

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía. B.2 Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. **Sentencia 111/2000, de 7 de mayo (BOE de 8 de junio). Ponente: Jiménez de Parga (Recurso de amparo).**

Preceptos constitucionales: 9.3, 14, 24.1

otros:

Objeto: Recurso de amparo contra Auto, de 23-05-1996, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Supremo, desestimatorio de recurso de queja relativo al Auto, de 13-09-1995, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que denegó la preparación de recurso de casación interpuesto contra Sentencia, de 28-07-1995, de la misma Sala, sobre desestimación presunta de solicitud de devolución de importe ingresado en autoliquidaciones sobre Tasa Fiscal de Juego.

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

Materias: Igualdad ante la Ley. Derecho a la tutela judicial efectiva. Cuestión de inconstitucionalidad: alcance y efectos

Para apreciar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) se ha venido exigiendo la concurrencia de varios requisitos, entre ellos: En primer lugar, la acreditación por la parte actora de un *tertium comparationi*, dado que el juicio de la igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la resolución judicial que se impugna y aquellas otras precedentes resoluciones del mismo órgano judicial en casos sustancialmente iguales (SSTC 100/1988, F. 4; 34/1995, F. 1; 62/1999, F. 4; y 186/2000, F. 11), correspondiendo la carga de la prueba al recurrente en amparo (SSTC 112/1996, F. 1; 81/1997, F. 2; 74/1998, F. 5; 89/1998, F. 7; 55/1999, F. 2; 4/2001, F. 5; y 37/2001, F. 3). En segundo lugar, la identidad de supuestos resueltos de forma contradictoria (SSTC 63/1984, F. 4; 64/1984, F. 1; 127/1984, F. 1; 55/1988, F. 2; 266/1994, F. 3; 34/1995, F. 1; y 102/1999, F. 3), pues sólo si los casos son iguales entre sí se puede efectivamente pretender que la solución dada para uno debe ser igual a la del otro (STC 78/1984, F. 3). En tercer lugar, la identidad de órgano judicial, exigiéndose no sólo la identidad de Sala sino también la de Sección, al considerar a éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación judicial de la ley (por ejemplo, SSTC 134/1991, F. 2; 245/1994, F. 3; 266/1994; 285/1994, F. 2; 34/1995, F. 1; 46/1996, F. 5; 32/1999, F. 4; 46/1999, F. 2; 55/1999, F. 2; 62/1999, F. 4; 102/2000, F. 2, entre otras). Un mismo órgano jurisdiccional no puede cambiar arbitrariamente el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en supuestos sustancialmente iguales sin una argumentación razonada de dicha separación, que permita deducir que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable, y no a una respuesta *ad personam*, singularizada que pudiera constituir un ejemplo de arbitrariedad (SSTC 177/1985, F. 2; 52/1986, F. 2; 266/1994, F. 3; 285/1994, F. 2; 34/1995, F. 1; 47/1995, F. 3; y 176/2000, F. 3, entre otras). Nada impide que el órgano judicial se aparte conscientemente de sus resoluciones precedentes ofreciendo una fundamentación suficiente y razonable que motive el cambio de criterio (por todas, SSTC 52/1982, F. 5; 60/1984, F. 2; 103/1984, F. 2; 25/1987, F. 1; 200/1990, F. 2; y 104/1996, F. 2), o que resulte patente que la diferencia de trato tiene su fundamento en un efectivo cambio de criterio, por desprenderse así de la propia resolución judicial o por existir otros elementos de juicio externo que así lo indiquen, como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta por la Sentencia impugnada (entre otras, SSTC 63/1984, F. 4; 64/1984, F. 2; 49/1985, F. 2; 166/1985, F. 5; 181/1987, F. 1; 55/1988, F. 3; 108/1988, F. 2; 115/1989, F. 4; 82/1990, F. 2; 200/1990 F. 3; 183/1991, F. 3; 285/1994, F. 2; 104/1996, F. 2; y 25/1999, F. 5). Nada impone a los Jueces y Tribunales someterse rígidamente al precedente, pudiendo apartarse conscientemente de sus resoluciones previas al poder desprenderse ese efectivo cambio de criterio de poste-

riores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta por la resolución judicial impugnada (por todas, SSTC 47/1995, F. 3; 104/1996, F. 2; y 25/1999, F. 5). Lo rechazado por el TC es el cambio irreflexivo o arbitrario, pero no los cambios legítimos y con vocación de futuro *esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas que excluyan todo significado de resolución "ad personam"* (SSTC 201/1991, F. 2; y 46/1996, F. 5). Esto es lo que ocurre precisamente en el asunto analizado, donde, en la resolución judicial cuestionada, es perceptible la existencia de un razonamiento abstracto y general proyectable sobre cualquier ciudadano y no una decisión *ad personam* que implique una solución individualizada para el supuesto concreto. No es suficiente la invocación de *un caso singular y excepcional frente al criterio reiteradamente adoptado, de manera generalizada, en similares supuestos, como acredita la pluralidad de recursos planteados ante este Tribunal contra Autos que deniegan la admisión del recurso de casación por las mismas razones que el aquí recurrido, siendo por ello manifiesta la ausencia en éste de toda intención y resultado discriminatorio respecto de los demandantes* (STC 121/1986, F. 3; y también las SSTC 81/1986, F. 1; y 103/1986, F. 1). En relación con el vicio de la incongruencia omisiva, se reitera la doctrina del TC conforme a la cual sólo cuando la resolución que ponga fin al procedimiento guarde silencio o no se pronuncie sobre alguna de las pretensiones de las partes, dejando imprejudgada o sin respuesta la cuestión planteada a la consideración del órgano judicial, podría apreciarse el vicio de la incongruencia omisiva o *ex silentio*, denegadora de la justicia solicitada, que lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Sin embargo, para adoptar una decisión estimatoria de la concurrencia del citado vicio, se debe comprobar el efectivo planteamiento de la cuestión que se dice eludida en el momento procesal oportuno y, sobre todo, si la ausencia de contestación por parte del órgano judicial ha generado indefensión, no pudiendo hablarse de denegación de tutela judicial, en consecuencia, cuando el órgano judicial responda a todas y cada una de las pretensiones esgrimidas, ya que sólo la omisión o falta total de respuesta entraña vulneración de la tutela judicial efectiva (FJ 3 STC 29/1987; FJ 2 STC 175/1990; FJ 2 STC 188/1992; FJ 3 STC 161/1993; FJ 2 STC 4/1994; FJ 4 STC 91 /1995; FJ 4 STC 56/1996; FJ 4 STC 26/1997; FJ 4 STC 16/1998; FJ 1 STC 1/1999; FJ 3 STC 215/1999; FJ 4 STC 86/2000). Respecto de la violación al derecho a la igualdad, se acude a la doctrina ya expuesta en la STC 159/1997, en la que ya se rechazó que la creación por el art. 38.2.2 de la Ley 5/1990 de un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre el juego para las máquinas recreativas tipos B y C pudiera haber supuesto una discriminación contraria al principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE frente a otro tipo de actividades económicas, en general, o del propio sector del juego en particular. En atención a estos argumentos ya se concluía en 1997 *de ello se desprende con claridad que la posible inconstitucionalidad que la recurrente imputa al art. 38.2.2 de la Ley 5/1990, por su eventual contradicción con el principio de igualdad, no residiría realmente en una discriminación contraria al art. 14 CE por es-*

tar basada en una diferenciación de índole subjetiva, sino en una desigualdad fundada en elementos objetivos, que es la contemplada en el art. 31.1 CE. Y, por tanto, la conclusión última sólo puede ser, a la luz de la doctrina antes expuesta, que nos encontramos ante una eventual desigualdad no susceptible de ser corregida por el cauce del presente proceso de amparo, aunque pueda serlo, en su caso, por el de otros procesos constitucionales, como el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad. Finalmente se rechaza, asimismo, la posibilidad de trasladar a los recursos de amparo las conclusiones alcanzadas y el Fallo de la STC 173/1996, se niega dicha posibilidad en la línea de los sostenidos en la STC 159/1997 porque en la STC 173/1996 la declaración de inconstitucionalidad del art. 38.2.2 de la Ley 5/1990 se produjo sólo con fundamento en la violación del principio de seguridad jurídica contenido en el art. 9.3 CE; y este principio, por imperativo de los arts. 53.2 CE y 41.1 LOTC, queda extramuros del proceso de amparo, como reiteradamente ha declarado este Tribunal (SSTC 165/1993, 233/1993 y 28/1994, entre otras). En definitiva, la declaración de inconstitucionalidad que se contiene en la citada STC 173/1996 no permite revisar un proceso fenecido mediante sentencia judicial con fuerza de cosa juzgada en el que antes de dictarse aquella decisión se ha aplicado una ley luego declarada inconstitucional (STC 173/1996, de 31 de octubre, F. 7.b).

2. Sentencia 115/2001, de 10 de mayo (BOE de 8 de junio). Ponente: García Manzano (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 14, 24.1.

otros:

Objeto: Auto de la Sección Primera del Tribunal Militar Territorial que desestimó el recurso de queja promovido contra el Auto del Juez Togado Militar núm. 13, por el que se denegaba la personación del recurrente como acusación particular en las diligencias previas que se instruían.

Materias: Principio de igualdad ante la Ley. Derecho a la tutela judicial efectiva.

Se rechaza la cualidad de acusador particular a un recurrente miembro de la Guardia Civil denunciante de mandos por hechos delictivos de los que resultaba ofendido, básicamente en atención a lo dispuesto en el art. 127.1 LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar (en adelante LOPM). No se admite la ausencia de fundamentación del auto por el que se deniega dicha solicitud, justificando dicha excepción procesal en los argumentos ya expuestos en el ATC 121/1984 y STC 97/1985. Si la disciplina se configura como acatamiento a las reglas internas, la jurisdicción (castrense) se presenta como el elemento más adecuado para la defensa de esa disciplina. Sólo poniendo en duda la condición y aptitud de la jurisdicción militar para desempeñar su co-

metido (SSTC 60/1991 y 113/1995) es posible apreciar que el enfrentamiento procesal entre militares unidos por una relación de subordinación jerárquica es causa de potencial deterioro de la disciplina militar. Se aprecia contrasentido en la vigente regulación, por cuanto, el art. 14.1 LOJM al prever que la jurisdicción a que está atribuido el conocimiento del delito que tenga señalada legalmente pena más grave conocerá de los delitos conexos, pudiera bien suceder que la jurisdicción penal ordinaria juzgara por conexión de delitos militares sin que en esa caso operara la exclusión de los mencionados preceptos de las Leyes Orgánicas de Jurisdicción Militar y procesal Militar. No parece que exista justificación razonable y objetiva que legitime constitucionalmente la exclusión del ejercicio de la acusación particular, que claramente vulnera el principio de igualdad en la ley garantizado por el art. 14 CE. También se entiende vulneradora del principio de tutela judicial efectiva la norma consecutiva que extiende la prohibición rechazada a la propia posibilidad de ejercicio de la correspondiente acción civil la cual, al impedirse, se afecta la propia posibilidad del ejercicio de un acción o pretensión resarcitoria, sin que en ningún caso, pueda entenderse que se persiga la inculpación y condena penal del militar acusado, antes bien la fijación de la adecuada indemnización de la lesión producida en los bienes y derechos del militar agraviado por el hecho punible. En conclusión la prohibición del ejercicio de la acción penal, no encuentra justificación constitucional suficiente en la protección de la disciplina militar ni en el principio jerárquico en que se asienta la organización de las Fuerzas Armadas. En la misma medida se aprecia vulneración del principio de tutela judicial efectiva por lesionar el derecho a la no indefensión en su acepción de acceso a la jurisdicción. La concesión del amparo supone la nulidad de los Autos objeto de esta controversia, al tiempo que de acuerdo con lo prevenido en el art. 55.2 LOTC el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 108.2 LOJM y 127.1 LOPM.

VOTO PARTICULAR (Jiménez de Parga y Cabrera, al que se adhieren Mendizábal Allende, Garrido Falla): Se discrepa, en primer lugar del concepto paco de disciplina militar derivado de la Sentencia y se entiende por tal una principio estructural de las Fuerzas Armadas. De otra parte se discrepa asimismo de la consideración del ejercicio de la acusación particular como un derecho fundamental. Se pretende fundar al discrepancia en lo establecido en el FJ 5 STC 41/1997 *el TC ha configurado el derecho de acción penal esencialmente como un ius ut procedatur, es decir, no como parte de ningún otro derecho fundamental sustantivo, sino estrictamente, como manifestación específica del derecho a la jurisdicción.* En criterio del discrepante que la disciplina militar es de una condición más relevante o preponderante lo que justifica la excepción en los supuestos analizados.

(Conde Martín de Hijas): Se discrepa en la medida en que se entiende que el art. 117.5 CE justifica y funda la posibilidad de que las cosas puedan ser de otro modo en sede de jurisdicción militar. No se aprecia obstáculo alguno para que el tratamiento de la acusación particular sea diverso en ambas juris-

dicciones. La conexión del ejercicio de la acusación particular con el art. 24 es accidental o el resultado de una opción del legislador, consideración que, metodológicamente, debe ser, en todo caso, anterior, al planteamiento del derecho a la igualdad en la ley del art. 14.

3. Sentencia 124/2001, de 4 de junio (BOE de 3 de julio). Ponente: González Campos (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 23.2, 24.1 y 24.2.

otros:

Objeto: STS por delito de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita y contra la Hacienda Pública.

Materias: Acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Derecho a la tutela judicial efectiva. Presunción de inocencia.

Es objeto del presente recurso la impugnación de una Sentencia por la que se condena al recurrente a sendos delitos de falsedad en documento mercantil y asociación ilícita. La Sala Segunda del TS ha entendido que en ciertos supuestos, como el de Autos, ha de considerarse cumplida la condición de inculpado a los efectos del 71.2 CE no por la mera admisión de la querrela sino mediante juicio judicial de inculpación en el que se aprecien los indicios racionales o sospechas fundadas de la participación en los hechos. Por ello con anterioridad a la formalización de ese juicio de inculpación ha de solicitarse el suplicatorio a la Cámara, exigencia, que en modo alguno, puede ser considerada contraria o desconocedora de la finalidad institucional de la prerrogativa de la inmunidad. Esta interpretación judicial preserva y no merma la finalidad institucional de la inmunidad que no es otra que evitar la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras (FJ 6 STC 90/1985). La prerrogativa de la inmunidad parlamentaria no impide que el juez pueda investigar, vedará, sin duda, la realización de actos que impliquen una sujeción procedimiento penal, para cuya adopción ha de mediar, necesariamente, el correspondiente suplicatorio. Aplicada esta doctrina al caso, se considera que ninguna de las acciones judiciales han perturbado el derecho o bien jurídico protegido por la inmunidad, ni se puede considerar vulnerado el art. 23.2 CE, como se pretendía. Tampoco es apreciable que se haya producido vulneración del derecho a la presunción de inocencia ya que aun eliminadas idealmente las inferencias que parten de los errores en la motivación o en la apreciación de los hechos, la condena del recurrente se ha basado en pruebas de cargo lícitas y válidas. Tras la glosa de las condiciones en las que se ha producido la argu-

mentación de la Sentencia que se recurre, se recuerda por el TC su doctrina sobre la imposibilidad de sustituir la valoración realizada por los Tribunales, siempre que la conclusión alcanzada sea igualmente lógica. Obrar de modo diverso, supondría sustituir a los Tribunales ordinarios en la valoración probatoria y actuar como una verdadera tercera instancia. En atención a similares consideraciones, así como a la endeblez de la estructura argumental de la Sentencia condenatoria se concluye que se ha vulnerado su derecho a la presunción de inocencia por la imputación de un delito de falsedad en documento mercantil y se estima parcialmente el amparo.

4. Sentencia 131/2001, de 7 de junio (BOE de 3 de julio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 24.2; 139.1.

otros:

Objeto: Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, acerca del art. 11.1, en relación con el art. 10.1 c), de la LJCA/1956, y subsidiariamente, del art. 1 de la Ley 5/1993, de 16 abril, sobre liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990.

Materias: Seguridad jurídica. Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables. Derecho al juez ordinario predeterminado por la ley. Igualdad de derechos y obligaciones de los españoles.

Dos son las cuestiones planteadas en criterio del TC: la primera, hace referencia a la competencia atribuida por la LJCA, en la redacción dada a los preceptos cuestionados por la Ley 10/1973 en relación con la competencia para conocer de los actos de Ministros, autoridades y órganos centrales de inferior jerarquía resolutorios de recursos administrativos que confirmaren el acto recurrido, por su posible contradicción con los arts. 24.1 y 139.1 CE. La segunda, sobre la liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1990, al establecer un índice de evolución para 1990 inferior al establecido legalmente para el quinquenio 1989/93, y aplicarse el nuevo índice retroactivamente, por entenderse en contradicción con lo establecido en el art. 9.2 sobre la retroacción de efectos de las normas jurídicas. Considera el TC que la cuestión suscitada en primer lugar, está directamente relacionada con el 24.2 CE, no como se pretende argumentar con el párrafo primero. A tenor de esta preci-

sión, el TC considera inexistente la meritada contradicción. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid es un órgano judicial ordinario cuya competencia se extiende *ex lege* a los recursos contra determinados actos de la Administración Central. Se cumple, pues, la predeterminación legal exigida, siendo a la vez inquestionable el carácter de órgano ordinario, al ser simplemente uno más de los que integran la estructura conjunta del orden jurisdiccional contencioso administrativo de la jurisdicción única (art. 3 LOPJ, véanse asimismo las SSTC 101/1984, FJ 4 y 199/1987, FJ 6). No se trata, pues, de *juez natural*, sino de *juez ordinario*. La CE contempla el derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley. La regla cuestionada presenta, además, un justificación objetiva: atribuye la competencia al órgano jurisdiccional radicado en el lugar origen del acto impugnado. En relación con la posible contradicción con el art. 139.1 CE, ésta se origina en el posible trato desigual respecto de los ciudadanos residentes en Comunidades Autónomas diversas de la de Madrid. Este argumento tampoco es admitido por el TC. La igualdad resulta indiscutible, desde el momento en que la norma competencial cuestionada es aplicable sin ninguna diferenciación a todos los españoles, sin olvidar la propia doctrina del TC acerca de lo que la CE impone: una cierta igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, mas no una absoluta identidad de las mismas (SSTC 37/1987, FJ 10; 150/1990, FJ 7; 186/1993, FJ 3; 227/1993, FJ 4). En relación con la segunda de las cuestiones planteadas, se parte de doctrina sólidamente consolidada: el principio de irretroactividad constitucionalmente consagrado concierne sólo a las normas sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos fundamentales (SSTC 27/1981, FJ 10; 6/1983, FJ 2; 150/1990, FJ 8; 173/1996, FJ 3), entendiendo esta expresión como *restricción de derechos individuales*. Por consiguiente, limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, o en la esfera general de protección de la persona (FJ 3 STC 42/1986). Lo que supone la inviabilidad de la invocación realizada por el órgano que ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad, y permite al TC reiterar su doctrina ya delineada en el FJ 7 STC 104/2000. Por fin, la norma no es susceptible de ser tachada de arbitraria, en atención a la finalidad razonable que la adorna: por cuanto significa una especificación de la LHL que previó la liquidación anual de la participación en los tributos estatales, no pudiendo ir más allá el enjuiciamiento de su posible arbitrariedad (FJ 9 STC 142/1993), en la medida de ser una opción legislativa lícita, si cabe discutible, mas no irracional ni arbitraria (SSTC 44/1988, FJ 13; 104/2000, FJ 8).

II. DERECHOS Y LIBERTADES

C. Principios rectores de la política social y económica.

1. Sentencia 164/2001, de 11 de julio (BOE de 14 de agosto). Ponente: Casas Baamonde (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

Preceptos constitucionales: 14; 33; 38; 45; 47; 138.1; 149.1.1ª, 4ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª

otros:

Objeto: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Materias: Principio de igualdad ante la Ley. Derecho de Propiedad. Libertad de empresa. Medio ambiente. Derecho a la vivienda. Solidaridad territorial. Condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles. Fuerzas armadas. Legislación civil. Planificación económica. Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Procedimiento administrativo. Legislación sobre expropiación forzosa. Legislación básica sobre medio ambiente.

En atención a la inusual extensión de la presente Sentencia renunciamos a la realización de una ficha que mínimamente razonable triplicaría la normal extensión de esta Sección. Nos limitamos a reproducir el Fallo y advertir de la existencia de un Voto Particular de Jiménez de Parga.

FALLO

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados, y en su virtud:

1º. Declarar que los arts. 9; 11; 14.2 a) y b); 15; 17.1; 18.1, 2 y 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998/959), sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto contienen las expresiones «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento sectorial», «sistemas generales» o «dotaciones públicas de carácter local» son conformes con la Constitución siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado, respectivamente, en los FF. 14; 16; 21; 25; 29; y 30.

2º. Declarar que el art. 16.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.

3º. Declarar que el art. 38 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.

4º. Declarar la inconstitucionalidad de la Disposición final única de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en sus referencias al art. 38 y al art. 16.1.

5º. Desestimar los recursos en todo lo demás.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 188/2000, de 20 de septiembre (BOE de 19 de octubre). Ponente: Casas Baamonde (Conflictos de competencias acumulados).

Preceptos constitucionales: 27.1; 27.4; 27.5; 27.9; 27.9; 149.1.1^a y 30^a

otros:

Objeto: Conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con las Ordenes del Ministerio de Educación y Ciencia de 15-06-1994, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1994-1995, y de 30-6-1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso 1997-1998

Materias: Derecho a la educación: A la enseñanza básica gratuita y obligatoria; a la participación en la enseñanza de los factores afectados. Ayudas a los centros docentes. Condiciones básicas de los españoles y normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE: competencias del Estado.

Se cuestiona por parte de la Generalidad de Cataluña sendas Órdenes del Ministerio por entender que se ha vulnerado el art. 15 del Estatuto al regularse de modo exhaustivo los requisitos y el procedimiento de acceso a las becas y al retener las principales funciones ejecutivas, como las de tramitación y resolución de las solicitudes de aquéllas. La primera de las cuestiones que se debe analizar es el papel que el sistema de becas desempeña en el ámbito del derecho a la educación, desde la perspectiva de que aquéllas constituyen un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación. En el desarrollo del derecho a la educación el legislador orgánico ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho; al tiempo, éste no ha regulado el entero régimen jurídico, complementado su desarrollo con la normativa de rango reglamentario. Para el adecuado desarrollo de éste ya la STC 69/1988 exigía tanto evitar que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas, cuanto velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad, mediante el reconocimiento al Estado de

una facultad que permitiera la producción de cualquier clase de precepto legal al margen de su rango o estructura. No se aprecia incumplimiento de los requisitos formales de la normativa básica; cuestión diversa será la del carácter materialmente básico de los preceptos impugnados: cuantías de las becas, requisitos de su obtención y criterios de compatibilidad de las mismas. La cuantía de las ayudas forma parte de las condiciones esenciales de otorgamiento de las subvenciones, su percepción uniforme en todo el territorio nacional bien puede considerarse objeto de normativa básica. En relación con los requisitos, la objeción nuclear consiste en la falta de espacio para la existencia de una normativa autonómica complementaria. Se entiende, no obstante, que todos los requisitos para el disfrute de la beca constituyen objeto de normativa básica al constituir un elemento central que condiciona el acceso a las becas. No tendrá este carácter, sin embargo, la regulación de una serie de elementos que los órganos gestores de las becas pondrán ponderar, así como los criterios en razón de los cuales podrá denegarse la solicitud (art. 25 de ambas Ordenes), el propio hecho de permitir una aplicación discrecional, permite y sustenta el juicio conclusivo de negar carácter básico a esta disposición. Sí tendrá tal carácter la descripción de los requisitos a baremar, en atención a la necesidad de garantizar un igual tratamiento a todos los solicitantes. Por lo que se refiere a los criterios de compatibilidad, han de considerarse normas básicas dictadas al amparo del art. 149.1.30 CE. Por lo que se refiere al sistema de gestión de becas, sin perjuicio del respeto a los criterios de unificación mencionados, ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales, porque la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse con el respeto al principio de autonomía (SSTC 106/1987, FJ 4; 186/1999, FJ 10). No se considerará justificado el argumento de la necesidad de una lista única de solicitantes para la totalidad del territorio nacional, porque no será el único medio de evitar agravios comparativos, como por ejemplo dejando sin distribuir un porcentaje de fondos a fin de arbitrar instrumentos de coordinación y colaboración, lo que permitiría la canalización de los mencionados fondos hacia becarios con mejor derecho con independencia de su localización geográfica. La conclusión claramente es que estos aspectos no constituyen normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, sino normas reguladoras del procedimiento de gestión inscritas claramente en el ámbito de la competencia autonómica. Deberá ser la Generalidad la que establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de becas, al igual que las operaciones de tramitación de las mismas. No vulneran estas competencias autonómicas lo dispuesto en los arts. 42 y 43 de las meritadas Órdenes, en la medida en que constituyen principios de general aplicación en todo el territorio nacional y se encauzan a la necesaria salvaguardia del derecho a la obtención de la beca. De otra parte, analizada la cuestión desde la perspectiva del art. 149.1.1^a, se reitera la doctrina de la STC 61/1997, FJ 7.b), concluyéndose que esa habilitación para hacer efectiva la igualdad

en el ejercicio del derecho no puede cobijar en puridad el contenido de las Órdenes. Por consiguiente no obstante el citado título competencial, no se legitima el ejercicio de competencia de orden ejecutivo atribuidas a órganos centrales, en la medida en que el citado precepto constitucional se construye al ámbito normativo. No puede considerarse contenido primario del derecho a la educación ninguno de los elementos sustantivos que delimitan el acceso a las becas de las normas impugnadas, siendo claro que la regulación controvertida se sitúa en el ámbito de política educativa que instrumentan coyunturalmente su acceso y no puede ser incluida en el núcleo esencial del derecho a beca en cuanto condición de efectividad del derecho a la educación.

VOTO PARTICULAR (Pi-Sunyer): Se discrepa al entender que asimismo tiene carácter básico la regulación acerca de la actividad de verificación y control.

(Conde Martín de Hijas): Se discrepa por entender que la competencia del Estado, tanto normativa como administrativa, tenía un firme fundamento en la materia enunciada en el art. 149.1.1^a que debió constituir el objeto central de la *ratio decidendi*.

(Jiménez Sánchez): Se discrepa al entender que el título competencial no es sino el que se refiere a educación, es decir, al derecho a recibir educación o a ser educado. En esta línea se insiste en el argumento del discrepante anterior y se entiende nucleada la cuestión en torno al título competencial del 149.1.1^a, competencia, por tanto, exclusiva del Estado.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

B. Corporaciones Locales.

A.1. Autonomía

1. Sentencia 159/2001, de 5 de julio (BOE de 26 de julio). Ponente: Jiménez Sánchez (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 82; 137; 140

otros:

Objeto: Determinados arts. del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, de la generalidad de Cataluña, que aprobó el TR de las disposiciones legales vigentes en materia urbanística; arts. 91.2 y 218 RD 1346/1976 de 9 de abril por el que se aprobó el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Materias: Decretos legislativos: alcance, contenido y límites. Organización territorial del Estado. Autonomía local.

La dificultad de resolución de las cuestiones planteadas está en la complejidad del objeto que se somete a juicio: normas post y preconstitucionales; normas estatales y autonómicas, normas refundidas y normas producidas en virtud de delegación expresa que se entienden incursas en defecto por exceso en el entendimiento del objeto delegado. Por posible vulneración de la autonomía local se cuestiona la constitucionalidad del art. 15 del D 1/1990. No obstante la dificultad de discernir con precisión el alcance de las referencias a la legislación que en el precepto cuestionado se realizan, parece que el objeto de la norma es que la subrogación autonómica en materia urbanística se realice de acuerdo con éste precepto y no en los términos establecidos en el art. 60 LBRL. Al tiempo, el artículo controvertido añade u omite elementos relevantes respecto de los apuntados en el meritado art. 60 en las que se reflejan las exigencias del canon de constitucionalidad, lo que se traduce en un más activo control autonómico y correlativa merma de la autonomía local. Tales consideraciones llevan al TC a declararlo contrario a los arts. 137 y 140 CE, como lo es –por conexión– el precepto del que trae causa, a saber, el art. 218 de la Ley del Suelo de 1976. El resto de los preceptos objeto de la *litis* se cuestionan por un doble motivo: haber incurrido en el exceso proscrito por las exigencias de la delegación *ex* art. 82 CE, al tiempo que en menoscabo del precitado principio de autonomía local. Se desestimará la cuestión suscitada en relación con el art. 47 del Decreto legislativo siempre que el precepto se interprete con arreglo al siguiente tenor: en el proceso de elaboración y aprobación por la Administración autonómica catalana de los Planes de Conjunto son los Municipios quienes tienen, en una primera fase, la disponibilidad o la decisión acerca de dichos Planes, sólo en su defecto podrá la Administración Autonómica llevar a la práctica la competencia aprobatoria atribuida por el meritado artículo 47. Es patente que la interpretación realizada por el TC tiene un efecto colateral sobresaliente: hacer innecesario el examen de la posible vulneración de la norma desde la perspectiva del principio de autonomía local, que consecuentemente se entenderá con aquélla suficientemente garantizado. La cuestión que suscita el art. 50 en la medida en que otorga a la Administración autonómica competencia para la aprobación definitiva del llamado planeamiento urbanístico derivado, tiene que ver fundamentalmente con una cuestión formal: la establecida en atención al conjunto normativo vigente en la Comunidad Autónoma, en virtud del ejercicio de sus competencias. Ése no era otro que el propio de la legislación catalana, ya que no otra Administración era la competente *ratione materiae* sino la autonómica, lo que suponía la inaplicabilidad del Decreto-ley estatal. En la medida en que en el art. 50 cuestionado se recogen las previsiones normativas urbanísticas catalanas no se ha producido el defecto *ultra vires* suscitado por la cuestión en relación con las exigencias del art. 82 CE. Atendiendo al segun-

do de los óbices de constitucionalidad apuntados, el de la vulneración de la autonomía local, se subraya que tanto el precepto cuestionado, como las normas de la que trae origen no eliminan absolutamente toda competencia o participación local, respetándose la participación de los Municipios tanto en la fase de aprobación inicial, como provisional del planeamiento derivado, lo que evidencia completa compatibilidad con el referido principio: la norma sigue atribuyendo a las Corporaciones Locales competencias esenciales en relación con el planeamiento. No se aprecia por tanto la pretendida vulneración de la autonomía local. Por último, el art. 133 y del que trae origen —91 Ley del Suelo, contemplan la posibilidad de que en ciertas circunstancias se pueda producir expropiaciones extramuros a favor de un Municipio sin que el “expropiado” pueda participar en modo alguno a lo largo del proceso expropiatorio. Ejercicio de facultades fuera del ámbito natural al que no se le encuentra cabida dentro del vigente sistema de autonomía local, en la medida en que implica extender la gestión de los respectivos intereses a otro Municipio y sin previsión de que el afectado pueda participar significativamente en el proceso de toma de decisiones. Esta facultad expropiatoria es claramente contraria al principio de autonomía local. Por lo que se refiere, finalmente, al art. 25.2.b) la expresión “parques y jardines”, no puede ser interpretada sino como parques y jardines “públicos”, es ésta la interpretación que permite afirmar la inexistencia de exceso en la refundición, a tenor de la interpretación sistemática y lógica de la normativa refundida, teniendo en cuenta que el sentido ordinario de las cesiones urbanísticas no puede ser otro que el de crear suelo dotacional público o de uso público.

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CULTURA. EDUCACIÓN. PATRIMONIO HISTÓRICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. XVI. MEDIO AMBIENTE. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

Tribunal Supremo (*)

I. ACTO ADMINISTRATIVO

ACTO PRESUNTO

En aplicación de la LPAC 30/92 a unos hechos acaecidos antes de la reforma operada por Ley 4/99, el TS estima que la certificación de acto presunto es un requisito de carácter justificante y no constitutivo.

“Se impugna, mediante este recurso de casación interpuesto por la Procuradora doña Teresa C. R., actuando en nombre y representación de la Compañía Hotelera “Sant Jordi, S.A.”, la sentencia de 13 de septiembre de 1996, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Palma de Mallorca, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo número 163/1995 de los que se encontraban pendientes ante dicho órgano jurisdiccional.

El citado recurso había sido iniciado por quien hoy es recurrente en casación contra el Decreto del Concejal Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Ses Salines, de 14 de diciembre de 1994, por el que se acordó la suspensión de las obras de remodelación de 65 cuartos de baño e instalaciones generales en el Hotel Marqués del Palmar, sito en la Avenida Primavera de la Colonia de Sant Jordi, respecto a las cuales la actora había solicitado licencia el 8 de noviembre anterior, habiéndose informado desfavora-

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.