

6. Mediante providencia de 20 de junio del corriente año, la Sala Primera acordó incorporar a las actuaciones los escritos que se resumen en el antecedente anterior, dando conocimiento de ellos a todos los comparecidos, declaró que no había lugar al recibimiento a prueba solicitado en la demanda, sin perjuicio de hacer uso en su caso, de las facultades que otorga el art. 89 LOTC y señaló por último para deliberación y votación el día 17 de octubre, quedando concluida el 7 de noviembre siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como resulta de los antecedentes, el presente recurso tiene una naturaleza compleja. De una parte, se impugna la negativa del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), y más concretamente, de la Dirección General de Acción Social, a otorgar al hoy recurrente un certificado de Servicios Previos que, de acuerdo con el modelo establecido en el anexo I del Real Decreto 1.461/1982 y a los efectos previstos en ese Real Decreto (y, antes, en la Ley 70/1978) acredite los prestados por él a la Asociación Nacional de Inválidos Civiles. De la otra se acata la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de junio de 1986, que desestimó el recurso interpuesto por el señor García García contra aquella denegación, ataque que se fundamenta no sólo en el hecho de que tal Sentencia confirma la decisión administrativa y, a juicio del recurrente, viola por ello el principio de igualdad, sino también en la presunta violación por tal Sentencia del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la C.E.), que es independiente de la anterior, aunque conectada con ella.

Es cierto que la existencia de esta segunda violación está poco o nada argumentada en la demanda, como señala el Abogado del Estado, que por ello no cree necesario, ni quizás posible rebatirlo, pero esta falta de argumentación del recurrente ha sido suplida, como en los Antecedentes puede verse, por el Ministerio Fiscal, quien la cree real y bastante para fundamentar, en lo que a ella se refiere, el otorgamiento del amparo solicitado.

Es además el análisis de esta petición el que debe ocuparnos en primer lugar, pues es claro que de ser acogida en los términos en los que el Ministerio Fiscal la plantea, resultaría impropio entrar a considerar la supuesta violación del principio de igualdad que todavía podría ser remediada por la jurisdicción ordinaria.

2. La violación del derecho a la tutela judicial efectiva se origina a juicio del Ministerio Fiscal, en una incongruencia por omisión, de acuerdo con el razonamiento que en los Antecedentes se recoge y cuya solidez es incontestable.

Tanto ante el INSERSO como ante la Audiencia Territorial (véase, por ejemplo, el fundamento 3.º de su recurso de reposición ante aquél y los fundamentos I y II de su demanda ante este Tribunal) el señor García García apoyó su petición en las exigencias que se derivan del derecho a la igualdad ante la Ley y sostuvo que la negativa a otorgarle la certificación solicitada lo discrimina no sólo en relación con todos los antiguos funcionarios de ANIC integrados, a través del SEREM en el INSERSO, sino también en relación con aquellos que, en concreto, integrados o no, habían solicitado y obtenido un certificado del mismo género, cuyos nombres especificaba. Para acreditar que así había sido propuso además prueba que la Audiencia Territorial declaró pertinente (providencia de 28 de mayo de 1984) y se efectuó con un resultado que ahora no cabe precisar, puesto que, en contra de lo que en la Sentencia se dice, no hay ningún vestigio de ello en las actuaciones.

Pese a todo ello, la Sentencia de la Audiencia Territorial no contiene pronunciamiento alguno, ni explícito ni implícito sobre la alegada discriminación, que el recurrente pretendía probar y hay que entender que probó, pues el hecho de que se expidieran otros certificados a ex-funcionarios de la misma condición se deduce con bastante claridad de la Resolución que desestima su recurso de reposición ante el INSERSO, en la que se dice (fundamento 5.º) que se trata de una verdad a medias, «pues tan pronto como se ha tenido conocimiento de la Sentencia

existente en su expediente personal (se refiere a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de julio de 1978, a lo que después se hará referencia), se ha remitido testimonio de la misma a los respectivos órganos competentes a iguales efectos».

La Sentencia aquí recurrida se limita estrictamente a analizar (apoyándose en la de la Audiencia Nacional que acabamos de citar) la naturaleza jurídica de la ANIC, para concluir que no formaba ésta parte de las Administraciones Públicas y a las que se refiere el art. 1 de la Ley 70/1978 y que esta naturaleza no se ha visto alterada por el hecho de que las Ordenes de 22 de marzo y 12 de abril de 1985 hayan concedido a los antiguos empleados de la ANIC la posibilidad de opositar a determinadas plazas de la Seguridad Social. En razón de ello considera ajustada a Derecho la denegación de la certificación, sin hacer, como decimos, consideración alguna sobre la existencia o inexistencia de la discriminación alegada.

Que esta total falta de respuesta a lo que era realmente la principal causa de pedir entraña una violación del derecho a la tutela judicial efectiva es cosa evidente, pues como hemos dicho reiteradamente (vid., por ejemplo, SSTC 77/1986 y 86/1986 y las demás citadas en el fundamento jurídico 3.º de esta última), la inadecuación o desviación de la resolución judicial respecto de las pretensiones de las partes vulnera ese derecho cuando es de tal intensidad que produce una modificación sustancial de los términos en que se planteó el debate procesal. Objeto central de éste fue o debió ser en el presente caso, de acuerdo con la pretensión del actor, la existencia o inexistencia de discriminación, fundamento central de aquélla.

Lo anterior lleva necesariamente, claro está, a otorgar el amparo por violación del derecho a la tutela judicial efectiva, como el Ministerio Fiscal nos pide, pronunciándose con el que ha de concluir, sin ulteriores consideraciones, la presente Sentencia. Es cierto que el demandante aduce también la violación del principio constitucional de igualdad y que la determinación de si tal lesión llegó o no a producirse no es, obviamente, cuestión ajena a la jurisdicción de este Tribunal, pero la extensión de nuestra examen a dicho punto resulta, en este concreto proceso, indebida, teniendo en cuenta que, planteada por el actual recurrente su queja por discriminación en el proceso contencioso-administrativo, la adopción de una nueva Sentencia en la que se respete el conculcado derecho a la tutela judicial habrá de suponer, al tiempo, la obtención por el actor de una cumplida respuesta a sus alegatos basados en tal supuesta vulneración del principio constitucional de igualdad.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado, y en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia de 2 de junio de 1986, de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

2.º Reconocer el derecho del demandante a obtener una tutela judicial efectiva de su derecho constitucional a la igualdad, a cuyo efecto deberá la Sala dictar nueva Sentencia, pronunciándose sobre todos los alegatos deducidos por el recurrente.

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

Dada en Madrid, a diez de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 279/84, promovido por el Presidente del Gobierno representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos de la Ley 3/1984, de 28 de octubre, del Parlamento de Cataluña, sobre medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña. Han comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados don Ramón Llevadot i Roig y don Manuel Matas, y el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente, y ha sido Ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 9, núm. 1, apartados e) (párrafo segundo) y f), y los que con él guarden conexión, de la Ley

28372 Sentencia 213/1988, de 11 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad 279/1984 promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 3/1984, de 28 de octubre, del Parlamento de Cataluña, sobre medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, doña Gloria Bégue Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

del Parlamento de Cataluña 3/1984, de 28 de octubre, sobre medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña, pidiendo que este Tribunal dicte Sentencia «en la que se declare la nulidad por inconstitucionalidad del precepto reseñado».

Se fundamenta la impugnación en las consideraciones siguientes:

A) El art. 9, núm. 1, apartado e) (párrafo segundo) y f) objeto de impugnación, se aparta del sistema regulado con carácter general en la Ley estatal 40/1981, de 28 de octubre, de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y establece un control muy severo, por razones de mera legalidad material o formal, sobre los Acuerdos de las Corporaciones Locales que aprueben definitivamente proyectos de Urbanización (art. 9.1), aplicándose, por remisión, ese mismo mecanismo de control a los estudios de detalle, los proyectos de delimitación de polígonos y unidades de actuación, los proyectos de reparcelación y las bases y los estatutos en el sistema de compensación (art. 11.1).

El sistema actual de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales ha experimentado una sustancial evolución que tiende a limitar tal suspensión de acuerdos en atención a la autonomía de las Corporaciones Locales consagrada por el art. 137 de la C.E. Tras el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, ha eliminado la suspensión administrativa, de forma que la suspensión sólo se produce en el seno de una impugnación jurisdiccional cuya carga corresponde a la Administración, debiendo ratificar la suspensión o levantarla en el plazo de treinta días (art. 8.1).

Este sistema de impugnación que prevé la Ley 40/1981, tiene el carácter de «base» en el sentido del art. 149.1.18 de la C.E., por lo que debe ser respetado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias legislativas. El carácter de «base» resulta en esta materia de la Ley 40/1981, que establece un sistema deliberadamente general aplicable a las Comunidades Autónomas (Disposición final quinta), lo que patentiza la posición de norma básica en que coloca el legislador a este extremo de la Ley 40/1981. La norma es también básica desde un punto de vista material, ya que el sistema de impugnación con suspensión afecta esencialmente a la posición jurídica de las Administraciones Locales, en relación con las del Estado y las Comunidades Autónomas y constituye un aspecto fundamental del régimen jurídico local y, por tanto, una base en sentido material, al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución. La misma importancia y el carácter fundamental de esta técnica de control y su ámbito se evidencia en las Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 29 de abril de 1981, en las que se examina esta modalidad de control como estrechamente unida a aspectos esenciales de la autonomía local, garantizada por el art. 137 de la Constitución.

En consecuencia, el establecimiento de un sistema diferente al previsto en el art. 8 de la Ley 40/1981, como es el caso de la Ley 3/1984, de Cataluña, en el artículo que se impugna (que rescita el art. 224.1 de la Ley del Suelo, derogado por la propia Ley 40/1981), viola el art. 149.1.18 de la Constitución, debiéndose añadir que, frente a la objeción que pudiera formularse del carácter sectorial de la Ley impugnada, que regula una materia determinada —el urbanismo— que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, ha de afirmarse que el carácter general de la norma básica debe prevalecer sobre tal criterio sectorial, ya que lo que sucede es que una norma urbanística, la Ley Catalana 3/1984, contempla un aspecto propio del régimen jurídico general de las Corporaciones Locales, como es el control de sus actos, sin que por ello pierda su naturaleza. La tesis contraria —apostilla el Abogado del Estado—, nos llevaría a un vencimiento de las garantías que pudiera establecer la regulación del régimen jurídico general, a través de leyes sectoriales, privando de contenido a cuanto hubiera podido establecerse al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución.

B) De otra parte, la Ley 3/1984, de Cataluña, en el precepto impugnado, incurre también en infracción del art. 149.1.6 C.E. (legislación procesal), por cuanto viene a ampliar la legitimación y los presupuestos para acudir al art. 118 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y crea en la práctica una nueva modalidad de tal proceso especial. Por lo demás, tampoco aquí cabe oponer el carácter sectorial de la Ley 3/1984, pues, en caso de que así fuese, a través de leyes sectoriales podría crearse todo un nuevo sistema de procesos, cuando lo cierto es que en modo alguno la Comunidad Autónoma puede disponer del art. 118 de la L.J.C.A. y regular qué objetos procesales, distintos de los previstos en tal Ley jurisdiccional, pueden ser conocidos en el seno de los procedimientos especiales de la misma.

C) Finalmente, la representación del Estado insiste en que la Ley 3/1984, de Cataluña, en el aspecto impugnado, supone, no sólo un retroceso desde el punto de vista de la autonomía municipal, sino que llega hasta la vulneración de esa autonomía protegida por el art. 137 de la Constitución. La suspensión que contempla la Ley impugnada no se ajusta tampoco ni a la doctrina de la Sentencia constitucional de 2 de febrero de 1981 sobre el alcance y significado del concepto de autonomía municipal, ni a la doctrina contenida en la Sentencia de 29 de abril de 1981, ya que esa suspensión se proyecta sobre instrumentos urbanísticos de menor entidad incluidos plenamente en el ámbito de los propios intereses exclusivos de las Entidades Locales, a las cuales se atribuye por la misma Ley [art. 9.1, d)], la competencia para su aprobación definitiva. La suspensión prevista no es sino una técnica de control de legalidad,

en la que no se preserva ni establece un interés concurrente específico de la Comunidad Autónoma, sino la mera defensa de la legalidad, sin que el carácter sectorial de la Ley pueda tampoco justificarla.

D) Por todo ello, el Abogado del Estado concluye solicitando la declaración de inconstitucionalidad del art. 9, núm. 1, apartado e) (párrafo segundo) y f), así como de los preceptos que con el indicado guarden una relación de conexión o consecuencia, de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1984, de 28 de octubre, sobre medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña.

2. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 25 de abril de 1984, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a fin de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas.

El Presidente del Congreso de los Diputados, así como el del Senado, comunicaron a este Tribunal que las respectivas Cámaras no formularían alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de las Cámaras que pudiera precisar.

Por escrito de 8 de mayo de 1984, el Abogado don Ramón María Llevadot i Roig, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, compareció ante el Tribunal y solicitó al amparo de los arts. 80 de la LOTC y 306.1 de la L.E.C. la concesión de una prórroga para formalizar las oportunas alegaciones. Por providencia de 16 de mayo de 1984, la Sección Primera del Tribunal acordó tener por comparecido y parte al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y prorroga en ocho días más el plazo para formular alegaciones, a contar el siguiente al de expiración del ordinario.

En representación del Parlamento de Cataluña, se personó su Presidente, solicitando del Tribunal, asimismo, la concesión de prórroga para formular alegaciones, la cual, por providencia de la Sección Primera de 16 de mayo de 1984 que fue concedida por ocho días más a contar desde el siguiente al de expiración del plazo ordinario.

3. Por escrito de 22 de mayo de 1984, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en oposición al recurso interpuesto, realizó las alegaciones siguientes, resumidamente expuestas.

A) Tras señalar que las argumentaciones de la parte recurrente no guardan apenas conexión entre sí, por tratarse de razonamientos que se van superponiendo con el propósito de demostrar la inconstitucionalidad del artículo recurrido, sin una visión de conjunto de la problemática que ha de ser enjuiciada, afirma que, en la actualidad, el urbanismo ha dejado de ser un asunto de la genuina competencia municipal, ya que desde la perspectiva singular de cada Ayuntamiento, ceñida a su propio término municipal, es imposible llegar a soluciones generales de alguna consistencia. En suma, el municipio ha quedado rebasado como instancia urbanística exclusiva e, incluso, como instancia predominante o principal, lo que explica que el art. 143.1.3 de la Constitución posibilite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y que el Estatuto de Cataluña, en estricta correspondencia, haya recabado para la Generalidad la competencia exclusiva en materia urbanística (art. 9.9 EAC).

La Generalidad de Cataluña, en una loable operación descentralizadora, ha atribuido determinadas competencias ejecutivas a los Municipios en materia de urbanismo (arts. 9, 11 y 29 de la Ley 3/1984), lo cual, sin embargo, no significa que respecto a tales competencias haya desaparecido la incidencia de todo interés supralocal y mucho menos que la Comunidad Autónoma no pueda reservarse unas facultades ejecutivas —concretamente las de tutela o control de la legalidad— en defensa de aquellos intereses que exceden de los puramente locales.

De otra parte, al igual que la Constitución hace posible el seguimiento por parte del Estado del ejercicio de las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que hayan sido objeto de transferencia o delegación de las Comunidades Autónomas (art. 150.2 C.E.), *mutatis mutandis* no se observa impedimento constitucional alguno para aplicar análoga construcción jurídica a las relaciones Municipios-Comunidades Autónomas derivadas de la atribución a los primeros de funciones de titularidad autonómica.

Añade, a continuación que el Derecho Urbanístico presenta una singularidad incuestionable respecto del Derecho Administrativo general, teniendo su propio régimen jurídico sustantivo lo que se opone a esa óptica o visión fragmentaria que propone el representante del Gobierno en orden al análisis del impugnado artículo de la Ley 3/1984.

B) Niega el representante de la Generalidad, ya en concreto, que el artículo impugnado infrinja la normativa básica del Estado, ya que, desde la perspectiva formal, es claro que el hecho de que la Ley 40/1981 sea postconstitucional y postestatutaria y haya atribuido a las Comunidades Autónomas las mismas facultades que corresponden al Estado en orden a la impugnación de los acuerdos de las Corporaciones Locales, en manera alguna confiere a la referida Ley estatal la condición de formalmente básica, pues esta condición sólo puede provenir de la atribución expresa que haga el legislador, y más tratándose de una norma posterior a la Constitución.

Tampoco desde la vertiente estrictamente material el precepto de la Ley estatal 40/1981, que se ha invocado de contrario puede ser

considerado como básico en términos constitucionales, a tal efecto, los siguientes argumentos. Alega:

a) Con base al art. 149.1.18 de la Constitución, corresponde al Estado conformar el núcleo esencial de las Instituciones cuya preservación asegura la Constitución, quedando referido a las potestades de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas todo lo que no forme parte del mismo. Desde esta premisa, es obvio que si la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 declaró que los controles administrativos de carácter puntual, siempre con la posibilidad del control jurisdiccional posterior no afecta a la posición básica institucional -núcleo esencial- de los municipios y provincias en cuanto entidades garantizadas por la Ley fundamental también lo es que ninguna disposición que se refiere a aquellos controles puede merecer el calificativo de básica, en la medida en que no incorpore componente alguno cuya existencia o inexistencia tenga la menor influencia en la posición jurídica fundamental que los entes locales han de ostentar con arreglo a la Constitución.

Añade, asimismo, que los controles establecidos no se refieren a la organización, composición, estructura y definición de las competencias de las entidades locales, que se mantienen en todo caso intactas, sino exclusivamente a la eficacia temporal de algunos de sus actos, en los casos en que en los asuntos de interés local confluyen otros intereses generales, ya sean de las Comunidades Autónomas, ya del Estado.

b) Las Sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 29 de abril de 1981, declararon la legitimidad constitucional de los controles que nos ocupan por no violentar la autonomía municipal, por lo que resulta incuestionable que para las materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas -como es el urbanismo-, tales controles siguen siendo legítimos, por no haberles podido afectar la renuncia que de ellos ha hecho el Estado en la Ley 40/1981.

c) El carácter específico del urbanismo y de la normativa que lo regula, respecto al más genérico de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, determina que, según la propia jurisprudencia constitucional (STC 71/1982), la inclusión en la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, por lo que, en el presente caso, la regla de preferente aplicación debe ser la de los arts. 148.1.3 de la Constitución y 9.9 del EAC.

d) Por último, la pretendida generalidad que el representante del Gobierno quiere dar al art. 8 de la Ley estatal 40/1981, extrapolándolo más allá del régimen local general y haciéndolo aplicable también al urbanismo, no se acomoda a las reglas de una buena hermenéutica jurídica. Es cierto que, como consecuencia de la Ley 40/1981, el Real Decreto 3.183/1981, de 29 de diciembre, fijó la correspondiente tabla de vigencias y señaló que el art. 8 de la Ley derogaba el art. 224.1 de la Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, que contenía un precepto de análogo significado que el que se discute en este recurso, pero lo cierto es que una Ley general carece de aptitud para abrogar a una especial, por lo que no hay duda de que el Gobierno, al considerar derogado el citado art. de la Ley del Suelo en cumplimiento del mandato del legislador, se excedió en sus funciones interpretativas. Quiere decirse con ello que el precepto impugnado no vuelve al sistema anterior, «resucitando» el art. 224.1 de la Ley del Suelo, por cuanto dicho artículo «no ha muerto» pese a que el Gobierno, equivocadamente, haya creído lo contrario. De ahí que ningún reproche cabe hacer a una norma que sigue unas pautas muy similares a las que marca la legislación urbanística del Estado.

C) Por lo que respecta a la supuesta infracción del art. 149.1.6 de la Constitución, se señala que la competencia estatal lo es sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, de manera que si ese Derecho sustantivo o material ha previsto que para determinados instrumentos del planeamiento se produzca la aprobación definitiva en el ámbito municipal, nada habría que objetar a que se hubiesen articulado las consiguientes especialidades procesales para la salvaguarda de los intereses generales cuya tutela corresponde a la Generalidad. Pero es que resulta que tal hipótesis ni siquiera se da, porque no hay ninguna modificación de la legislación procesal sino una mera remisión a ella, no habiéndose alterado en lo más mínimo el proceso especial regulado en el art. 118 de la LJCA.

En cuanto a que el artículo impugnado amplía la legitimación y los presupuestos para acudir al art. 118 de la LJCA, tal alegación está desprovista de todo fundamento si se repara que, de acuerdo con la Ley estatal 34/1981, de 5 de octubre (art. 1), a todos los efectos a que se refiere la vigente LJCA, se entenderá como Administración Pública a la Administración de las Comunidades Autónomas.

D) Finalmente, afirma el representante de la Generalidad de Cataluña que el art. 9 de la Ley 3/1984, impugnado, no vulnera en forma alguna la autonomía municipal, ya que no se trata de ningún control genérico, ni en el mismo se encuentra ausente el interés de la Comunidad Autónoma. Si la Generalidad dispone de plenas competencias sobre el urbanismo es claro que las infracciones a la legalidad que puedan cometer los municipios al aprobar definitivamente los proyectos de urbanización, los estudios de detalle y demás instrumentos urbanísticos habrá que referirlas siempre a la esfera competencial de la Generalidad, en tanto que son actuaciones que inciden negativamente en los intereses generales por los que ha de velar en el marco de la Constitución

y del Estatuto de Autonomía. Y no puede hablarse, de otra parte, de competencias exclusivas municipales en una materia como la urbanística, dada la ineludible confluencia de intereses locales y supralocales.

E) En razón de las expuestas alegaciones, el escrito concluye solicitando del Tribunal que desestime el recurso de inconstitucionalidad y declare la conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía del artículo impugnado de la Ley 3/1984.

4. El Presidente del Parlamento de Cataluña, en su escrito de 29 de mayo, formuló las alegaciones que estimó conveniente y que pueden sintetizarse así:

A) La norma del art. 8.1 de la Ley estatal 40/1981, de 28 de octubre, no tiene formalmente el carácter de básica, ya que ni en su título, ni en su significación de norma que establece medidas urgentes indica que tenga voluntad de ser norma básica, y es obvio, también, que tal carácter en modo alguno puede deducirse, ni del hecho de ser una norma postconstitucional y postestatutaria, ni de lo dispuesto en la Disposición final quinta de la misma Ley, que no es sino una previsión para ayudar a la aplicación supletoria de la propia Ley. Todo lo cual se corrobora, además, por la Disposición final sexta de la misma Ley 40/1981.

Pero tampoco la norma impugnada es materialmente básica. A tal efecto, se destaca la poca diferencia práctica existente respecto al art. 8.1 de la Ley estatal 40/1981, pues que la suspensión se produzca por acuerdo de la Administración, que trasladada a los tribunales inicia las actuaciones judiciales, o que la suspensión se produzca por el hecho de la interposición del recurso ante los tribunales, no parece que implique diferencias muy trascendentes en la práctica. Con cita de la doctrina de la Sentencia constitucional de 29 de abril de 1981 y del art. 62 del Proyecto de Ley reguladora de las bases de Régimen Local, concluye que sólo es básico el privar de facultades suspensivas a la administración tutelante en los casos en que la competencia corresponda «al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales».

B) En cuanto a la infracción del art. 137 de la Constitución, afirma que, siendo el Parlamento de Cataluña titular de la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 9.9 EAC), le corresponde determinar hasta dónde llega el interés autonómico y el interés local, de manera que la posibilidad de establecer controles de legalidad por la Administración tutelante, sólo está constitucionalmente impedida en el ámbito competencial exclusivo de las entidades locales.

C) Finalmente, es claro que el artículo impugnado no amplía ni la legitimación, ni los presupuestos, para acudir al proceso especial del art. 118 de la LJCA, aun cuando el propio art. 149.1.6 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas ciertas modificaciones a fin de conectar el Derecho sustantivo con el Derecho adjetivo, aun en sustitución del Derecho procesal del Estado.

D) Concluye el escrito solicitando la desestimación del recurso, declarando expresamente la constitucionalidad y plena validez de la totalidad de la Ley de Cataluña 3/1984, de 28 de octubre.

5. Por providencia de 7 de noviembre último se señaló el día 10 siguiente para deliberación y votación de la Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

Primero. En el presente recurso de inconstitucionalidad el Gobierno de la Nación impugna el art. 9.1 e), párrafo segundo, y f) de la Ley de Cataluña 3/1984, de 28 de octubre, sobre medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, así como los preceptos que guardan con los impugnados una relación de conexión o consecuencia. En los preceptos expresamente impugnados se atribuye a la Comisión de Urbanismo la posibilidad de proponer al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad la suspensión de los efectos del acuerdo de aprobación definitiva de los programas de urbanización adoptados por las Corporaciones Locales por motivos de legalidad sustantiva o formal y de tramitación, y a dicho Consejero la potestad de acordar la suspensión solicitada. Una vez acordada la suspensión se dará traslado directo del acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente en los tres días siguientes a los efectos previstos en los núms. 2 y siguientes del art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En estos últimos preceptos se regula el procedimiento en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales por infracción manifiesta de la Ley. Por vía de conexión se impugna también el art. 11 de la Ley catalana, que establece el mismo régimen para los estudios de detalle, los proyectos de delimitación de polígonos, las unidades de actuación, los proyectos de reparcelación y las bases y los estatutos en el sistema de compensación, así como, en lo que proceda, las remisiones que a la citada potestad de suspensión hacen los arts. 12.3, 14.2 y 29.3. El representante del Gobierno alega tres motivos de inconstitucionalidad de la referida potestad de suspensión: el primero es la vulneración de una norma básica dictada al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución; el segundo es la infracción del art. 149.1.6, también de la Constitución, en cuanto amplía la legitimación y los supuestos para acudir al art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, creando en la práctica una nueva modalidad del proceso especial regulado en dicha Ley para

estos supuestos, y el tercer motivo de inconstitucionalidad sería la vulneración de la autonomía local garantizada por el art. 137 de la Norma suprema.

Segundo. Comenzando por el primero de los motivos indicados, conviene señalar, ante todo, que, según la doctrina de este Tribunal, en un recurso directo de inconstitucionalidad como es el que aquí se examina los criterios para enjuiciar la constitucionalidad de una norma deben deducirse de las normas vigentes en el momento en que este Tribunal procede a dicho enjuiciamiento y no de las vigentes en el momento de dictarse la norma impugnada (SSTC 87/1985, 137/1986 y 27/1987). De conformidad con este criterio, no es necesario entrar a dilucidar si el art. 8.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que era la vigente cuando se aprobó la Ley catalana, contiene o no una norma básica, pues aquella Ley ha sido derogada por la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local que contiene las normas básicas de la materia de aplicación directa en todo el territorio nacional. El legislador estatal, tal y como se explica en el preámbulo de la Ley, ha pretendido con ella desarrollar respecto a la Administración Local el art. 149.1.18 de la Constitución estableciendo las bases del régimen de dicha Administración. Pues bien, los arts. 65 y 66 de la Ley regulan la impugnación de actos y Acuerdos de las Corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y establecen que la suspensión sólo es potestad de los Tribunales. Queda así suprimido toda potestad de suspender de las autoridades administrativas y gubernativas (salvo la que se confiere al Delegado del Gobierno en el art. 67). No basta, sin embargo, con que el legislador estatal haya calificado de básica una norma para que deba ser reputada como tal, sino que es preciso que tenga materialmente ese carácter. En el caso ahora examinado resulta que las normas que excluyen del control administrativo los actos y acuerdos de las corporaciones locales tienen la finalidad de asegurar en ese aspecto la autonomía de tales Corporaciones, que está garantizada por el art. 137 de la Constitución. Es cierto, como señala el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones Locales (STC 4/1981 y otras posteriores). Pero hay que tener en cuenta que con estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podía pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985. Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del art. 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos. En este mismo sentido se pronuncia en un supuesto análogo la STC 27/1987, fundamento jurídico 9.º

Tercero. Las consideraciones que se acaban de exponer sirven también para afrontar otra objeción suscitada por la representación de la Generalidad a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por el Gobierno. La representación de la Generalidad señala, en efecto, que, en todo caso, las normas relativas a la Administración Local tendrían que ceder frente a las más específicas que regulan el urbanismo, ya que la Ley catalana se dictó en ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la Generalidad sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 9.9 EAC). Pues bien, aunque es cierto que este Tribunal ha señalado como criterio general que prevalece el título competencial más específico sobre el más genérico (STC 71/1982), también lo es que a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto. En el caso ahora examinado la Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.18 de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica, llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido.

Cuarto. Todo lo expuesto conduce a la conclusión de que los preceptos impugnados de la Ley catalana son inconstitucionales por no respetar las normas básicas contenidas en los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985 y dictadas por el legislador en uso de la competencia exclusiva que le confiere el art. 149.1.18 de la Constitución. Ello hace innecesario el examen de los otros argumentos alegados por el representante del Gobierno en contra de la constitucionalidad de dichos preceptos impugnados.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley de Cataluña 3/1984, de 28 de octubre, sobre medidas de adecuación urbanística de Cataluña y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y por tanto nulos el párrafo segundo de la letra e) del apartado primero del art. 9 de dicha Ley, la letra f) del mismo apartado del mismo artículo, así como los arts. 11, 12.3, 14.2 y 29.3 en cuanto contienen remisiones a los preceptos anulados.

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

Dada en Madrid a once de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricados.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado el 7 de noviembre de 1986, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén interpone recurso de amparo, en nombre y representación de don Eladio Díaz Arbones, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 1 de octubre de 1986, por el que se inadmitió el recurso de casación formulado contra Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de La Coruña de 27 de diciembre de 1985.

2. La demanda de amparo se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) La entidad mercantil «Operaciones Marítimas, Sociedad Anónima» (OPERMAR), promovió juicio ordinario de mayor cuantía, por ser ésta indeterminada, contra el hoy recurrente en amparo, con la finalidad de que se declarara la existencia de una relación de arrendamiento de servicios. El Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de los de Vigo dictó Sentencia el 6 de abril de 1982, desestimando la demanda.

b) Formulado recurso de apelación por OPERMAR, recayó Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña, con fecha 27 de diciembre de 1985, en la que se estimaba el recurso y se revocaba la Sentencia apelada, declarándose, en consecuencia, la existencia de una relación de arrendamiento de servicios entre ambas partes.

c) Preparado por el hoy demandante de amparo recurso de casación, y tras los correspondientes trámites, la Sala Primera del Tribunal Supremo dictó Auto el 1 de octubre de 1986, por el que se resolvía no

28373 Sentencia 214/1988, de 14 de noviembre. Recurso de amparo 1.181/1986. Contra Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo por el que se inadmitió recurso de casación formulado contra sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña. Cuantía litigiosa.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Ángel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.181/86, interpuesto por don Eladio Díaz-Arbones, representado por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistido del Letrado don Miguel Ángel Albaladejo Campoy, contra el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1986, por el que se inadmitió el recurso de casación formulado. Ha comparecido en el presente recurso el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.