

1706

Pleno. Sentencia 259/1988, de 22 de diciembre. Impugnación 147/1985, al amparo del título V de la CE, por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos del Decreto 146/1984, de 10 de abril, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dictado en desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, del Parlamento catalán, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, 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

SENTENCIA

En la impugnación núm. 147/85, promovida al amparo del título V (arts. 76 y 77) de la LOTC por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra determinados preceptos del Decreto 146/1984, de 10 de abril, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dictado en desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, del Parlamento catalán, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña. Ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, representado por el Abogado don Ramón Gorbs i Turbany, y ha sido Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 24 de febrero de 1985, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugna, al amparo de los arts. 76 y 77 de la LOTC, los arts. 42.1 y 43.2 del Decreto 146/1984, de 10 de abril, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, del Parlamento catalán, de Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, suplicando se dicte sentencia por la que se declaren contrarios a la Constitución los preceptos impugnados. Por «otros» el Abogado del Estado solicita, igualmente, que habiéndose invocado expresamente por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución y a la vista del art. 77 de la LOTC, se ordene la suspensión de los referidos preceptos.

La impugnación se basa, en síntesis, en las consideraciones siguientes:

En la motivación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros requiriendo al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que derogue los arts. 42.1 y 43.2 y conexos del Decreto 146/1984, se ponía de manifiesto que los referidos artículos «no respetan la autonomía local garantizada en la Constitución», pues reproducen «casi literalmente» los apartados e), párrafo 2.º, y f) del art. 9.1 de la citada Ley del Parlamento catalán 3/1984, preceptos que fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación, siendo válidas también ahora las razones que fundamentaron dicho recurso de inconstitucionalidad.

El art. 42.1 del Decreto en cuestión establece, en efecto, de forma muy similar a la Ley 3/1984, que «la Comisión de Urbanismo, en el mes siguiente a la recepción de los documentos mencionados en el apartado anterior, podrá proponer al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas la suspensión de los efectos del Acuerdo de aprobación definitiva, si correspondiera, por motivos de infracción de la legalidad sustantiva o formal y de tramitación. En este supuesto se elevará la propuesta al Consejero y se notificará a la Corporación municipal y al promotor, en su caso»; mientras que el párrafo 2.º del art. 43 dispone que «una vez acordada la suspensión se dará traslado directo del Acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo 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».

Pues bien, según el Abogado del Estado, es preciso tener en cuenta, respecto de la titularidad de la competencia, que la legislación sectorial, cualquiera que sea el legislador competente, debe respetar la normación básica sobre una determinada materia, en este caso la relativa al régimen local que fija los principios esenciales que definen los contenidos mínimos de la autonomía local. De este modo la Comunidad queda sometida a las bases estatales que establecen el régimen jurídico de la Administración local, pero no sólo en el desarrollo de su competencia exclusiva en materia de régimen local, sino también en el ejercicio de otras competencias propias que requieren la promulgación de leyes sectoriales, pues es lo que da sentido a la existencia de esas bases, de obligado cumplimiento en toda la Nación como «común denominador normativo».

Partiendo de tales premisas, el Abogado del Estado pone de relieve una serie de diferencias entre la regulación contenida en la Ley estatal 40/1981, de 24 de octubre, y los preceptos del Decreto catalán objeto de impugnación:

a) Los preceptos impugnados no mencionan el requisito derivado de la Disposición final quinta de la Ley 40/1981, de que los Acuerdos locales afecten directamente a materias de competencia de la Comunidad Autónoma. No obstante, al tratarse de una suspensión de Acuerdos en materia urbanística, lo normal será la afectación directa de una competencia de la Comunidad Autónoma.

b) En la Ley y el Decreto de la Generalidad de Cataluña la suspensión se produce por la autoridad administrativa, trasladándose el acuerdo de suspensión a la Sala de lo Contencioso-Administrativo conforme a lo prevenido en el art. 118 de LJCA, mientras que el art. 8 de la Ley estatal 40/1981, de 24 de octubre, contempla la suspensión en el seno de una impugnación previa ante la jurisdicción contencioso-administrativa que va acompañada de efectos suspensivos, tratándose, pues, tal como ha señalado la STC 117/1984, de 5 de diciembre, no de «una facultad para suspender dichos actos o acuerdos sino para impugnarlos ante los correspondientes Tribunales», lo que implica un mayor respeto hacia la autonomía local consagrada en la Constitución.

En definitiva, tras la Ley 40/1981 ha desaparecido toda suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por otra Administración Pública, con excepción de la producida en los casos de los arts. 8 y 9 de la referida Ley y de la mantenida en la Ley del Suelo (arts. 186 y 187), relativa a licencias y órdenes de ejecución. La consideración del art. 8 de la Ley estatal entonces vigente como norma básica que, además, garantiza en mayor medida la autonomía local, determina la vulneración de la Constitución por parte de los preceptos objeto de la impugnación del Gobierno.

Por todo ello, el Abogado del Estado concluye suplicando se dicte Sentencia por la que se declaren contrarios a la Constitución los arts. 42.1 y 43.2 del Decreto 146/1984, de la Generalidad de Cataluña.

2. Por providencia de 27 de febrero de 1985, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir a trámite la impugnación, dando traslado al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de la demanda y documentos presentados a fin de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones estime oportunos, y comunicando asimismo al Presidente de dicho Consejo la suspensión de los preceptos impugnados del Decreto desde la fecha en que se formuló la impugnación.

3. Por escrito que tiene entrada en este Tribunal el 26 de marzo de 1985, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, oponiéndose a la impugnación, efectúa, en resumen, las siguientes alegaciones:

De una parte insiste, con carácter general, en los argumentos aducidos en defensa de la constitucionalidad del art. 9.1, apartados e) (párrafo 2.º) y f), de la Ley 3/1984, de 9 de enero, en las alegaciones formuladas en oposición al recurso de inconstitucionalidad número 279/1984, promovido por el Gobierno de la Nación. Como ya manifestó entonces, reitera que el art. 8 de la Ley estatal 40/1981 no puede considerarse básico ni desde una perspectiva formal ni desde una vertiente estrictamente material, de manera que, garantizada la autonomía municipal en los términos establecidos en la STC 32/1981, de 28 de julio, y teniendo en cuenta que un control puntual y específico no atenta contra dicha autonomía (SSTC de 2 de febrero y 29 de abril de 1981), se impone la necesidad de que dicho control pueda ser ejercitado por la Comunidad Autónoma a la que corresponda en exclusiva la competencia sobre una determinada materia, en el presente caso por la Generalidad de Cataluña en relación con el urbanismo. En su opinión, la negación de tal posibilidad supondría, a la vez que «una descalificación del grado de competencia, un cercenamiento de la autonomía reconocida a nivel constitucional y estatutario a las Comunidades Autónomas, transformando en concurrentes competencias que el constituyente configuró como exclusivas».

Además —añade— el Gobierno de la Nación se excedió en sus funciones interpretativas al considerar derogado el art. 224.1 de la Ley del Suelo por el art. 8 de la Ley 40/1981, según ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 9 de noviembre de 1983, por lo que la invocación del referido art. 8 de la Ley 40/1981, y demás concretamente de sus efectos derogatorios, carece de trascendencia, confirmándose, por el contrario, la similitud de la normativa autonómica, contenida tanto en la Ley 3/1984 como en el Decreto 146/1984 ahora impugnado, con la legislación urbanística del Estado.

En cualquier caso resulta, a su juicio, evidente que la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 9.9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) atribuye a la Generalidad la potestad legislativa en materia urbanística, materia cuyo carácter específico, respecto del más genérico correspondiente a las bases del régimen jurídico de Administración local, determina que la regla de más amplio alcance deba ceder ante la regla más especial.

En cuanto a las diferencias señaladas por el representante del Estado entre el régimen de la Ley estatal 40/1981 y el Decreto objeto de

impugnación, entiende que la referencia al requisito de la afectación de las competencias es superflua e innecesaria dado que, en materia de urbanismo, el municipio queda rebasado como instancia urbanística exclusiva, e incluso como predominante o principal, por la necesidad de ordenar con criterios racionales e integradores el territorio en su conjunto, con lo que la afectación de competencias supramunicipales, en este caso autonómicas, resulta inevitable. Y, por lo que se refiere a la segunda de las diferencias denunciadas, estima que tampoco puede admitirse como fundamento de la inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados, por cuanto, de una parte, el tan citado art. 8 de la Ley 40/1981, no tiene la consideración de básico, y, de otra, la supervivencia del art. 224.1 de la Ley del Suelo, al no haber quedado derogado, aproxima hasta tal extremo los criterios contenidos en la legislación urbanística del Estado a los de la normativa autonómica que resulta imposible sostener la constitucionalidad de la primera sin admitir la de la segunda y viceversa, no pudiendo afirmarse que con ello se vulnera la autonomía de las Entidades locales consagrada en el art. 137 de la Constitución.

En razón de las alegaciones expuestas, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad suplica a este Tribunal que dicte Sentencia en la que, desestimando la pretensión adversa, declare que los preceptos impugnados del Decreto 146/1984, de 10 de abril, se ajustan a la Constitución.

4. Próximo a finalizar el plazo fijado en el art. 65.2 de la LOTC, la Sección acuerda, por providencia de 3 de julio de 1985, oír a las partes para que, en el plazo común de cinco días, expongan lo que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado, en escrito de 11 de julio de 1985, solicita el mantenimiento de la suspensión, mientras que el representante de la Generalidad suplica su levantamiento en escrito registrado el 13 del mismo mes.

Por Auto del Pleno de este Tribunal, de 30 de julio de 1985, se acuerda alzar la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

5. Por providencia de 20 de diciembre de 1988, el Pleno acuerda señalar el día 22 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Nación impugna los arts. 42.1 y 43.2 del Decreto 146/1984, dictado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en virtud de los cuales el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad podrá, por motivos de infracción de la legalidad sustantiva o formal y de tramitación, suspender los efectos de los acuerdos de aprobación definitiva de determinados proyectos de urbanización adoptados por las Corporaciones locales, dando seguidamente traslado del acuerdo de suspensión a la correspondiente Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos previstos en los núms. 2 y siguientes del art. 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Tales previsiones no son sino una reiteración de lo ya dispuesto en el art. 9.1 e), párrafo 2.º, y f) de la Ley del Parlamento catalán 3/1984, de 9 de enero, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, precepto que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 279/84, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación y que ha sido resuelto por Sentencia de este Tribunal de 11 de noviembre de 1988. Por ello, dada la identidad entre unas y otras previsiones, así como la similitud de los argumentos y consideraciones ahora expuestos por las partes con los vertidos con ocasión del referido recurso de inconstitucionalidad, resulta obligado en este momento atenerse a la doctrina contenida en dicha Sentencia y al fallo de la misma.

2. En lo sustancial, parte dicha doctrina de la constatación de que, con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local —que contiene las normas básicas en la materia, de

aplicación directa en todo el territorio español, y que asimismo ha derogado a la Ley 40/1981, de 28 de octubre—, el legislador estatal ha desarrollado respecto a la Administración local el art. 149.1.18 de la Constitución, estableciendo las bases del régimen de dicha Administración. Entre esas previsiones se encuentran los arts. 65 y 66 de la Ley, que suprimen la potestad de las autoridades administrativas y gubernativas del Estado y de las Comunidades Autónomas para suspender los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, atribuyéndola en exclusiva a los Tribunales, salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado de Gobierno contenido en el art. 67.

Las referidas normas revisten no sólo formal sino también materialmente el carácter de básicas. Corresponde, en efecto, al legislador estatal la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía. Pues bien, habiendo optado por una regulación plenamente favorable a la autonomía en materia de suspensión de Acuerdos locales, las normas correspondientes han de calificarse de básicas desde el punto de vista material por cuanto tienden a asegurar un nivel mínimo a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual fuere 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.

De otra parte, dado que la Ley de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local asegura un determinado modelo de autonomía local, y que la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los Acuerdos de las entidades locales constituye uno de los elementos fundamentales de dicho modelo, es necesario que la legislación que, en el ejercicio de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales respete dicha exclusión, ya que, en caso contrario, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que llegaran a desfigurar el modelo configurado o incluso a vaciarlo de contenido.

Las consideraciones precedentes conducen, como ya anticipábamos, a la estimación de la impugnación efectuada por el Gobierno de la Nación, por cuanto los impugnados preceptos del Decreto 146/1984 prevén una potestad gubernativa de suspensión de Acuerdos locales que no se adecua, ni responde, al sistema de control previsto en los arts. 65 y 66 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, lo que, dada la singular y específica naturaleza y posición de ésta en el ordenamiento jurídico, determina la inconstitucionalidad de aquellos preceptos.

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 la presente impugnación interpuesta por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos del Decreto 146/1984, de 10 de abril, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dictado en desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, sobre Medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y por tanto nulos los arts. 42.1 y 43.2 de dicho Decreto.

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

Dada en Madrid, a veintidós de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente, Gloria Begué Cantón, Angel Latorre Segura, Francisco Rubio Llorente, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, 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 y Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 359/85, interpuesto por doña Juana Luna León, representada por el Procurador de los Tribunales don José Luis Granizo García-Cuenca y asistida del Letrado don Miguel Martín-Rabadán, contra la Sentencia de 15 de marzo de 1985, dictada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo en el recurso contencioso-administrativo núm. 152/83, interpuesto contra las Resoluciones de 25 de mayo y 11 de octubre de 1983 de la Sala de Gobierno del Consejo Supremo

1707

Sala Segunda. Sentencia 260/1988, de 22 de diciembre. Recurso de amparo 359/1985. Contra Sentencia del Tribunal Supremo dictada en recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Resoluciones del Consejo Supremo de Justicia Militar desestimatorias del derecho a pensión de viudedad solicitado por la recurrente. Derecho a la pensión de viudedad derivado de convivencia extramatrimonial.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel 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,