

la subasta). En consecuencia debe otorgarse el amparo solicitado.

### 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 por don Gerardo Tardón Santos y doña María Lucía Rentero Quesada y, en su virtud:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva sin indefensión en el juicio ejecutivo 108/96 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Orihuela.

2.º Restablecerles en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de las actuaciones del referido juicio ejecutivo a partir de la providencia de 8 de noviembre de 1996 que acordó la citación de remate de los demandados por medio de edictos y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la citada providencia de 8 de noviembre de 1996.

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

Dada en Madrid, a dos de julio de dos mil uno.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

**14544** *Pleno. Sentencia 159/2001, de 5 de julio de 2001. Cuestión de inconstitucionalidad 2140/93. Planteada por Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de varios preceptos del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, que aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia urbanística, así como del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

*Refundición de textos legales y autonomía local: tutela urbanística de los Ayuntamientos; plan de conjunto para varios municipios; aprobación definitiva del planeamiento derivado; expropiaciones forzosas fuera del término municipal; reserva de suelo para parques y jardines «públicos». Nulidad y derogación parciales de la legislación autonómica y estatal enjuiciada.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña

María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/93, promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el cual aprobó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en esta Comunidad Autónoma en materia urbanística, así como, por estar relacionados con ellos, respecto de los arts. 91.2 y 218 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana (en adelante LS de 1976). Han intervenido el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 1 de julio de 1993 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña adjuntando las actuaciones del recurso contencioso-administrativo núm. 937/1990, en el que la Sala había dictado el Auto de 6 de abril de 1993 acordando plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el cual aprobó el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el texto refundido de los textos legales vigentes en esta Comunidad Autónoma en materia urbanística, así como, por estar relacionados con algunos de ellos, los arts. 91.2 y 218 del LS de 1976.

2. La cuestión trae causa de un recurso contencioso-administrativo interpuesto en el año 1990 por la Federación de Municipios de Cataluña contra el mencionado Decreto Legislativo por entender que había incurrido en exceso respecto de la Ley de delegación (Ley del Parlamento de Cataluña 12/1990, de 5 de julio), vulnerando así el art. 82 CE, y que algunos de sus preceptos eran, además de ello, atentatorios contra la autonomía local garantizada en el art. 137 CE. En el recurso se hacía referencia al eventual planteamiento de la cuestión de constitucionalidad frente a tales preceptos. Finalizado el procedimiento, por providencia de 30 de diciembre de 1992 la Sala acordó oír al Fiscal y a las partes respecto de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Una vez cumplido el trámite, dictó Auto de 6 de abril de 1993 acordando someter a este Tribunal la cuestión.

3. En el referido Auto consideró la Sala que sólo algunos de los preceptos impugnados en el recurso contencioso-administrativo eran merecedores de cuestionamiento constitucional, entre los cuales había normas preconstitucionales, como algunos preceptos del LS de 1976 que fueron reiterados u omitidos por el Gobierno catalán a la hora de llevar a cabo la refundición y en relación con los cuales el órgano jurisdiccional juzgó procedente remitir la duda a este Tribunal en lugar de resolverla directamente.

a) Acotado así el campo de la cuestión, comenzó la Sala por aludir al art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, considerado en relación con el art. 218 LS de 1976. El reproche de constitucionalidad planteado respecto de este texto no se refiere a exceso en la delegación, sino a si respeta o no la autonomía local consagrada en el art. 137 CE. El sistema llamado de tutela urbanística que resulta tanto del precepto refundido como del refundidor, en virtud del cual una determinada Administración (el Estado en el LS, la Generalidad en la norma catalana) puede subrogarse en las facultades o competencias propias del ente local si éste incumple sus obligaciones urbanísticas, es considerado por la Sala como posiblemente lesivo de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Adoptada como patrón de la autonomía local la legislación de régimen local (y, en concreto, el art. 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local —en adelante LBRL), que contempla un mecanismo más amplio de tutela el cual incluye en determinados casos la subrogación, la Sala concluyó que las normas cuestionadas no encuentran acomodo en la regulación general de la materia y establecen la posibilidad de una intervención estatal o autonómica más incisiva que la prevista en la LBRL, por lo que vulneran la autonomía local.

b) El cuestionamiento del art. 25 b) del Decreto Legislativo 1/1990 se basa en el supuesto exceso en la refundición en que habría incurrido en relación con la norma refundida, el art. 13.2 b) LS de 1976. Esta norma, al regular el contenido mínimo de los Planes parciales con fines residenciales, y a efectos de cesiones obligatorias y gratuitas, habla de reservas de terrenos para «parques y jardines públicos» cuando, por el contrario, al llevar a cabo la refundición el Gobierno catalán redactó el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 incluyendo en su texto la referencia a los parques y jardines, pero omitiendo el calificativo de «públicos» de éstos. A juicio de la Sala promotora de la cuestión esta discordancia (con importantes consecuencias prácticas) hace surgir la duda de si el precepto responde al ámbito de la refundición, de ahí que decidiese elevar a este Tribunal la cuestión.

c) En tercer lugar la Sala achaca al art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 haberse excedido en relación con el precepto destinado a ser refundido, que era el art. 32 LS de 1976. Este precepto prevé que la aprobación por el Estado de un Plan de conjunto (que engloba a varios municipios) sólo pueda llevarse a cabo «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas», y en cambio el precepto refundidor omitió este inciso, permitiendo a la Administración de tutela, en este caso la Generalidad de Cataluña, aprobar dicho Plan aun cuando exista acuerdo, en un sentido o en otro, entre los municipios afectados. Además de haberse podido producir, a juicio de la Sala, un exceso en la refundición, tal exceso vulneraría la autonomía local en cuanto elimina competencias municipales en este tipo de planeamiento urbanístico: el precepto cuestionado permite que la Comunidad Autónoma imponga a los municipios un Plan de conjunto incluso sin o contra el consentimiento de éstos. La Sala consideró asimismo que no puede tenerse en cuenta, a efectos de disipar cualquier duda de constitucionalidad, una Resolución del Parlamento de Cataluña aprobada un año después de llevarse a cabo la refundición en la que se afirmaba que la referida omisión no era relevante y que en todo caso se debía interpretar que la aprobación del Plan de conjunto había de respetar la normativa urbanística estatal del año 1976.

d) La Sala suscita una nueva duda de constitucionalidad por este mismo doble motivo (exceso en la refundición respecto del art. 5 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, y menoscabo de la autonomía

local) en relación con el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990. A juicio de la Sala es pertinente tal duda aun cuando la aprobación definitiva de los Planes Especiales y Parciales en las capitales de provincia y en los municipios de más de 50.000 habitantes, que en la norma estatal de 1981 correspondía a los entes locales, en la normativa catalana ya desde 1984 era competencia de la Generalidad, lo cual fue refundido por el Decreto Legislativo 1/1990. La Sala consideró que, no obstante haber dictado la Comunidad Autónoma normas propias sobre esta materia, la regulación estatal de 1981 estaba vigente en Cataluña en 1990, y por consiguiente la refundición operada en ese año, al no tenerla en cuenta, se excedió en la delegación y, al eliminar competencias locales, también atentó contra la autonomía local constitucionalmente garantizada.

e) Finalmente la Sala dirigió su duda de constitucionalidad frente al art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990 porque consideró que, al no recoger en el texto de éste las expropiaciones urbanísticas que un municipio realice fuera del término municipal, expresamente previstas en el art. 91.2 LS de 1976, el Gobierno catalán habría incurrido nuevamente en un exceso en el ejercicio de la delegación. Pero, además, el precepto legal omitido sería inconstitucional, a juicio de la Sala, por atentar contra la autonomía local, ya que permite que un municipio ejerza o proyecte sus competencias, en este caso de expropiación forzosa, sobre el término municipal de otro municipio.

4. Por providencia de 13 de julio de 1993 la Sección Segunda acordó admitir la cuestión planteada, que fue registrada con el número 2140/1993; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes; y publicar la admisión de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Por escrito de 23 de julio de 1993 el Congreso de los Diputados declinó personarse y ofreció su colaboración. Por escrito de 29 del mismo mes y año el Senado se personó en el proceso y asimismo ofreció su colaboración.

6. El Abogado del Estado, en sus alegaciones de fecha 3 de septiembre de 1993, se pronunció en primer lugar sobre el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 y sobre el correspondiente precepto del LS de 1976. En relación con la tutela urbanística sostuvo el representante del Estado, con base en la propia jurisprudencia constitucional, que no son incompatibles con la Constitución los controles de legalidad sobre los entes locales. Siendo el caso un control de legalidad, y confluyendo intereses tanto generales o supralocales con intereses estrictamente locales, la subrogación urbanística está constitucionalmente justificada, máxime cuando sirve al principio de coordinación del art. 103.1 CE. El precepto cuestionado no sería pues inconstitucional. Por lo que se refiere al art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 consideró el Abogado del Estado que debe prevalecer la norma estatal, que a los sustantivos «parques y jardines» añade el calificativo «públicos», interpretada además conforme al LS de 1992, pues de lo contrario debería concluirse que el citado precepto legal contravino la norma habilitante.

En relación con otra omisión del Decreto Legislativo 1/1990 el Abogado del Estado mantuvo que tampoco debe aplicarse su art. 47, en el cual no se recoge la

frase «en defecto de acuerdo entre las corporaciones locales afectadas» para la formulación de Planes de conjunto, puesto que prevalece el art. 110 LS de 1992, precepto que, en línea con el LS de 1976, señalaba que las Comunidades Autónomas sólo pueden elaborar dichos Planes en defecto de acuerdo entre las entidades afectadas. Y de nuevo acudió al LS de 1992 para argumentar la inaplicación de otro de los preceptos cuestionados, en este caso el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, relativo a la competencia de aprobación definitiva del llamado planeamiento derivado: a juicio de la representación estatal debe prevalecer, por motivos competenciales, la normativa estatal posterior a la normativa catalana. De manera que en Cataluña resulta de aplicación, no la normativa catalana de 1990, sino, por el contrario, el art. 118 LS de 1992 (que, recordémoslo, también refundía la materia urbanística), precepto que mantenía en los Ayuntamientos las competencias de aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales.

Por último, en relación con el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990, sostuvo el Abogado del Estado que la no inclusión en él de la previsión del art. 92.1 LS de 1976 sobre las expropiaciones fuera del término municipal carece de la relevancia pretendida por la Sala: al ser las autoridades supramunicipales quienes en última instancia autoricen estas expropiaciones, el precepto estatal resulta redundante respecto de la regulación general de las expropiaciones urbanísticas. Ello permite una interpretación del precepto acorde con la Constitución.

7. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña comenzó su escrito de alegaciones, registrado el día 3 de septiembre de 1993, recordando que la Ley de delegación 12/1990 no se limitó a autorizar la mera sistematización de los diversos textos legales, sino que incluía la facultad de «regularizar, aclarar y armonizar». En línea con ello puso de manifiesto que la reducción de lo que en un principio se sometía al examen jurisdiccional es de por sí muy significativa, puesto que, ante la impugnación contencioso-administrativa de todo el Decreto Legislativo 1/1990, la Sala sólo elevó la cuestión respecto de cinco de sus preceptos. Entiende igualmente significativo, y que no puede dejar de tener proyección, siquiera indirecta, sobre la resolución de la cuestión, que la refundición operada recibiese la aprobación expresa del Parlamento catalán, el cual, mediante la Resolución 234/III de 9 de octubre de 1991, hizo uso de la posibilidad de control del ejercicio de la delegación prevista en el art. 3 de la Ley 12/1990.

Entrando en el análisis de los preceptos cuestionados, la representación del Gobierno catalán sostuvo que, en relación con la llamada tutela urbanística de los arts. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 y 218 LS de 1976, la autonomía municipal no puede alcanzar un carácter absoluto (estando autorizadas intervenciones autonómicas de garantía de la legalidad), y que, en cualquier caso, las previsiones de los textos catalán y estatal, según las cuales la subrogación deben ser entendida «de acuerdo con la legislación de régimen local», permiten afirmar que ninguna de las normas de cuya constitucionalidad se duda son incompatibles con el art. 60 LBRL. Asimismo, en relación con esto, afirmó que otras Comunidades Autónomas, como la Región de Murcia, habían reproducido el art. 218 del LS en su legislación urbanística.

El art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990, cuestionado por contrario al art. 86 CE al haber omitido el calificativo «públicos», tampoco sería inconstitucional, porque la referencia a la reserva de terrenos para parques y jardines no puede referirse más que a los «parques y jardines públicos», de modo que no cabe otra interpretación del texto en dicho precepto que la de considerar que incluye necesaria y lógicamente a éstos. Se

trata, en definitiva, de una simple cuestión de redacción, que no impide captar el sentido auténtico de la norma en el sentido expresado. En relación con el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990, de cuya constitucionalidad duda la Sala por exceso en la delegación y lesivo de la autonomía local, la representación del Ejecutivo catalán consideró que la omisión del requisito de la falta de acuerdo entre los municipios afectados para la elaboración por la Comunidad Autónoma de un Plan de conjunto no tiene la relevancia pretendida por la Sala. En efecto, de nuevo la interpretación sistemática permite afirmar que las previsiones del propio Decreto Legislativo 1/1990 contemplan la posibilidad de que los Ayuntamientos afectados por el Plan se pongan de acuerdo para la formulación de éste y participen en su elaboración, aun cuando la iniciativa provenga de la Comunidad Autónoma. En tal sentido se pronunció expresamente la antes citada Resolución del Parlamento catalán, al afirmar que del conjunto de la normativa urbanística cabe deducir que, pese a que el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 permite la intervención autonómica, debe en todo caso interpretarse que ello sólo puede tener lugar con arreglo al sentido del LS de 1976, esto es, en defecto de acuerdo de las corporaciones afectadas.

El art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, que priva a las capitales y a los municipios de más de 50.000 habitantes de la competencia de aprobación del planeamiento derivado, tampoco incurre, según el Gobierno catalán, en inconstitucionalidad, pero esta vez por motivos competenciales. El supuesto exceso en la delegación se habría producido, a juicio de la Sala proponente, en relación con el Real Decreto-ley estatal de 1981, que no estaba vigente en Cataluña (y por consiguiente no debía ser tenido en cuenta por el Gobierno a la hora de llevar a cabo la refundición) porque la Comunidad Autónoma ya había por entonces asumido sus competencias exclusivas en materia urbanística. Tal cosa se produjo ya en la fase preautonómica a través del Real Decreto 1385/1978, que fue desarrollado por el Gobierno catalán mediante el Decreto de 11 de octubre del mismo año. Pues bien: el art. 5.1 a) de esta última norma atribuye al Consejero competente la facultad para aprobar todo tipo de planeamiento que afecte a municipios de más de 50.000 habitantes (previsión que sería posteriormente desarrollada en la legislación urbanística catalana: Ley 3/1984 de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña y Código Urbanístico de 1987). Esta circunstancia explica que desde entonces las normas estatales sobre aprobación de planes (como era el Decreto-ley de 1981) no se aplicasen en la Comunidad Autónoma catalana. Prueba de ello es que la LS de 1992, en su art. 118.3, estableció que la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento será la que derive de la legislación urbanística autonómica, precepto este que ni siquiera entonces era básico. En definitiva: no habría exceso en la delegación (ni, por consiguiente, tampoco vulneración de la autonomía local) porque la norma supuestamente no recogida en la refundición no estaba vigente en la Comunidad Autónoma de Cataluña y podía no ser tenida en cuenta por el Gobierno catalán.

Y por lo que se refiere al último de los preceptos cuestionados (art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990) el Gobierno catalán admite que, efectivamente, la refundición no incluyó la previsión de las expropiaciones fuera del término municipal (art. 91.2 LS de 1976), pero la razón de ello fue que se trataba de un precepto derogado por la Constitución al resultar incompatible con la autonomía local. Así pareció también entenderlo el Gobierno de la Nación cuando elaboró la LS de 1992, puesto que omitió toda referencia a tal posibilidad. Al no estar vigente el art. 91.2 LS de 1976, su no incorporación

a la norma refundidora no supuso un exceso en la delegación. Por todo ello el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña finaliza solicitando la desestimación de la cuestión en su totalidad.

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones en escrito de 16 de septiembre de 1993, arrancando de la afirmación de que, en la medida en que a su juicio los supuestos excesos en la delegación son controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con la previsión del art. 82.6 CE, se incurrirá en causa de inadmisibilidad siempre que ello se alegue como única vulneración constitucional por la Sala promotora de la cuestión.

En relación con los arts. 15 del texto catalán y 218 del texto estatal, reguladores de la llamada tutela urbanística, el Ministerio Público se muestra en desacuerdo con la argumentación del Auto de planteamiento: nada impide considerar que los preceptos cuestionados son una modalidad de subrogación del art. 5.6 de aquél, y además se trata de mecanismos que no resultan incompatibles sino, por el contrario, complementarios respecto del art. 60 LBRL, por lo que entiende que no cabe apreciar inconstitucionalidad por menoscabo de la autonomía local. El art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990, cuestionado sólo por exceso en la refundición, no debe, a juicio del Fiscal, ser objeto de pronunciamiento constitucional, porque la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tiene competencia para verificar si ese exceso se produjo o no.

Al tercero de los preceptos mencionados en el Auto de planteamiento (el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990), en la medida en que fue cuestionado por exceso en la delegación y también por vulnerar la autonomía local, no le es aplicable el mismo argumento. Es más: el Ministerio Público considera, no sólo que este Tribunal puede y debe pronunciarse al respecto, sino que ha de estimar en este punto la cuestión. A su juicio la resolución del Parlamento catalán no es suficiente para suplir la omisión de la frase «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas» del art. 32 LS de 1976, y sin esta frase el texto cuestionado atribuye a la Administración autonómica unas potestades de elaboración y aprobación de los Planes de conjunto que, además de exceder del ámbito legítimo de la delegación, resultan lesivas de la autonomía local. En cuanto al art. 50 del texto catalán de nuevo el Fiscal se muestra de acuerdo con el Auto de planteamiento, al que se remite en todo: privar a los municipios de más de 50.000 habitantes de la competencia de aprobación de su planeamiento de desarrollo, establecida en el Real Decreto-ley de 1981, atenta contra la ley de delegación y contra la autonomía municipal.

Por último, el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990, cuestionado tanto por exceso en la delegación como por lesionar la autonomía local, incurre también, a juicio del Ministerio Público, en esta segunda vulneración constitucional: habiendo podido la Sala apreciar por sí misma el posible *ultra vires*, pero habiendo remitido el enjuiciamiento de la conformidad con la Constitución al Tribunal Constitucional, concluyó que el art. 91.2 LS de 1976, omitido por el Gobierno catalán, en la medida en que extiende las competencias de un municipio fuera de su término, afecta directamente a uno de los elementos esenciales del ente local, como es el territorio, y consiguientemente menoscaba su autonomía.

Por todo ello el Fiscal General del Estado finaliza su escrito solicitando de este Tribunal que dicte una sentencia de inadmisión parcial [respecto de las dudas de constitucionalidad relativas a los arts. 25.2 b) y 133 del Decreto Legislativo 1/1990], de declaración de inconstitucionalidad de los arts. 47, 50.1 b) y c) del Decreto Legislativo 1/1990 y 91.2 LS de 1976, y, final-

mente, de declaración de no ser contrarios a la Constitución los arts. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 y 218 LS de 1976.

9. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito de 24 de septiembre de 1993, formuló alegaciones en el presente proceso constitucional, remitiéndose a la antes mencionada Resolución 234/III, de 9 de octubre de 1991, aprobada por él en relación con la adecuación de la refundición a la Ley de delegación. Esta Resolución rechazó todas las objeciones formuladas frente al Decreto Legislativo 1/1990, y declaró, como única apostilla al mismo, que la omisión de su art. 47.1 en relación con el art. 32 LS de 1976 no es relevante y no determina su inconstitucionalidad si se entiende que en su aplicación han de tenerse en cuenta las competencias municipales enunciadas en el art. 46 del propio Decreto Legislativo 1/1990 y, consecuentemente, se llega a la inexcusable conclusión de que la intervención de la Generalidad sólo es posible en defecto de acuerdo de las corporaciones afectadas.

10. Con fecha 1 de febrero de 2001 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó aceptar la abstención del conocimiento del presente asunto del Excmo. Sr. Vicepresidente don Carles Viver Pi-Sunyer, solicitada mediante oficio de 1 de febrero de 2001 por entender que concurría en su caso la causa legal prevista en el art. 219.5 LOPJ.

11. Por providencia de 3 de julio de 2001 se señaló para votación y fallo de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. En este proceso constitucional la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña cuestiona la constitucionalidad de diversos artículos del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, dictado por la Generalidad de Cataluña, que aprobó el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, por considerar, o bien que incurrieron en un exceso en relación con la ley de delegación (Ley del Parlamento de Cataluña 12/1990, de 5 de julio), o bien que vulneraron la autonomía local. Se trata de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 de dicho Decreto Legislativo 1/1990. La duda de constitucionalidad alcanza asimismo a dos preceptos de uno de los textos legales que fueron objeto de la refundición en 1990, en concreto a los arts. 91.2 y 218 del texto refundido de la Ley del Suelo (LS de 1976). Así pues la presente cuestión tiene por objeto normas estatales y autonómicas y también normas preconstitucionales y postconstitucionales, lo cual impondrá la necesidad de realizar diversas precisiones en el curso de su enjuiciamiento.

Para una mayor claridad expositiva cabe agrupar en tres bloques las objeciones de constitucionalidad que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña manifestó en el Auto de planteamiento de la cuestión.

En primer lugar, el órgano jurisdiccional imputa al art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 la vulneración de la autonomía local, inconstitucionalidad que se extendería asimismo al art. 218 LS de 1976, en tanto que norma objeto de la refundición operada y que representa el antecedente lógico e inmediato del texto resultante de ella.

En segundo lugar la Sala contempla, en relación con varios preceptos, la posibilidad de la existencia de una doble vulneración constitucional: exceso en el ejercicio de la delegación (art. 82 CE), vicio también denominado *ultra vires*, y menoscabo de la autonomía local constitucionalmente garantizada (autonomía que se residen-

cia sólo en el art. 137 CE, sin mención alguna del art. 140 CE). Acerca de ello es importante poner de manifiesto, desde este mismo momento, que de la no siempre clara redacción del Auto de planteamiento parece deducirse que respecto de estos tres preceptos la Sala argumenta de manera distinta. Para uno de ellos, el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990, la lesión de la autonomía local estaría ligada al vicio de *ultra vires*; para otro, el art. 50 del mismo texto legal, dicha lesión sería, al parecer, una vulneración constitucional independiente del *ultra vires*; y en relación con el tercero, el art. 133, siempre del citado Decreto Legislativo, *ultra vires* y lesión de la autonomía local estarían asimismo estrechamente relacionados, extendiéndose la duda de constitucionalidad a la norma de cuya refundición se trataba.

Este último extremo reclama para su recto entendimiento alguna precisión. Lo que el órgano jurisdiccional, de manera no del todo clara, parece sostener en el Auto de planteamiento es que una determinada previsión del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (concretamente su art. 91.2), no recogida por el Gobierno catalán en la refundición de 1990, podría ser contraria a la autonomía local, habiendo entonces optado por elevar la cuestión en lugar de resolver él mismo la duda de vigencia o no del citado precepto legal preconstitucional, según la doctrina contenida en la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b). Se trata pues fundamentalmente de un problema de compatibilidad o no del art. 91.2 LS de 1976 con la autonomía local constitucionalmente garantizada, con las consecuencias para el Decreto Legislativo 1/1990 que más adelante se dirán en el FJ 18.

Finalmente la Sala imputa a un último precepto, el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990, la posible vulneración constitucional únicamente por exceso en la refundición o *ultra vires* (art. 82 CE).

Es conveniente comenzar situando adecuadamente las objeciones de constitucionalidad suscitadas por el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión. La Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dirige indistintamente a los preceptos del Decreto Legislativo 1/1990 reproches de constitucionalidad tanto por exceso en la refundición o *ultra vires* como por vulneración de la autonomía local.

Este planteamiento no es del todo exacto. Dado que el Decreto Legislativo 1/1990 refunde la LS de 1976, no parece posible que aquél vulnere de forma independiente la autonomía local. En caso de existir alguna lesión de la autonomía local sería imputable, en primer lugar, al precepto refundido, no al precepto refundidor, que se limita a reproducir aquél y que no tiene en principio contenido sustantivo propio. De manera que es preciso comenzar, en todos los casos, por el análisis de la supuesta vulneración de la autonomía local por la LS de 1976. Y como se trata de una norma preconstitucional, el resultado de este análisis será un juicio de vigencia (derogación por la Disposición derogatoria de la Constitución Española) y no de inconstitucionalidad, juicio del cual ya dijimos en la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 (y luego en la STC 105/1988, de 8 de junio, FJ 1), que entra dentro de la competencia de la jurisdicción constitucional cuando los órganos jurisdiccionales optan por elevar la cuestión frente a normas preconstitucionales en lugar de resolver por sí mismos la vigencia de éstas aplicando la Disposición derogatoria CE.

La consecuencia de esta premisa es que, si en 1990 el precepto que se refundió no estaba vigente por contrario a la autonomía local, entonces el Decreto Legislativo 1/1990 habría incurrido en *ultra vires* (por exceder del mandato refundidor, limitado a las normas vigentes), en lugar de en vulneración de la autonomía local, como pretende la Sala promotora de la cuestión respecto, al menos, de los arts. 15 y 47 del Decreto Legislativo 1/1990.

A idéntica conclusión debe llegarse si se parte del posible *ultra vires* de los preceptos del Decreto Legislativo 1/1990 objeto de la presente cuestión. Habida cuenta de que el mandato refundidor (art. 1 *in fine* de la ley de delegación) se refería expresamente a las normas vigentes en Cataluña en 1990, sólo se puede apreciar el *ultra vires* analizando previamente la vigencia o no de determinados preceptos de la LS de 1976 (es decir, entrando a examinar su derogación por la CE, por ser contrarios a la autonomía local, y en un caso —el del art. 50, que se analiza en los FFJJ 13 a 15— su vigencia por motivos competenciales). De manera que, reiteramos, la lógica conduce a que debamos poner por delante el estudio de la vigencia o por el contrario derogación de ciertos preceptos de la LS de 1976, y sólo una vez hecho ello, y en necesaria relación de causalidad, extraeremos la consecuencia pertinente acerca del *ultra vires* (si no había derogación, no había *ultra vires*, y si el precepto refundido estaba derogado, habría *ultra vires*).

2. Tras estas precisiones sistemáticas, en aras de la claridad de la exposición de nuestro enjuiciamiento de la cuestión propuesta es oportuno recordar las circunstancias normativas existentes en el momento de promulgación de los preceptos sobre cuya constitucionalidad hemos hoy de pronunciarnos. Asumidas por la Comunidad catalana competencias exclusivas sobre urbanismo (primero en los Decretos de traspaso de competencias y luego en el art. 9.9 de su Estatuto), se dictaron en la década de 1980 diversas disposiciones al respecto. La Ley catalana 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística, y la Ley catalana 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, cuyas Disposiciones finales primeras establecían que «en lo no modificado por la presente Ley seguirá en vigor lo dispuesto en la legislación urbanística vigente», no llevaron a cabo una sistematización completa de la disciplina resultante de tal actuación normativa. Por ello el Parlamento de Cataluña autorizó al Gobierno catalán a refundir las normas vigentes en materia urbanística en la Comunidad Autónoma (normas que, desde el punto de vista estatal, eran fundamentalmente las contenidas en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976) en virtud de la Ley 12/1990, cuya Exposición de Motivos se pronuncia en los siguientes términos:

«En este período, se ha puesto de manifiesto la conveniencia de agrupar en un texto único toda la legislación urbanística vigente en Cataluña. En este sentido, la Ley de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña ya estableció, en la Disposición Final Cuarta, la elaboración de un código urbanístico catalán, que fue aprobado el 7 de julio de 1987 y que, hasta ahora, ha constituido un instrumento eficaz en la aplicación del derecho urbanístico. Pese a ello, a lo largo del tiempo transcurrido desde que fue aprobado, se ha puesto de relieve la oportunidad de disponer de un texto legal articulado al servicio de los operadores jurídicos que, a su vez, incorpore las modificaciones producidas en dicho ámbito jurídico.»

En virtud de esta autorización se dictó el Decreto Legislativo 1/1990, que incluye los preceptos objeto del presente proceso constitucional. Pero al cambiar posteriormente la normativa estatal, promulgándose el LS de 1992, surgió la duda de hasta dónde llegaban las competencias estatales y hasta dónde las autonómicas, plasmadas cada una de ellas en un texto distinto (respectivamente, la LS de 1992 y el Decreto Legislativo 1/1990). La duda fue resuelta, tanto para la Comunidad Autónoma de Cataluña como para todas las restantes Comunidades Autónomas, por la STC 61/1997, de 20

de marzo, que anuló gran parte del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 por invadir competencias autonómicas (Sentencia de la que se derivó, como consecuencia de la anulación del párrafo primero de la Disposición derogatoria única LS de 1992, la reviviscencia parcial del LS de 1976). De modo que, a los efectos que ahora interesan, cuando en 1990 dictó el Decreto Legislativo 1/1990 el Gobierno catalán ejerció una competencia urbanística exclusiva plenamente reconocida en su Estatuto de Autonomía y en la Constitución, lo cual implica que no puedan ser atendidas algunas de las alegaciones del Abogado del Estado (formuladas en el año 1993, antes por tanto de dictarse la STC 61/1997, de 20 de marzo) que se sustentan en la consideración de que resulta procedente la aplicación de la LS de 1992 en lugar de la del Decreto Legislativo 1/1990.

Importa asimismo señalar que, con posterioridad al Decreto Legislativo objeto de este proceso constitucional, la Comunidad de Cataluña dictó normas relativas a la actividad urbanística, las cuales, consiguientemente, modificaron parcialmente aquél. A los efectos que ahora interesan, y al margen del llamado Código Urbanístico Catalán, aprobado por Orden de 17 de agosto de 1987 (que es un instrumento, según su Exposición de Motivos, «con efectos administrativos internos» y que no tiene contenido sustantivo, careciendo por ello de relevancia para el presente proceso constitucional), merecen especial mención el Decreto Legislativo 16/1994, de 26 de julio (referido a la adecuación de diversas disposiciones en materia de aguas, urbanismo, puertos, viviendas e Institutos Cartográfico de Cataluña y Catalán del Suelo a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), que afectó a los arts. 60.2 párrafo 3, 62.1, 64.1.b, 68, 70, 102.1.a, 127.1.b, 148.3.b párrafo 3, 176.3, 178.5, 201.2, 258.1, 260.2, 263.3, 268.4, 279.2, 292 y 294 del Decreto Legislativo 1/1990 (ninguno de los cuales es objeto de la cuestión ahora planteada), y la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre (de la Carta Municipal de Barcelona), la cual contiene un capítulo dedicado al urbanismo (arts. 64 a 84) con previsiones específicas para la actividad urbanística del Municipio de Barcelona, en concreto sobre el contenido del Plan General de Ordenación Urbana (art. 65), sobre la aprobación del planeamiento por la Subcomisión de Urbanismo (art. 66) y, en general, sobre el planeamiento derivado, es decir, el referido a los planes parciales y especiales [respecto de los cuales el art. 68 establece que: «1. Para la aprobación de los planes parciales y especiales y los estudios de detalle debe seguirse el siguiente procedimiento: a) Aprobación inicial por el Alcalde o Alcaldesa. b) Información pública durante el período de un mes. c) Aprobación definitiva por el Consejo Municipal»]. Esta última Ley, en tanto que Ley especial para el Municipio de Barcelona, no derogó la normativa urbanística general (contenida en el Decreto Legislativo 1/1990, que ahora parcialmente enjuiciamos) sino que se limitó a exceptuar su aplicación en ese Municipio, y por ello tampoco en este caso la norma mencionada tiene relevancia para la resolución de la cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

3. Situados así en el marco histórico y normativo de este proceso constitucional, es llegado el momento, como primer e indispensable paso para resolver la cuestión que se nos plantea, de referirnos al texto de la ley de delegación, de la cual resultaron los preceptos del Decreto Legislativo 1/1990 que han sido cuestionados, para inmediatamente después hacer algunas consideraciones sobre los problemas suscitados por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

El legislador catalán hizo uso de la posibilidad de delegación que prevé el art. 33 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, precepto que remite expresamente a los arts. 82 a 84 CE, y promulgó la Ley 12/1990, de 5 de julio, por la cual se autorizaba al Gobierno la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Para lo que ahora interesa, el art. 1 de este texto legal, bajo la rúbrica «autorización de la refundición», señalaba lo siguiente: «Se autoriza al Gobierno de la Generalidad para que apruebe, en el plazo de seis meses, previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, el texto refundido de la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre Protección de la Legalidad Urbanística, de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña, y de la legislación urbanística vigente en Cataluña por imperativo de la Disposición final primera de ambos textos legales».

Y el art. 2 (dentro de la rúbrica «alcance de la refundición») rezaba que «la autorización para refundir se extiende a la aclaración, la regularización y la armonización de los textos legales a que se refiere el art. 1, así como a la incorporación de las adiciones o las modificaciones posteriores contenidas en las disposiciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña que afectan a la materia objeto de la refundición enunciadas en el anexo».

De la amplitud con la que, como acabamos de ver, está redactado el encargo refundidor (amplitud, obviamente, querida por el legislador catalán) es en principio posible deducir que el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 estaba incluido en «la legislación urbanística vigente en Cataluña» y que, por consiguiente, debía ser objeto de la refundición. En efecto, la Ley 12/1990 autorizó la refundición de tres normas o conjuntos de normas: dos perfectamente identificados (las Leyes catalanas 9/1981 y 3/1984) y otro al que el legislador se refirió como «la legislación urbanística vigente en Cataluña». De modo que, repetimos, del tenor literal de la ley de delegación cabe en principio interpretar que en el año 1990 el Gobierno catalán estaba obligado a incorporar a la refundición el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, o por lo menos aquellos preceptos del mismo que considerase vigentes (al margen, claro está, del problema competencial, al que ya aludimos brevemente en el FJ 1).

Y en relación con los preceptos cuestionados, se trata de sistematizar las dudas de constitucionalidad cuyo enjuiciamiento se nos somete y de encuadrarlas en la función que compete a este Tribunal de declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas de rango legal que contravengan algún precepto constitucional. En concreto, debemos diferenciar las dos objeciones manifestadas en el Auto de planteamiento de la presente cuestión (relativas a la autonomía local y al *ultra vires*) y situar cada una de ellas en el contexto de los respectivos cánones de control de constitucionalidad.

A tal fin expondremos en primer lugar nuestra doctrina sobre el contenido constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE); después precisaremos cuál es el canon constitucional de control de los excesos en el ejercicio de la delegación (art. 82 CE); y, finalmente, procederemos al enjuiciamiento de la corrección o incorrección, desde el prisma que nos es propio, de los distintos preceptos cuestionados. De este modo de proceder resultará, no sólo el orden de enjuiciamiento de la constitucionalidad de tales preceptos, sino también las modulaciones que nuestro fallo eventualmente pueda contener en relación con cada uno de ellos.

4. Sobre el concepto y el contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos,

tempranamente dijimos que la autonomía local «hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal» (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

Asimismo ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, dijimos que los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan «su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza». Ello significa que la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del art. 137 CE, ni tampoco cuál el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales. De modo que (según hemos venido señalando, entre otras, en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2) «la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981, FJ 3).

El cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local (la LBRL de 1985). Esta ley puede *a priori* contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

Una manifestación significativa de ello es la de que el legislador al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL: «En el sistema arbitrado por el art. 2.1 LBRL ... se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de

la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Así que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE) «interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados ..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata».

Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, «tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico» (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado «bloque de la constitucionalidad» (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12. Por consiguiente, sólo en estos términos, y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL (de un lado, aspectos que se refieren a la autonomía local constitucionalmente garantizada y, de otro, aspectos de simple regulación legal de los entes locales), puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 CE, aunque por razones competenciales (que ahora, hemos de notar, no vienen al caso) también halle fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, pues «en el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las adjudicadas al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, entre ellas, por tanto, de la local» (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 3, con referencia a la STC 214/1989, de 21 de diciembre).

Esta doctrina constitucional en materia de autonomía local se ha proyectado sobre diversos sectores de la esfera de intereses locales y de las competencias municipales, intereses y competencias que tienen en el urbanismo una de sus manifestaciones más importantes, pues «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

Por otra parte debe advertirse que no es la primera vez que este Tribunal se ha pronunciado sobre normas urbanísticas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que existe ya un cuerpo jurisprudencial consolidado que nos servirá de apoyo para resolver la cuestión ahora planteada, compuesto esencialmente de las SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre, 331/1993, de 12 de noviembre, o 109/1998, de 21 de mayo. De forma muy sintética, y sin perjuicio de lo que digamos más adelante, cabe desde este momento afirmar que la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la compe-

tencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.

5. La otra duda de constitucionalidad expresada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el exceso por el Gobierno catalán en el ejercicio de la delegación o *ultra vires* (art. 82 CE). A este respecto ha de tenerse presente que lo que se achaca a los preceptos de cuya constitucionalidad duda es no haber respetado el marco fijado por el art. 82 CE, pues a juicio del órgano judicial proponente de la cuestión no refundieron las normas legales sobre las que operaron en el sentido de formular un texto único, ni tampoco en el sentido, notablemente más amplio, de regularizarlas, aclararlas y armonizarlas, sino que incluyeron contenidos no previstos en ellas, incurriendo así en *ultra vires* (por ejemplo, al considerar vigentes y comprender en la refundición normas no vigentes).

En relación con el control de los excesos que pueden producirse en el ejercicio de la potestad gubernamental de dictar Decretos Legislativos importa ahora recordar algunas afirmaciones realizadas por este Tribunal. Acerca específicamente de la fiscalización del *ultra vires* tenemos dicho, además de mantener, como no podía ser de otro modo, nuestra competencia para fiscalizar la constitucionalidad de cualquier norma con rango de ley y por cualquier motivo (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2), que esa tarea puede corresponder «no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la jurisdicción ordinaria. La competencia de los Tribunales ordinarios para enjuiciar la adecuación de los Decretos Legislativos a las Leyes de delegación se deduce del art. 82.6 de la Constitución; así lo ha entendido este Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de julio de 1982 [STC

51/1982], y posteriormente en el Auto de 17 de febrero de 1983 [ATC 69/1983]» (STC 47/1984, de 4 de abril, FJ 3).

6. Comenzando ya el análisis de los concretos problemas de constitucionalidad, nos centraremos en primer lugar en el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, al que se imputa una posible vulneración de la autonomía local. Dicho precepto tiene el siguiente tenor literal:

«Si algún Ayuntamiento incumpliese gravemente las obligaciones que se deriven de esta Ley o del planeamiento urbanístico vigente, o actuase en general con notoria negligencia, el Consejero de Gobernación, a propuesta del de Política Territorial y Obras Públicas, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación Municipal a la Comisión de Urbanismo, que lo ejercerá mediante una Comisión especial en la que tendrá representación el Ayuntamiento.»

La Sala promotora de la cuestión duda de que esta disposición respete la autonomía local (art. 137 CE, en relación, como en seguida veremos, con el art. 60 LBRL) por establecer lo que se conoce como «tutela urbanística», incompatible, a su juicio, con la posición constitucionalmente reconocida a los Municipios. Por el contrario ninguna de las partes personadas (Fiscal General del Estado, Abogado del Estado, Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y Parlamento de Cataluña) sostiene la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados. En efecto, el órgano jurisdiccional considera que las facultades de control y de subrogación de la Comunidad Autónoma sobre los entes locales previstas en la norma cuestionada vulneran la autonomía municipal, medida en este caso concreto según el patrón del art. 60 de la LBRL, que transcribimos a continuación:

«Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviera legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local.»

Como a su juicio la norma cuestionada es incompatible con este precepto de la LBRL, por referirse a situaciones de hecho distintas, y como el citado art. 60 LBRL contendría el parámetro o referencia general (y en todo caso mínima) del control de legalidad sobre los entes locales, las facultades de subrogación contempladas en el precepto cuestionado habrían menoscabado el art. 137 CE y serían, por tanto, inconstitucionales.

Para abordar adecuadamente la cuestión y pronunciarnos acerca de si la norma cuestionada resulta o no compatible con la autonomía local hemos de determinar cuál es el canon de constitucionalidad con el que debe confrontarse el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990. A tal fin no es improcedente insistir, una vez más, en que es constitucionalmente posible que existan controles de legalidad sobre los entes locales llevados a cabo por el Estado o por las Comunidades Autónomas dentro de los requisitos y límites establecidos desde la STC 4/1981, de 4 de febrero, FJ 3, y reiterados, entre otras, en la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, dado que «este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las corporaciones locales» (STC 213/1988, de 11 de noviem-

bre, FJ 2). Mediante tales controles se pretende garantizar que el ejercicio por las corporaciones locales de sus competencias no vaya en detrimento de las del Estado o de las propias de las Comunidades Autónomas.

En este sentido el art. 60 LBRL, a diferencia del art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, no establece una sustitución o subrogación orgánica general, esta sí incompatible con la autonomía local, sino una sustitución o subrogación meramente funcional y limitada a la actuación de que se trate.

Una vez sentado lo anterior, nuestro análisis ha de dar un paso más y plantearse si el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 respeta o no la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues toda norma (estatal o autonómica, y tanto si se refiere globalmente al régimen local como si concreta su disciplina sobre un sector en particular de éste), relativa a los controles de legalidad por subrogación debe atenerse al principio esencial que deriva de los arts. 137, 140 y 141 CE, cohonestando y articulando, de un lado, las facultades estatales o autonómicas de vigilancia y restablecimiento de la legalidad competencial, y, de otro, el mantenimiento de un nivel mínimo decisorio de los entes locales, tal y como vimos en los FFJJ 4 y 5. El referido principio se refleja también en el art. 60 LBRL, reiteradamente aludido por la Sala promotora de la cuestión, que se encuentra dentro de las normas que «tienden a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo el territorio nacional» (STC 213/1988, de 11 de noviembre, FJ 2, referida a los arts. 65 y 66 LBRL, reguladores de los mecanismos de impugnación de los actos de los entes locales). En definitiva, «el legislador autonómico no puede infringir los límites del control administrativo de legalidad de los entes locales, pues constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional» (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9). Toda norma autonómica sectorial, y evidentemente toda norma autonómica de régimen local que prevea la sustitución del ente local, deberá respetar el principio esencial antes citado y que constituye el canon de constitucionalidad aplicable al efecto.

7. Se impone pues el contraste entre el precepto cuestionado, en tanto que norma sectorial de control administrativo de legalidad, y el principio reflejado en el canon al que nos venimos refiriendo. De este contraste podría, en hipótesis, llegarse a cualquiera de estas dos conclusiones. La primera sería la que sostienen las partes personadas en el presente proceso constitucional: no existiría menoscabo de la autonomía local por ser respetuosa la subrogación prevista en el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 con los controles de legalidad sobre los entes locales y, por tanto, con la posición que la Constitución les reconoce y garantiza; no habiendo objeción alguna que formular al precepto de cuya constitucionalidad se duda, debería desestimarse la cuestión suscitada. La segunda posible conclusión sería la de que, si de esta operación se dedujese que los principios constitucionales sobre autonomía local no ofrecen cobertura suficiente al art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, debería estimarse, en este punto, la cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

A diferencia del art. 60 LBRL, que sólo se refiere al incumplimiento grave, el precepto cuestionado contempla un supuesto de hecho doble (el incumplimiento grave por la corporación local de sus obligaciones urbanísticas y su actuación notoriamente negligente), de manera que el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 permite a las autoridades autonómicas subrogarse en las competencias propias de los órganos locales en un caso no previsto en la LBRL. De esta forma el precepto consagra, en el aspecto concreto contemplado, una mayor posibilidad de intervención estatal o autonómica

y una reducción del nivel mínimo de actuación de los órganos propios de los Municipios contemplados, por lo que resulta contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada al establecer, no una simple regla competencial, sino una sustitución o subrogación orgánica. De otro lado el referido art. 15 posibilita que el mecanismo de la subrogación se active directa e inmediatamente, esto es, sin un requerimiento previo, preceptivo, por el contrario, en la LBRL, y no cabe duda de que la no previsión del requerimiento es una diferencia muy notable que, al igual que la anterior, implica una menor autonomía local en la norma cuestionada. Y, finalmente, este mismo art. 15 no exige que el incumplimiento en que pueda incurrir el ente local afecte a competencias estatales o autonómicas, por lo que, conforme a lo en él dispuesto, cualquier incumplimiento o infracción grave de la legislación urbanística o del instrumento de planeamiento sería suficiente para desencadenar la activación del mecanismo subrogatorio, cuando el art. 60 LBRL exige expresamente un incumplimiento cualificado, habida cuenta de que debe afectar al ejercicio de competencias estatales o autonómicas.

Existen pues requisitos de tipo material y de tipo procedimental que aparecen regulados de manera diferente en la norma cuestionada y en el precepto en el cual se concreta, en el extremo ahora controvertido, la garantía constitucional de la autonomía local, lo cual pone de manifiesto que ambas, aun cuando ciertamente similares en algunos aspectos, tienen sin embargo distinto objeto y diferente razón de ser. Y es también evidente, a la vista de ello, que el precepto cuestionado resulta más limitativo de la capacidad decisoria de los entes locales, toda vez que no exige expresamente que el incumplimiento afecte a competencias de otras Administraciones, que omite el requerimiento previo y que prevé un supuesto de hecho (la negligencia) distinto y adicional. Esta norma altera así el sistema establecido en el canon de constitucionalidad aplicable y reduce, por consiguiente, el ámbito de autonomía local en términos que cabe entender exceden los límites constitucionalmente garantizados, vulnerando la autonomía local garantizada en el art. 137 CE.

A este respecto alguna de las partes personadas (señaladamente el Fiscal General del Estado) ha fundamentado su defensa de la constitucionalidad del precepto cuestionado en otro artículo del Decreto Legislativo 1/1990. En efecto, el art. 5.6 de éste contempla con carácter general la posición de la Administración autonómica en relación con los entes locales y se remite expresamente a la legislación de régimen local para ejercer la subrogación que venimos examinando: «La Generalidad fomentará la acción de las Entidades Locales, cooperará en el ejercicio de la competencia que le confiere su legislación y se subrogará cuando no la ejercieren adecuadamente, o su cometido exceda de sus posibilidades, de acuerdo con la legislación de régimen local». De ello el Fiscal parece deducir que los requisitos y garantías omitidos por el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 vendrían exigidos indirectamente por la remisión implícita del art. 5.6 del mismo precepto legal a la LBRL, con lo que, se señala, ambos mecanismos de control no serían incompatibles sino complementarios. En todo caso el resultado sería que las reglas del art. 60 LBRL (requerimiento, necesidad de lesión o interferencia competencial y único supuesto de hecho) se aplicarían al art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, salvándose así su constitucionalidad.

Se trata de un argumento plausible, pero insuficiente para lograr los efectos pretendidos. En primer lugar, porque no está claro que la alusión a la legislación de régimen local sea a la LBRL (y en concreto a su art. 60), sino que podría también cabalmente entenderse que es a la legislación catalana de régimen local; y, en segundo

lugar, y sobre todo, no parece que el dato de que la previsión genérica de que el fomento, la cooperación y la subrogación autonómica se lleven a cabo «de acuerdo con la legislación de régimen local» sea suficiente para interpretar que la dicción expresa del art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 cede necesariamente ante las previsiones del art. 60 LBRL, en cuanto reflejo de la garantía constitucional de la autonomía local. Debemos pues entender que el Gobierno catalán, al redactar el texto refundido en el que se incluye el precepto cuestionado, quiso que la subrogación autonómica en materia urbanística se llevase a cabo de acuerdo con lo previsto en el art. 15 del propio texto refundido, y no en los términos establecidos en el art. 60 LBRL, razón por la que la alegación del Fiscal, y de otras partes en idéntico sentido, no puede prosperar.

En definitiva, en la medida en que el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 añade u omite elementos relevantes respecto de los apuntados en la norma en la cual se reflejan las exigencias del canon de constitucionalidad, y que esta diferencia supone un mayor o más intenso control por parte de la Administración autonómica y una correlativa merma de la autonomía local, el precepto cuestionado por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es contrario a la autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

Siendo dicha norma lesiva de la autonomía local, también lo es, por conexión, el precepto del que trae causa, es decir, el art. 218 LS de 1976, según el cual: «Si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que derivan de esta Ley o del planeamiento urbanístico vigente, o actuare en general con notoria negligencia, el Ministerio de la Gobernación, a propuesta del de la Vivienda, podrá designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación Municipal a la Comisión Provincial de Urbanismo, que las ejercerá mediante una Comisión especial en la que tendrá representación el Ayuntamiento». En efecto, recordemos que la Sala promotora de la cuestión imputaba a ambos la misma vulneración de la autonomía local, de modo que si el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 es contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada, a idéntica conclusión hemos de llegar respecto del precepto que refundía, es decir, el art. 218 LS de 1976.

8. Respecto de un segundo bloque de preceptos (los contenidos en los arts. 47, 50 y 133 del Decreto Legislativo 1/1990) la Sala que promovió la cuestión sostiene que pueden ser inconstitucionales por un doble motivo. Se afirma que podrían haber incurrido en *ultra vires* (con vulneración del art. 82 CE) y que podrían haber menoscabado la autonomía local (art. 137 CE).

La primera de estas normas es la consagrada en el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990, que reza así:

«1. Si las necesidades urbanísticas de un Municipio aconsejaren la extensión del planeamiento a otros términos municipales vecinos, se podrá disponer la formulación de un Plan de Conjunto, de oficio o a instancia del Municipio.

El organismo competente para adoptar el acuerdo será la Comisión de Urbanismo cuando se trate de Municipios incluidos en el ámbito territorial de su competencia. En los demás supuestos, el acuerdo lo adoptará el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas.

2. El Consejero o la Comisión determinarán la extensión territorial de los Planes, el Ayuntamiento u Organismo que deba redactarlos y la proporción en que los Municipios afectados han de contribuir a los gastos.

3. Los Ayuntamientos comprendidos en el Plan asumirán las obligaciones que de éste se derivaren.»

Según hemos indicado, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña achaca a este precepto una vul-

neración constitucional que podríamos denominar originaria o primaria, y otra derivada: como habría incurrido en *ultra vires*, atentaría contra la autonomía local. Luego el argumento central del Auto de planteamiento es un supuesto exceso del Gobierno catalán en el ejercicio de su tarea refundidora, y precisamente, y en la medida en que se haya producido, ese exceso del Decreto Legislativo respecto del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 vulneraría, además, la posición constitucionalmente reconocida a los entes locales.

La norma de cuya refundición se trataba (art. 32LS de 1976) preveía, en su apartado primero, que la elaboración por la Administración del Estado (hoy de la Comunidad Autónoma) del Plan de Conjunto se podía producir únicamente «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas». Ello significa que la intervención autonómica era tan sólo subsidiaria respecto de la voluntad local: «Si las necesidades urbanísticas de un Municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros, en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas, el Ministro de la Vivienda, cuando se tratare de Municipios pertenecientes a distintas provincias, y la Comisión Provincial de Urbanismo, si pertenecieren a la misma, a instancia del Municipio o de oficio, podrán disponer la formación de un Plan de Conjunto».

Por el contrario el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 omitió el inciso «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas», con lo que parece que habilita a la Administración autonómica, y en concreto al Consejero o a la Comisión de Urbanismo, para elaborar y aprobar el Plan al margen de la voluntad o del acuerdo de los Municipios afectados. La Comisión de Urbanismo la define el art. 8 del propio Decreto Legislativo 1/1990, dentro del capítulo II titulado «órganos urbanísticos de la Generalidad», del modo siguiente: «La Comisión de Urbanismo de Cataluña, creada por Decreto de 27 de septiembre de 1978, encuadrada en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, es el órgano superior de carácter consultivo en materia de planeamiento y urbanismo, en el ámbito territorial de la Generalidad de Cataluña. Su competencia se determinará reglamentariamente».

En definitiva, a juicio del órgano jurisdiccional proponente, se habría producido un exceso en la refundición al eliminar el Gobierno catalán una previsión vinculante. Este exceso en la refundición habría, además, menoscabado la autonomía local constitucionalmente garantizada por prescindir completamente del consentimiento o de la simple opinión de los Municipios afectados por el Plan de Conjunto.

9. Comencemos por el examen del supuesto exceso en la refundición. A este respecto importa señalar que el Pleno del Parlamento catalán, en uso de los mecanismos de control previstos en la Ley que autorizaba la refundición (art. 3 de la Ley 12/1990), aprobó en fecha 9 de octubre de 1991 la Resolución núm. 234/III que «rechazaba las objeciones» formuladas al Decreto Legislativo y que, en concreto, consideraba que la omisión de la citada expresión de la LS de 1976 «no es relevante siempre que en la aplicación de dicho artículo se tengan en cuenta las competencias de los Ayuntamientos para la formulación de planes establecidos por el art. 46 del Texto Refundido, y siempre que se interprete que la disposición de un Plan de Conjunto por la Comisión de Urbanismo o por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas sólo es procedente en defecto de acuerdo de las Corporaciones afectadas». El art. 46 del Decreto Legislativo 1/1990 señala que:

«1. Los Planes Municipales serán formulados por los Ayuntamientos. No obstante, podrán éstos encargar

su formulación a la respectiva Comisión de Urbanismo o a otros Entes Locales.

2. En cualquier caso, la redacción podrá encargarse a los técnicos de la Corporación o Comisión o a los que se designaren, libremente o por concurso, entre facultativos competentes con título oficial reconocido.»

De acuerdo con ello, aunque el Decreto Legislativo 1/1990 no contenga la frase «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas», resultaría obligado interpretar que la aprobación del Plan de Conjunto por la Comunidad Autónoma sólo es procedente cuando concurra dicho requisito, debiendo pues respetarse la previsión del texto refundido de la LS de 1976 omitida por el Gobierno catalán. De este modo, indirectamente y por vía interpretativa, pervive el consentimiento inicial de los Municipios afectados del que prescindió el Gobierno catalán en el momento de la redacción del Decreto Legislativo.

Así, apoyándose en esa Resolución, el Parlamento catalán (y el también el Consejo de Gobierno de dicha Comunidad) manifestó en sus alegaciones que de este precepto se podrían extraer las facultades municipales que contemplaba el art. 32 LS de 1976, no habiendo *ultra vires* ni, consecuentemente, menoscabo de la autonomía local.

La Resolución aprobada por el Pleno del Parlamento catalán es sin duda un elemento más a tener en cuenta a la hora de verificar, en sede constitucional, el ajuste de la refundición a las condiciones y límites establecidos en la Constitución y en la Ley de delegación. Es claro que el contenido de la Resolución ni impide ni prejuzga el control que a este Tribunal compete (art. 27.2.b LOTC), fundamentalmente porque el ejercido a través de esa vía por el Parlamento catalán no es un control de naturaleza jurisdiccional.

10. Esto establecido, resulta preciso destacar, en relación con el presunto *ultra vires*, que la norma cuestionada por prescindir de la voluntad de los Municipios afectados por el Plan no impide la presencia de éstos, pues se limita a establecer que «se podrá disponer la formulación de un Plan de Conjunto, de oficio o a instancia del Municipio», previéndose además la competencia de la Administración autonómica para «adoptar el acuerdo» y para determinar la extensión territorial de los Planes, ente local u organismo que deba redactarlos, y la proporción de los gastos que deba sufragar cada Municipio.

La norma de cuya refundición se trata (art. 32 LS de 1976) especifica expresamente que el Plan sólo puede elaborarse «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas»; pero lo cierto es que el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990, sin prever esa cautela, tampoco la excluye frontalmente. Del tenor literal de dicho artículo no cabe concluir que queda vedada toda participación de los Municipios afectados en la iniciativa del proceso de elaboración y aprobación del Plan, ni tampoco que la posición que les asignaba el texto refundido de Ley del Suelo de 1976 se haya visto alterada o menoscabada. En efecto, el Decreto Legislativo 1/1990 deja abierta la posibilidad de que los Municipios (aquellos cuyas necesidades urbanísticas requieren el Plan de Conjunto y los demás Municipios afectados) tengan en la refundición de 1990 la misma participación que bajo la LS de 1976: primero, porque el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 no lo excluye, y, segundo, porque, en la línea con lo señalado por la Resolución del Parlamento catalán, del resto de las previsiones sobre la elaboración de Planes urbanísticos es posible extraer la posición subsidiaria de la Administración autonómica contemplada en la LS de 1976. El antes transcrito art. 46 del propio Decreto Legislativo 1/1990, en la medida

en que establece que los planes municipales serán formulados por los Ayuntamientos, permite, sin demasiada dificultad, interpretar que el precepto que ahora se somete a nuestro enjuiciamiento se remite implícitamente a la iniciativa municipal para el acuerdo sobre los Planes de Conjunto, y que, por consiguiente, sólo a falta de dicha confluencia de voluntades de los entes locales afectados puede la Comunidad Autónoma activar la competencia que para este tipo de Planes le atribuye el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990. Es éste un dato de la máxima importancia, puesto que la iniciativa local o la primera elaboración del instrumento de planeamiento son actuaciones en principio cabalmente enraizables en la autonomía local.

Existen pues argumentos (los obtenibles de la Resolución del Parlamento catalán y de la interpretación sistemática o conjunta de varios preceptos del Decreto Legislativo 1/1990) que permiten afirmar que en el proceso de elaboración y aprobación por la Administración autonómica catalana de los Planes de Conjunto son los Municipios (aquel o aquellos cuyas necesidades urbanísticas necesitan del Plan y los demás Municipios afectados) quienes tienen, en la fase inicial, la disponibilidad o la decisión acerca de dichos Planes, y que únicamente en defecto de acuerdo entre ellos puede la Comunidad Autónoma llevar a la práctica la competencia aprobatoria que le atribuye el precepto cuestionado. Sólo conforme a esta interpretación resulta constitucional el precepto impugnado. Por las consideraciones y dentro de las precisiones interpretativas hasta aquí expuestas debemos desestimar en este punto la cuestión suscitada.

No apreciándose la primera vulneración constitucional sugerida por la Sala (*ultra vires*), vulneración primaria y origen de la segunda, no ha lugar a entrar a analizar esta última (lesión de la autonomía local en la que habría incurrido el Gobierno catalán al posibilitar que la Comunidad Autónoma elaborase un Plan urbanístico sin la participación o el acuerdo de los Municipios afectados), dado que, en los términos en que se ha planteado la cuestión relativa al posible vicio de *ultra vires*, la interpretación que efectuamos de dicho precepto hace innecesario el examen de la posible vulneración por la norma considerada de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

11. El segundo precepto del bloque de tres al que se imputa una posible inconstitucionalidad por *ultra vires* y por vulneración de la autonomía local (si bien con las particularidades a que en seguida aludiremos) es el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, que, a efectos de lo que aquí interesa, otorga a la Administración autonómica competencia para la aprobación definitiva del llamado planeamiento urbanístico derivado (planes parciales y especiales que elaboren los Ayuntamientos). Aquí el precepto cuestionado es también por supuesto *ultra vires*, pero no en relación con el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, sino con el Real Decreto-ley 16/1981 sobre planes generales de ordenación urbana, que en este aspecto derogó parcialmente la LS de 1976 y cuyo art. 5 disponía, contrariamente al recién mencionado art. 50, la competencia municipal para la aprobación definitiva del planeamiento derivado.

Lo que sostiene el órgano jurisdiccional proponente es que en el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990 concurren dos motivos de inconstitucionalidad que, a primera vista, podrían considerarse aparentemente diferenciados e independientes entre sí. El primero referido al art. 82 CE (*ultra vires*) por exceder del contenido de la norma que debía ser refundida; concretamente por no recoger lo previsto en el art. 5.1 del Decreto-ley 16/1981 sobre la competencia de ciertos Municipios para la aprobación definitiva de lo que se conoce como planeamiento derivado (es decir, Planes parciales y Pla-

nes especiales de desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana), pues, a juicio de la Sala, dicha norma estaba vigente en Cataluña en 1990 y, por tanto, debía necesariamente ser incluida en la refundición. Así pues, que exista o no *ultra vires* depende de si era o no aplicable en la Comunidad Autónoma de Cataluña el Decreto-ley 16/1981.

El segundo motivo de inconstitucionalidad es la lesión de la autonomía local, por haberse otorgado a la Comunidad Autónoma la competencia de aprobación de casi todos los planes urbanísticos, privando así a los entes locales de una competencia incluida, en opinión de la Sala, en el mínimo que constitucionalmente les reconoce la autonomía local.

Para dar respuesta al primero de estos dos problemas debemos determinar la vigencia o no en dicha Comunidad del art. 5 del Decreto-ley 16/1981, pero, en principio, no por motivos relacionados con la autonomía local, sino por razones competenciales. Y a tal fin, conforme han alegado las partes, resulta preciso analizar el marco competencial y normativo del urbanismo en dicha Comunidad Autónoma. Si de ello se dedujese que se aplicaban las normas dictadas por esta Comunidad (diversos textos promulgados entre 1978 y 1984 y que fueron refundidos en el Decreto Legislativo 1/1990), y no las estatales (es decir, el citado Decreto-ley de 1981), entonces el Gobierno catalán no incurrió en *ultra vires* cuando no consideró vigente el precepto que estamos contemplando.

Veamos, pues, en primer lugar la duda de constitucionalidad desde el prisma del exceso en la refundición (*ultra vires*). Resulta evidente que existe una discordancia entre el Decreto-ley 16/1981 y el Decreto Legislativo 1/1990: aquél atribuía a determinados Municipios la competencia general de aprobación definitiva de los Planes parciales y especiales, mientras que éste sólo deja tal competencia para los Planes parciales que desarrollen sectores de urbanización prioritaria, los estudios de detalle y los proyectos de urbanización. Donde según la LS de 1976 y el Decreto-ley de 1981 los grandes Municipios podían aprobar sus Planes parciales y especiales, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1/1990 los Planes en general referidos a estos Municipios son aprobados por la Comunidad Autónoma (con la citada salvedad de ciertos Planes parciales). Hay pues una discordancia patente entre ambas normas que justifica el planteamiento del tema de si ello implica o no un exceso en la refundición.

Lo que afirma la Generalidad de Cataluña es que no tuvo en cuenta el Decreto-ley estatal de 1981 porque no estaba vigente en Cataluña. La Comunidad Autónoma catalana había recibido desde los primeros momentos del proceso autonómico (mediante el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio) competencias en materia urbanística, inicialmente limitadas a la sustitución orgánica de las funciones de los órganos estatales, transfiriéndose por tanto a las autoridades autonómicas las competencias de éstos y concretamente, para lo que ahora nos ocupa, la aprobación definitiva del planeamiento derivado de las capitales de provincia y los municipios de más de 50.000 habitantes (art. 2.c del citado Real Decreto). Con arreglo a este traspaso de competencias y funciones, el art. 5.1 del Decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña de 11 de octubre de 1978 disponía que correspondía al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, entre otras atribuciones contempladas en este Decreto, aprobar definitivamente, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña, los Planes, los Programas de Actuación Urbanística, las Ordenanzas, las Normas Subsidiarias y Complementarias y los Catálogos que se refieran a los Municipios de Girona, Lérida y Tarragona y otros de más de 50.000 habi-

tantes o que afecten a diversos Municipios o que correspondan a la Corporación Metropolitana de Barcelona.

Luego desde 1978 (y, posteriormente, ya con rango legal, desde la Ley 3/1984) la Comunidad Autónoma de Cataluña, en uso de su competencia exclusiva en urbanismo, estableció un régimen de aprobación de planes distinto del vigente en la legislación estatal (LS de 1976 y sobre todo Decreto-ley de 1981), en virtud del cual la aprobación inicial y provisional del planeamiento derivado sí es competencia municipal, pero, en cambio, la aprobación definitiva queda atribuida a la competencia autonómica.

La existencia de esta normativa permite concluir que el Decreto-ley estatal 16/1981 no estaba vigente en Cataluña en lo referente a la competencia para la aprobación definitiva de planes, porque por entonces la Comunidad Autónoma ya había dictado normas al respecto, amparándose en el art. 9.9 de su Estatuto (que le atribuye competencias exclusivas en materia de urbanismo) y en el antes citado Real Decreto de traspaso de competencias y funciones. Ello indica que no es posible compartir la argumentación de la Sala promotora de la cuestión. Que las Comunidades Autónomas eran competentes para dotarse de normas propias respecto de la aprobación definitiva de planes se deduce, además de la interpretación del reparto competencial en urbanismo, del propio Decreto-ley estatal de 1981, pues éste establece en su Disposición final sexta que «la aplicación del presente Real Decreto-ley en los territorios de las Comunidades Autónomas no afectará a lo dispuesto en sus respectivos estatutos».

Siendo pues competente desde 1978 la Generalidad catalana para, en el marco de su competencia exclusiva en urbanismo, disponer qué Administración ostenta la potestad de aprobación definitiva de planes urbanísticos, y habiendo plasmado dicha competencia en varios textos legales, parece claro que no debía aplicarse el Decreto-ley estatal 16/1981. Si ello es así, sus disposiciones no estaban vigentes en la Comunidad Autónoma catalana en el momento de llevarse a cabo la refundición ordenada por la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1990, y, por consiguiente, no debieron ser tomadas en consideración por el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma en la elaboración del Decreto Legislativo 1/1990, referido a la refundición de las normas urbanísticas vigentes en Cataluña.

El art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, al recoger las previsiones de la normativa urbanística catalana en lugar de las del Decreto-ley estatal de 1981, no incurrió en *ultra vires* lesivo del art. 82 CE. La cuestión debe ser, en este punto, desestimada.

12. Veamos a continuación la duda de constitucionalidad relativa a la supuesta vulneración de la autonomía local por el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990. Se trata, como ya dijimos, de examinar la normativa catalana de los años 1978 y 1984 refundida por aquél, no ya para determinar, desde un punto de vista competencial, si estaba o no vigente a efectos de la refundición, sino al objeto de pronunciarnos sobre si la atribución a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado, vulnera o no la autonomía local. Esto es, se trata de contrastar los mismos preceptos no ya con el marco competencial, sino con la autonomía local. Y tampoco es ocioso recordar que dicha eventual vulneración de la autonomía local no sería imputable directamente al precepto cuestionado, sino a las normas de cuya refundición se trataba (y ello, repetimos, pese a que no hayan sido aludidas en el Auto de planeamiento).

A los efectos indicados, y en relación con la participación de los Municipios en la elaboración de los planes

de urbanismo, hemos de recordar que en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25, dijimos que «la regulación de los Planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas», y que es plenamente constitucional que sean las Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinen el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento:

«Es cierto que el art. 25.2 d) LBRL establece que el Municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística. Y también lo es que, como tenemos declarado en nuestra interpretación del art. 2.2. de la misma Ley (STC 214/1989, FJ 3), “las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 CE)”. Pero no lo es menos, como afirmábamos seguidamente en aquella Sentencia, que ello no asegura por sí mismo que la ley básica estatal y sectorial —como en el presente caso— que tal cosa disponga, sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la autonomía local habrá invadido competencias autonómicas y será, por ello, inconstitucional (ibídem). Y, más en concreto, por lo que ahora interesa, hemos reiterado que es plenamente conforme con la Constitución el criterio básico adoptado por el art. 2 de aquella Ley de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia (STC 214/1989, FJ 4). Como ya se ha visto, la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos».

Recordemos asimismo que en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7, afirmamos la constitucionalidad de dos leyes catalanas sobre Diputaciones Provinciales con el argumento de que aseguraban la suficiente presencia de estos entes locales en el proceso de elaboración del planeamiento. Y concluimos, por ésta y por otras razones, tal vez de menor importancia, que en el caso no se vulneraba la autonomía local en la medida en que «se satisface la inexcusable participación de las Diputaciones en la elaboración del Plan Único». En suma, lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación, tanto de los Municipios como de las Diputaciones, en los asuntos de su interés, garantía que se concreta algo más «al delimitar [la LBRL] las materias en las que necesariamente a las entidades locales deberán atribuírseles competencias» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3).

Téngase en cuenta, además, que según el art. 58.2 LBRL las Administraciones competentes en materia de aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación «que permita armonizar los intereses públicos afectados», y que el art. 59.1 prevé mecanismos de coordinación, fundamentalmente procedimentales, para la consecución de ciertos objetivos. Estos dos preceptos obligan por lo tanto a la Comunidad Autónoma a no desconocer los intereses locales, y a establecer mecanismos de participación o de coordinación de Municipios y Provincias.

Naturalmente, ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las compe-

tencias que respecto de los Planes de Conjunto deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.), pues ya conocemos que la *Lex Legum* no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, idea retomada en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

Centrando ya nuestro análisis en el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990 y en las normas que refundió (Decreto de la Presidencia de la Generalidad de 11 de octubre de 1978 y Ley 3/1984, de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña), debemos constatar que estas normas autonómicas cuya constitucionalidad estamos ahora examinando no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación local, sino que, por el contrario, respetan la participación de los Municipios en las fases de aprobación tanto inicial como provisional del planeamiento derivado (arts. 41 y 46 del Decreto Legislativo 1/1990) al establecer únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la de aprobación definitiva de un tipo especial de Planes. Y tal cosa es, *a priori*, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional.

Ni la norma autonómica directamente cuestionada (art. 50 del Decreto Legislativo 1/1889) ni tampoco los preceptos que refundió (singularmente la Ley 3/1984, por remisión al Decreto de 11 de octubre de 1978) atentan contra la autonomía local en la medida en que, respetando otras facultades municipales de intervención, no eliminan toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado. Por ello, la cuestión, en lo que se refiere a la posible vulneración por el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990 de la autonomía local (art. 137 CE), ha de ser desestimada.

13. Dentro del bloque de preceptos cuestionados tanto por *ultra vires* como por vulneración de la autonomía local existe un tercer artículo, el 133 del Decreto Legislativo 1/1990, según el cual «Los Ayuntamientos que tuvieran reconocido un ámbito de planeamiento urbanístico singular, según el art. 47 de esta Ley, podrán extender su Patrimonio de suelo a los términos municipales que comprenda». El reproche que se formula a esta norma está en relación con el precepto refundido, que era el art. 91 LS de 1976, conforme a cuyo tenor: «1. Los Ayuntamientos que tuvieran reconocido un perímetro de influencia para el planeamiento urbanístico podrán extender su patrimonio de suelo a los términos municipales que comprenda. 2. Para aplicar la expropiación forzosa a territorio ajeno al propio término municipal se precisará autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de la Vivienda».

Ya se señaló en el FJ 1 que la duda de constitucionalidad concierne esencialmente al recién transcrito párrafo 2 del art. 91 LS de 1976, que no fue refundido por el Gobierno catalán en 1990. La Sala promotora de la cuestión duda de que el mecanismo expropiatorio del párrafo 2 sea compatible con la autonomía local, pero en lugar de pronunciarse ella misma sobre su vigencia en el momento de la refundición, ha optado (fun-

damento de Derecho 5 del Auto de planteamiento) por trasladar la duda planteada al respecto a este Tribunal. De lo que resulte de dicha compatibilidad derivará la vigencia o, por el contrario, la derogación de la expropiación prevista en el art. 91.2 LS de 1976, y, por consiguiente, derivará también la constatación de la existencia o no de exceso en la refundición. Por consiguiente, si el citado precepto preconstitucional no es contrario a la autonomía local, el Gobierno catalán, al no refundir una norma vigente, habría incurrido en *ultra vires*; si, por el contrario, como sugiere la Sala, la norma indicada vulnera la autonomía local, entonces la refundición operada por el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990 sería constitucionalmente correcta (pues el Gobierno catalán, al no refundir una norma que no estaba vigente, se ciñó a la ley de delegación).

El problema a resolver es el de si atenta o no contra la autonomía local que un Municipio pueda ejercer su potestad expropiatoria sobre terrenos físicamente situados en el término de otro Municipio («expropiación extramuros»). Salvo el Abogado del Estado, quien defiende una interpretación acorde con la Constitución, todas las partes personadas, con los diversos matices señalados en los antecedentes, han manifestado su opinión contraria a la constitucionalidad del art. 91.2 LS de 1976 por considerar que no es compatible con la autonomía local.

Planteada así la cuestión, dos son los aspectos más relevantes que habremos de abordar: la importancia del territorio o término municipal en la configuración de los entes locales y, por encima de todo, los requisitos o condiciones para que la intervención de un municipio en el territorio de otro municipio respete la autonomía local de éste.

a) El art. 4.1 c) LBRL señala que «en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial [circunstancia también recogida en el art. 3.1], y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas ... las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes». Y, en lo referente, en concreto, al territorio, que según el art. 11.2 LBRL es «elemento del Municipio», el art. 12 LBRL establece que «el término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias». Las competencias de los Municipios tienen pues como marco geográfico o espacial el territorio, es decir, el término municipal, al cual la LBRL otorga la relevancia que acabamos de ver. Por ello la delimitación geográfica de un ente local (en caso de los Municipios, el término municipal), en tanto que aspecto o elemento, no sólo necesario (ello es evidente), sino sobre todo esencial, en cuanto afecta a su exteriorización y reconocibilidad como institución, tiene una importancia máxima en la interpretación de toda la normativa local.

b) En cuanto a la afectación a la autonomía local, en el caso que ahora nos ocupa se trata esencialmente de una intervención expropiatoria de un Municipio en el término de un segundo Municipio, y el precepto cuestionado no prevé ni garantiza la participación de este último a la hora de tomar la decisión de expropiar. Sin dejar de reconocer que pueden *a priori* darse casos de desarrollo urbano que requieran de un instrumento de planeamiento que englobe a varios Municipios, y a través del cual, eventualmente, un Municipio pueda ejercitar su potestad expropiatoria en el territorio de otro, ello deberá en todo caso llevarse a cabo asegurando la participación en la decisión expropiatoria del Municipio en cuyo territorio se realiza la expropiación. En efecto, la norma debe necesariamente salvaguardar de alguna manera mecanismos o técnicas de participación en el procedimiento expropiatorio del o de los Municipios

sobre cuyo territorio se lleva a cabo la expropiación. Sólo así se podría satisfacer la exigencia constitucional de que los Entes locales «participen a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos les atañen» (SSTC 4/1981, de 4 de febrero, FJ 3 y, más recientemente, 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

Pues bien, resulta evidente que la «expropiación extramuros» es, para el Municipio en cuyo término otro Ente local ejerce dicha potestad, un asunto que le atañe. Y no es menos claro que el precepto cuestionado no contempla ningún tipo de presencia en el procedimiento expropiatorio del Municipio en cuyo término se realiza la expropiación. No se prevén cauces para que, en concreto, pueda oponerse a ella y defender sus intereses en el caso de que éstos sean contrarios a la expropiación contemplada, ni se establece un mecanismo procedimental (lo que se conoce como procedimiento conjunto) que le dé participación alguna en las actuaciones expropiatorias. En efecto, el art. 91.2 LS de 1976 no menciona esta posibilidad, y no regula ningún trámite de información, audiencia o alegaciones en el cual el Municipio a cuyo término afecta la expropiación pueda comparecer para hacer valer sus intereses. Luego el precepto parece admitir que dicha expropiación se produzca sin que tal Ente local tenga siquiera conocimiento de ella, permitiendo de esta manera la adopción sin su participación de decisiones que pueden afectarle significativamente.

De lo dicho se deduce que, según está regulada tal facultad en el art. 91.2 LS de 1976, autorizar a un Ayuntamiento a ejercitar sus potestades fuera de su ámbito natural, el término municipal propio, no tiene en principio cabida dentro del vigente sistema de autonomía local (arts. 137 y 140 CE y arts. 3.1, 4.1 y 12 LBRL), porque implica extender «la gestión de los respectivos intereses» en que consiste la autonomía local a otro Municipio que goza de la misma autonomía y que, *a priori*, es ajeno a los intereses específicos del Municipio afectado por razón del territorio en el que se enclavan los inmuebles objeto de la expropiación, y ello sin que el precepto que prevé la «expropiación extramuros» garantice al Municipio en cuyo término ésta se realiza una participación suficiente o significativa en el momento de la toma de la decisión expropiatoria.

En definitiva, la facultad expropiatoria prevista en el precepto al que nos venimos refiriendo no respeta la autonomía local de los Municipios incluidos en el Plan de Conjunto y potencialmente afectados por dicha expropiación. Ello nos conduce a estimar en este punto la cuestión planteada. Constatada así la inconstitucionalidad y derogación del art. 91.2 LS de 1976, por relación necesaria de conexión debemos concluir que el gobierno catalán no incurrió en *ultra vires* al no incluir dicha norma en la refundición y, en concreto, en el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990.

14. El último de los preceptos del que nos resta ocuparnos es el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990. Recuérdese lo expuesto en el FJ 1, en el sentido de que la Sala promotora de la cuestión duda de su constitucionalidad por incurrir en *ultra vires* o exceso en el ejercicio de la delegación legislativa (art. 82 CE), no habiendo pues ningún problema respecto de la vulneración por dicho precepto de la autonomía local. La versión en castellano de la disposición analizada (DOGC núm. 1317, de 13 de julio de 1990, pág. 3355) es aquella sobre la que se ha planteado la cuestión, y reza como sigue: «Sin perjuicio de lo que dispone el art. 112 de esta Ley, los Planes Parciales de Ordenación contendrán estas determinaciones: ... b) De acuerdo con el número máximo de viviendas previstas, los Planes Parciales con fines residenciales han de reservar los suelos de cesión obligatoria y gratuita para atender los fines

y destinos siguientes: señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de entretenimiento públicas en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a la citada reserva será como mínimo de dieciocho metros cuadrados por habitante. Esta reserva no podrá ser inferior al diez por cien de la superficie total ordenada».

Al margen del tema de la posible existencia de una errata en el texto castellano (que traduce el término catalán «habitatge» por «habitante» y no por «vivienda»), el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión afirma que el Gobierno catalán se excedió en el uso de la delegación porque la norma que debía ser refundida [art. 13.2 b) LS de 1976], si bien era muy similar al precepto ahora cuestionado, se refería expresamente a los «parques y jardines públicos». Dicho artículo señalaba que: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 75, los Planes Parciales de Ordenación contendrán estas determinaciones: ... b) Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie destinada a dichas reservas será como mínimo de 18 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos».

En virtud de la omisión del adjetivo «públicos» el Gobierno catalán habría ampliado indebidamente el ámbito de aplicación de la norma: «el Decreto Legislativo 1/1990 permite y posibilita una interpretación ajena y extraña a la determinada por los preceptos seguidamente indicados» (fundamento de Derecho 7 del Auto de planteamiento de la cuestión), incurriendo de este modo en inconstitucionalidad por *ultra vires* o exceso en la refundición (art. 82 CE). Al referirse a esta cuestión el Gobierno catalán señala que no se está ante un problema de inconstitucionalidad de la disposición enjuiciada, sino ante un tema de simple interpretación conjunta o sistemática del precepto, pues los antecedentes normativos y la dicción literal del Decreto Legislativo 1/1990 no permiten otra interpretación que la de considerar que, pese a que se omite el calificativo «públicos», la norma analizada se está refiriendo, implícita pero claramente, a «parques y jardines públicos». Se trataría, a juicio del Gobierno catalán autor de los preceptos cuestionados, de una cuestión de redacción que no impide captar el sentido auténtico de la norma.

15. Antes de pronunciarnos sobre si existió o no exceso respecto de la ley objeto de la refundición hemos de comenzar constatando que el sentido y las implicaciones de la norma cambian mucho, según se considere que la locución «parques y jardines» alude tanto a los públicos como a los privados (pues no excluye a estos últimos, por lo menos aparentemente), o, por el contrario, que se refiere tan sólo a los públicos, aunque ni los mencione de forma expresa ni tampoco excluya a los privados.

Y es que la eventual inclusión en el supuesto de hecho de los parques y jardines privados podría tener gran relevancia jurídica y económica. Si, conforme a la norma que debía ser refundida, en el sector ordenado por el Plan Parcial debe haber, como mínimo, 18 m<sup>2</sup> de suelo por habitante (o en realidad por «habitatge», es decir, por vivienda) destinados a los fines señalados para atender a las necesidades colectivas (parques y jardines), no es ni mucho menos irrelevante que se hable sólo de «parques y jardines públicos» o por el contrario de

«parques y jardines en general», incluyendo por tanto *a priori* los privados. Lo que pretendió el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 fue garantizar que la ordenación de zonas residenciales, mediante el instrumento adecuado (Planes Parciales), incluyese necesariamente un mínimo de suelo que era obligatorio destinar, en una proporción determinada, a necesidades colectivas (zonas deportivas, de entretenimiento públicas y parques y jardines públicos). De manera que se trataba de una previsión de racionalización del crecimiento urbano, generalmente utilizada para la ordenación de nuevos barrios o para la ampliación de asentamientos ya existentes, que exigía a las Administraciones competentes en materia de Planes Parciales unos mínimos equipamientos colectivos abiertos al conjunto de los ciudadanos y, sin duda alguna, a los residentes en el nuevo barrio en formación.

Pues bien, si se entiende que se incluyen en la reserva jardines privados [al no diferenciar el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 entre los públicos y los privados], se daría la circunstancia de que se estaría cubriendo el estándar urbanístico mínimo de 18 m<sup>2</sup> con suelo al que no pueden acceder todos los ciudadanos (es decir, con suelo «privado»), lo cual, según vamos a ver enseguida, se podría apartar notablemente del sentido y de la literalidad de la norma de cuya refundición se trataba. De entenderse incluidos los parques y jardines privados en el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990, las zonas verdes de titularidad o de uso privado computarían a efectos de la reserva de suelo para necesidades colectivas, lo cual, además de ser hasta cierto punto un contrasentido (no se acierta a comprender, o sólo es entendible en términos ecológicos de dimensión extraordinariamente genérica, cómo una necesidad colectiva se satisface mediante una zona verde que no es susceptible de uso por la colectividad), para lo que ahora interesa significa que dicho precepto no podría ser considerado una regularización, aclaración o armonización de la norma refundida y, por consiguiente, excedería del mandato dirigido al refundidor.

No puede negarse, en línea con lo sostenido en sus alegaciones por el Gobierno catalán, que la diferencia terminológica entre el precepto de 1976 que debía ser refundido y el producto de la refundición es mínima (un simple calificativo), y tampoco resulta *a priori* descartable una eventual interpretación «conjunta y sistemática» (según se dice literalmente) del Decreto Legislativo 1/1990 conforme a otras previsiones de la LS de 1976 y del propio Decreto Legislativo 1/1990. En efecto, hay elementos suficientes para poner en conexión el precepto cuestionado con el resto de la norma elaborada por el Gobierno catalán para, de este modo, examinar si es posible considerar que la mención a los parques y jardines se refiere necesaria y únicamente a los públicos.

No resulta aventurado afirmar que, del sentido general del Decreto Legislativo 1/1990 y del conjunto de las previsiones generales sobre suelo, cabe concluir que la cesión a que concretamente alude su art. 25.2 b) no puede sino referirse a los parques y jardines públicos. Y es que existen en dicha norma preceptos relativos a las cesiones y reservas obligatorias de suelo en virtud de los cuales, y sin perjuicio de las diferencias a que en seguida se aludirá, todo el suelo que se cede tiene como destino dotaciones, espacios y equipamientos públicos (esto es, y sin pretensión de exhaustividad, viales, estacionamientos, parques y jardines, zonas deportivas o de esparcimiento, centros culturales o docentes y otros servicios públicos): por ejemplo los arts. 121.3 (cesión de suelo urbanizable programado), 122.2 y 123.2 (cesión de suelo urbanizable en planes parciales), 124.3 (cesión del 10 por 100 del suelo edificable, que remite al art. 122) y 215.3 a) (cesión de suelo como

obligación de los adjudicatarios en los programas de actuación urbanística).

Sin duda la norma cuestionada y éstas que se acaban de citar tienen distintos destinatarios y distinta funcionalidad, pues mientras el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 es una norma de planeamiento (esto es, un mandato a la Administración planificadora que establece un contenido mínimo y necesario de los planes parciales), los arts. 121.3, 122.2, 123.2, 124.3 y 215.3 de la misma norma son preceptos relativos a las obligaciones de los propietarios de suelo, dentro de su estatuto general de derechos y deberes. Salvando estas evidentes diferencias, lo cierto es que todas estas normas urbanísticas están inspiradas por la misma razón de ser y la misma lógica: el que se ceda suelo a la colectividad y para uso de la colectividad (es decir, al uso del común de los ciudadanos) es una de las técnicas de intervención o, incluso, uno de los principios más característicos del urbanismo.

De ello resulta que el sentido ordinario de las cesiones urbanísticas no puede ser otro que el de crear suelo dotacional público o de uso público; de modo que la alusión del art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 a las reservas de terrenos para parques y jardines como destino del suelo que se debe ceder dentro del contenido necesario de los planes parciales con fines residenciales no puede entenderse sino como comprensiva sólo de los parques y jardines públicos, con exclusión, por tanto, de los privados.

En sentido similar se manifestó el Abogado del Estado, pero acudiendo a un argumento distinto. El texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, anulado por razones competenciales en la STC 61/1997, de 21 de marzo, establecía en su art. 83.2 c) una previsión prácticamente idéntica a la del art. 13.2 b) LS de 1976, puesto que también lo refundía. Y dicho precepto refundido tampoco contenía el calificativo «públicos», lo cual no fue obstáculo para considerar que los espacios en él comprendidos eran parques y jardines públicos, no parques y jardines privados. Bien es cierto que en el caso del art. 83.2 c) LS de 1992 la conclusión a la que debía conducir la interpretación sistemática del precepto en él contenido era evidente, dado que al final del párrafo objeto de consideración se señalaba expresamente que «las superficies mínimas señaladas en este apartado deberán ser de dominio y uso público»; pero no es menos cierto que ello refuerza la conclusión antes alcanzada en idéntico sentido.

Todo lo expuesto indica que resulta *a priori* descartable que el Gobierno catalán haya pretendido trastocar la ratio misma del estándar urbanístico contenido en la norma refundida debiendo, por consiguiente, considerarse que no cabe lógica y sistemáticamente otra interpretación que la de que la alusión que hace el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 a los «parques y jardines» no puede sino referirse a los «parques y jardines públicos». Siendo ésta la interpretación del precepto cuestionado, no se aprecia exceso en la refundición. La cuestión debe, pues, ser en este extremo rechazada.

## 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 parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en virtud de ello:

1.º Declarar inconstitucional y, consiguientemente, nulo, el art. 15 del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobó

el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

2.º Declarar inconstitucional y derogado por la Constitución el art. 218 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

3.º Declarar que el art. 47 del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, sólo es constitucional si se interpreta en el sentido de que la facultad de la Comunidad Autónoma de Cataluña de formular Planes de Conjunto únicamente puede llevarse a cabo «en defecto de acuerdo entre las Corporaciones Locales afectadas».

4.º Declarar inconstitucional y derogado por la Constitución el art. 91.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

5.º Desestimar la cuestión en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a cinco de julio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**14545** *Sala Primera. Sentencia 160/2001, de 5 de julio de 2001. Recurso de amparo 2789/96. Promovido por «Inmobiliaria Recalde, S.A.», frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en la parte que desestimó una de sus demandas contra el Ayuntamiento de Santurce por liquidaciones del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): Sentencia que no resuelve un recurso contencioso-administrativo fundado en motivos distintos a los alegados en vía administrativa.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2789/96, promovido por la «Inmobiliaria Recalde, S.A.», bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don Juan Carlos Estévez Fernández de Novoa y asistida por el Letrado don José Luis Yela Pañeda, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 3 de mayo de 1996, recaída en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 3103/93 y 3104/93. Ha comparecido