Tenerife contra varios preceptos del Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, y, entre ellos, el 6.3, conforme al cual «el órgano competente de la Consejería con atribuciones en materia de turismo podrá revisar, de oficio o a instancia de parte interesada, la clasificación otorgada a un establecimiento de turismo rural cuando se constaten alteraciones sustanciales o pérdida de las condiciones que determinaron su clasificación». Sustentada la demanda contenciosa en que el precepto recurrido vulneraría la autonomía del Cabildo Insular de Tenerife, en cuanto que entidad local, por entender que reconoce a la Comunidad Autónoma una facultad de revisión de oficio de los actos de «clasificación y reclasificación de los establecimientos turísticos», habiendo sido la correspondiente competencia transferida a los cabildos por Decreto 156/1994, de 21 de julio, la Administración autonómica demandada opuso el argumento de que tal precepto reglamentario era simple concreción de lo dispuesto en el art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, más arriba transcrito.

Aplicando tal planteamiento al precepto legal, la Sala *a quo* acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad frente al art. 32.4 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, por entender que dicho precepto establece un control de legalidad de la actuación administrativa de los cabildos insulares en el ejercicio de una competencia propia en materia de clasificación y reclasificación de establecimientos turísticos, lo que atentaría contra la autonomía insular reconocida en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en pugna con el carácter básico de los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL).

El Fiscal General del Estado, el Parlamento de Canarias y el Gobierno de Canarias abogan, sobre la base de distintos argumentos que han quedado expuestos en los antecedentes, por la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. Así planteada la cuestión que nos ocupa, debemos, antes de entrar en el fondo del asunto, plantearnos su pervivencia toda vez que el precepto contra el que se dirige ha sido modificado por el artículo único.6 de la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, de suerte que el mismo ha pasado a tener la siguiente redacción: «La clasificación podrá ser revisada, en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte interesada». Del mismo modo procede también advertir que el Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, algunos de cuyos preceptos constituyen el objeto del proceso *a quo*, ha sido derogado por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad turística de alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, norma que, por lo demás, no incluye referencia alguna a la discutida revisión de la clasificación de los establecimientos turísticos que se incluía en la cuestionada redacción inicial del art. 32.4 de la Ley 7/1995 y había sido desarrollado por el art. 6.3 del Decreto 18/1998.

Como indica la STC 87/2012, de 18 de abril, FJ 3, «es reiterada doctrina constitucional, tal y como ha recordado la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4, con cita de la STC 134/2004, de 22 de julio (FJ 3), que “no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos”, de modo que, concretamente para las cuestiones de inconstitucionalidad, hemos declarado, como la STC 22/2010, de 27 de abril, FJ 2, recuerda, que “los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso *a quo* sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo”.»

3. Por tanto, en atención a la doctrina expuesta, la modificación de la norma legal cuestionada, a lo que se une, en este caso, la particularidad de la derogación de la norma reglamentaria, objeto del proceso *a quo*, nos obliga a comprobar la subsistencia del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, al haber señalado reiteradamente este Tribunal que aunque la desaparición sobrevenida de objeto no esté contemplada en el art. 86.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como una de las causas de terminación extraordinaria de los distintos procesos constitucionales, es posible, no obstante, que tal supuesto pueda suceder, provocando la conclusión del proceso constitucional sin que sea necesario un pronunciamiento sobre el reproche de inconstitucionalidad que se haya planteado (por todas, STC 6/2010, de 14 de abril, FJ 2 y doctrina allí citada), dada la posibilidad de que las alteraciones sobrevenidas que se produzcan durante la pendencia del proceso constitucional en la relevancia de la norma puedan terminar por afectar a la subsistencia de la propia cuestión planteada (en el mismo sentido, STC 101/2012, de 8 de mayo, FJ 2).

En el presente caso, la ya aludida modificación de la norma legal así como la derogación del reglamento que contenía un precepto, el art. 6.3, que no era sino trasunto del precepto legal cuestionado en el presente proceso constitucional, hace que podamos apreciar la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, la duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial no supone sino la aplicación respecto del precepto legal de los argumentos originalmente vertidos de contenido competencial frente al precepto reglamentario en un recurso contencioso-administrativo interpuesto de forma directa contra una disposición de carácter general, el ya referido Decreto 18/1998, de 5 de marzo, lo que implica tanto que en el proceso *a quo* no se planteaba la conformidad a derecho de un concreto acto de revisión de una clasificación hotelera previamente otorgada por un cabildo insular, como que, por la misma razón, no existan intereses particulares de terceros que puedan verse directamente concernidos por la resolución del proceso *a quo*.

Así, en realidad, lo que se planteaba en su momento era una duda de constitucionalidad de carácter competencial que se entendía imprescindible para resolver acerca de lo discutido en el proceso *a quo* pues la constitucionalidad del precepto legal que había sido desarrollado reglamentariamente por el meritado art. 6.3 del Decreto 18/1998, de 5 de marzo, era, en palabras del propio Auto de planteamiento, «la única cuestión controvertida determinante de la validez de la norma reglamentaria impugnada». Esto es, era la norma cuestionada, en la redacción fijada originalmente por la Ley 7/1995, la que proporcionaba cobertura legal a la desaparecida disposición reglamentaria cuestionada en el proceso *a quo*, cobertura legal que era la determinante, como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la cual, en definitiva, viene a trasladar respecto del precepto legal los argumentos originalmente vertidos frente al precepto reglamentario. Sin embargo, al haber sido modificado el precepto legal cuestionado con la correlativa derogación de la mencionada norma

reglamentaria, resulta posible concluir que ha desaparecido uno los presupuestos propios de la cuestión de inconstitucionalidad tal como se planteó por el órgano judicial. En efecto, el enjuiciamiento constitucional de la norma legal cuestionada no proyectaría su resultado sobre el concreto aspecto del litigio por el que se planteó la cuestión, convirtiéndose así en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*, lo que, cabalmente, no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo, «pues sin perjuicio de la existencia de un notorio interés público y general en la depuración del Ordenamiento jurídico y en la conformidad con la Constitución de las normas que lo integran, el constituyente ha configurado la cuestión de inconstitucionalidad en estrecha relación con el proceso judicial en el que la aplicación de la norma cuestionada sea necesaria, hasta el punto de que de su validez dependa el fallo que ha de recaer» (STC 6/2010, FJ 2).

Por ello, la modificación de la norma legal, en la que se ha eliminado el aspecto controvertido de la misma, que era de carácter competencial, así como la derogación de la norma reglamentaria discutida en el proceso *a quo*, implica una desaparición sobrevenida de los presupuestos de apertura del presente proceso constitucional, que determina su extinción, pues, aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible, ya 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.

En virtud de todo lo expuesto, no queda sino concluir que la presente cuestión de inconstitucionalidad ha perdido su objeto.

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.