

# 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 176/2002, de 9 de octubre (BOE de 24 de octubre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 24.1.

*otros:*

*Objeto:* Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que inadmite recurso contra la Resolución del TEAR de Madrid en concepto de comprobación de valores por el ITPAJD.

*Materias:* Derecho a la tutela judicial efectiva (sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar Resoluciones de los TTEEAA en materia de gestión de tributos cedidos).

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

Se plantea recurso de amparo por la Comunidad Autónoma de Madrid ante la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, por falta de legitimación activa, contra la resolución del TEAR de Madrid en relación con un tributo cedido gestionado por la Comunidad Autónoma. Se alega vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. Por lo que se refiere a éste último, se rechaza por cuanto se estima la ausencia de acreditación de la concurrencia de los requisitos para apreciar la aducida vulneración (SSTC 102/2000; 122/2001). En lo que toca a la primera de las alegaciones, precisa el TC de realizar algunas consideraciones en torno a cuestiones que están en la base de aquéllas. La cuestión suscitada se entiende ya resuelta en atención a una Sentencia del Tribunal Supremo (22 de septiembre de 2001) en interés de ley, así como por el legislador (art. 51.2 Ley 21/2001). En la resolución del TS puede leerse: *Las Comunidades Autónomas tienen legitimación para interponer recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones que le sean desfavorables...por tener interés legítimo, directo y efectivo, al ser extremo que afecta a la suficiencia de los recursos que la Constitución y la Ley les reconocen y, por ende, a su autonomía financiera.* Por su parte, la norma legal referida contempla plenamente esta legitimación para recurrir tanto ante la Jurisdicción como ante los TTEEAA, incluyendo sus propios actos de gestión tributaria, así como, en alzada ordinaria, las resoluciones de éstos. Zanjada la cuestión *pro futuro*, debe afrontarse la situación específica creada, por lo que se entiende que subsiste el problema planteado en relación con esa específica situación. Conviene recordar la doctrina del TC (S 175/2001) acerca de la titularidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los entes públicos, cuestión que ha de conectarse con su titularidad del derecho de acceso al proceso. En suma, el relativo alcance limitado del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas *actúa respecto del legislador, no en relación con el juez*, de modo que la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso se guiará por el principio *pro actione* también en relación con las personas públicas. Al mismo tiempo se recuerda por el TC que cuestión similar, si bien no idéntica, ya se formuló en la STC 192/2000, en la que se decidió admitir la legitimación de las Comunidades Autónomas para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa al amparo del art. 20.2 LOFCA. De ello se infiere que admitir la falta de legitimación que se cuestiona sería tanto como permitir un sistema de control por parte del Estado de la gestión de las Comunidades de sus tributos cedidos, de cuya combinación podría seguirse una práctica poco respetuosa de los principios de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas (STC 192/2000, FJ 5). La inadmisión de la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar las resoluciones de los TTEEAA asumida por el órgano judicial es lesiva de intereses más cualificados, en tanto que afecta a la distribución misma del poder territorial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se otorga el amparo solicitado.

**2. Sentencia 175/2002, de de 9 de octubre (BOE de 24 de octubre). Ponente: Vives Antón (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 24.1.

*otros:*

*Objeto:* Autos de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Cataluña mediante los que se revocan la compensación de tributos acordada en ejecución de sentencia sobre devolución de ingreso por la tasa fiscal del juego.

*Materias:* Derecho a la tutela judicial efectiva.

Entiende el recurrente que se ha producido la vulneración del derecho a la inmutabilidad e intangibilidad de las sentencias firmes y a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, aspectos todos ellos protegidos en aplicación del art. 24.1 CE. Se aprecian ambos fundamentos. De un lado, porque siguiendo anterior doctrina del TC, aunque es limitada la capacidad del TC para controlar la potestad jurisdiccional (FJ 240/1998), podrá comprobar si esas decisiones *se adoptan de forma razonablemente coherente con el contenido de la resolución que se ejecuta* (STC 144/2000), pudiendo considerarse lesivas las resoluciones que resulten incongruentes, arbitrarias, irrazonables o incursas en un error patente (SSTC 240/1998; 106/1999; 144/2000; en atención a esta doctrina aplicada al caso que se suscita no cabe duda al TC que la falta de ejecución de lo resuelto no es acorde con el fallo adoptado. Se está en presencia de un patente error, inmediatamente verificable y no imputable al recurrente, generándose un perjuicio material en la medida en que se le deniega la ejecución de lo resuelto. En segundo lugar se aprecia, asimismo, la vulneración del derecho a la intangibilidad de las sentencias, aspecto integrable en el propio contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Ha de considerarse ese derecho obligada consecuencia de la necesaria eficacia de la tutela judicial, lo que se traducirá en un derecho subjetivo que funciona como límite y fundamento que impide revisiones de decisiones judiciales al margen de supuestos taxativamente previstos (STC 119/1988). En atención a estas consideraciones se concede el amparo solicitado.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### A. Comunidades Autónomas.

#### B.2. Competencias.

**1. Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre (BOE de 9 de octubre). Ponente: García Manzano (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.23.

*otros:*

*Objeto:* Diversos preceptos, así como el Anexo III de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Asamblea Regional de Murcia, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial.

*Materias:* Protección del medio ambiente: legislación básica. Caza de especies protegidas: infracciones y sanciones.

Se trata de determinar si se ha producido vulneración de la distribución competencial en atención a lo establecido en el art. 149.1.23 CE mediante el que se asigna competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente al Estado, sin perjuicio de la posibilidad del establecimiento de normas autonómicas adicionales de protección. En nuestro caso existe una norma estatal –la LCEN– ya objeto de decisión conforme del TC en la STC 102/1995, en la que se reconocía, además, a los preceptos directamente relacionados con esta materia el carácter de básico. Un examen comparativo de la norma estatal mencionada y la controvertida autonómica muestra claramente que en ésta aparecen diversas especies no incluidas en la taxativa enumeración de la norma estatal, apreciándose así un desbordamiento del ámbito objetivo de la norma estatal, contraviniendo, al tiempo, el contenido de la norma. Se aprecia, pues, una efectiva contradicción entre ambas normas lo que determina la inconstitucionalidad indirecta del controvertido precepto autonómico *ex* vulneración del 149.1.23 CE. Por lo que se refiere a las infracciones y sanciones contenidas en la norma autonómica, esencialmente dos son las cuestiones suscitadas: el establecimiento de un plazo de prescripción de la infracción de tres años y una cuantía de las sanciones diversa de la fijada en la norma estatal. Se establece que el ámbito objetivo de ambas normas, autonómica y estatal, es idéntico, en cuanto ambas se refieren a las áreas de protección de la fauna silvestre que se encuentran incluidas dentro de los espacios naturales protegidos. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones suscitadas se aprecia de inmediato que el plazo de prescripción de la norma autonómica es sensiblemente inferior –tres años– al establecido en la estatal –cuatro– por lo que en la medida de la coincidencia meritada se ha de declarar la inconstitucionalidad del precepto autonómico. A similar conclusión ha de arribarse si se aprecia la sustancial discordancia entre las cuantías, siendo al tiempo asimismo apreciable la ya señalada identidad objetiva de los presupuestos de hechos o tipos de las infracciones descritas en la norma autonómica por re-

ferencia a la estatal. En atención a las consideraciones reseñadas se ha de considerar inconstitucional la norma murciana contrayendo la misma a las infracciones administrativas que alteren las condiciones de habitabilidad solamente de aquellas áreas de protección de la fauna silvestre a que se refiere el art. 12 LCEN.

**2. Sentencia 190/2002, de 17 de octubre (BOE de 12 de noviembre). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.13.

*otros:*

*Objeto:* DA Segunda de la Ley 41/1994, de PGE para 1995.

*Materias:* Planificación general de la actividad económica: bases y coordinación. Fondos de empleo y coordinación de la economía. Legislación laboral, educación y formación profesional: competencias.

Se estima parcialmente el recurso. Se declaran contrarias al orden constitucional de competencias, en los términos y con el alcance del FJ 9º, las facultades que el párrafo segundo atribuye a la Fundación para la Formación Continua y a la Comisión Tripartita de Seguimiento. No se considera inconstitucional su párrafo tercero interpretado en el sentido indicado en el penúltimo párrafo del FJ 8º. Se desestima el recurso en todo lo demás. Existen tres VVPP de los magistrados, Jiménez Sánchez, García Montalvo y García-Calvo y Montiel. La controversia planteada se origina por el argumento de la Comunidad Autónoma de Galicia en atención a que la forma de gestión de los fondos a que se refiere la disposición legal impugnada desconoce y vulnera su competencia en materia de *enseñanza*, al impedirle gestionar las acciones de formación profesional continua y retener indebidamente los fondos presupuestarios en atención a acuerdos que permiten su puesta a disposición de las organizaciones de empresarios y trabajadores. La cuestión suscitada, a su vez, debe ponerse en relación con los denominados Acuerdo nacional de formación continua y el Acuerdo tripartito en materia de formación continua. El eje vertebral de ambos es que los fondos destinados a este objetivo serían administrados por esas organizaciones de empresarios y trabajadores, al considerarse que la formación continua de los trabajadores empleados es una responsabilidad principal de éstas. Convendrá además encuadrar el objeto de la competencia que se aduce por la Comunidad Autónoma. Sus representantes sostienen que dicha materia ha de ser la *enseñanza*, considerando que la formación profesional se inscribe en el sistema educativo; por el contrario, la representación del Estado considera que la mejora de la cualificación profesional que se persigue mejor se incardina en la

materia *fondos de ámbito nacional y de empleo*, al tiempo que encuentra asimismo apoyo en *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*. La doctrina del TC, que ahora se recuerda (véase la STC 95/2002, en el nº 49 de esta Revista), supone la incardinación de esta materia en la *legislación laboral*, en atención al derecho de los trabajadores a la promoción y formación profesional en el trabajo. Esa caracterización le lleva al TC a considerar que al Estado corresponde la competencia para establecer la *legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas* ex 149.1.7 CE. Por su parte se recuerda que el precepto estatutario que recoge la competencia de la Comunidad en materia laboral limita ésta pues quedan reservadas al Estado *todas las competencias de fondos de ámbito nacional y de empleo*. Ello obliga a discernir si la cuestión controvertida se incardina en ésta segunda más específica o, por el contrario, en la primera de las señaladas. La conclusión deberá ser bien diversa e un caso u otro. De nuevo conviene traer la STC 95/2002, en atención a la cual se estableció que el denominado Acuerdo tripartito debe ser encuadrado en la adopción de criterios o medidas que hagan efectivos los derechos del trabajador en el seno de la relación laboral proporcionándoles la adecuada formación profesional permanente, caracterización que asimismo alcanza a su financiación. En atención a que la controversia no puede sino referirse a aspectos aplicativos o de ejecución se reitera la doctrina de la STC 95/2002, FJ 19 en la que se sostenía claramente la competencia, respecto de una norma similar de la LPGE para 1993, del Estado en la materia, quien podrá decidir el importe que se destina a este objetivo incardinable dentro de sus competencias específicas sobre la legislación laboral. La conclusión es que el primer párrafo de la controvertida DA no vulnera las competencias de la Comunidad recurrente. Por lo que se refiere al segundo párrafo, se vuelve a traer a colación lo decidido en el FJ 19 STC 95/2002, en el que se apreciaba la exclusión de las competencias ejecutivas y de administración que corresponden a la Comunidad Autónoma al transferir los fondos a las organizaciones que se fijan en el Acuerdo nacional y en el Tripartito; la exclusión de estos fondos de un cierto grado de territorialización y la consiguiente de las Comunidades Autónomas con competencia en estas materias determinaba —y se reitera ahora— la declaración de inconstitucionalidad de dicha solución. Tal declaración no alcanza, sin embargo, al segundo inciso de la norma que se refiere a la exclusión de la puesta a disposición de la Fundación para la Formación Continua, en atención, entre otras consideraciones, a lo establecido ya en la STC 13/1992 y en la medida en que el Estado siempre podrá asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, siempre que se respete el orden competencial, encuadrando dicha formación permanente de los funcionarios públicos en la claramente de orden estatal *bases del régimen estatutario de sus funcionarios*, siendo claramente de competencia estatal la de dictar la normativa básica y la de la Comunidad Autónoma, el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases. Y en todo caso sin que nunca se ponga en cuestión las competencias normativas y de gestión que corresponden a

las Comunidades Autónomas. Siempre que la distribución de esa parte del fondo se disponga con arreglo a criterios objetivos de reparto no puede considerarse que le alcance el reproche de inconstitucionalidad realizado respecto del resto de la norma. Por último convendrá dilucidar si soporta un juicio de constitucionalidad la disposición a tenor de la cual corresponde a la Comisión Tripartita de seguimiento acordar el importe de la financiación estatal que haya de destinarse a la formación continua en las Administraciones Públicas. La competencia del Estado para la fijación de una parte del fondo con destino a la formación de los funcionarios públicos no puede obviar el carácter complementario de la competencia de la Comunidad Autónoma. No se acomoda al marco competencial expuesto que el Estado adopte la decisión concreta en relación con el importe con el concurso de las representaciones empresariales y sindicales obviando a la Comunidad Autónoma. Dicha norma vulnera la competencia de la Junta de Galicia en la medida que establece que los fondos presupuestarios se pondrán a disposición de la Fundación para la Formación Continua, así como el criterio de que la Comisión Tripartita sea quien acuerde el importe que ha de destinarse a ese objetivo. Por último, ningún reproche cabe realizar al tercero de los párrafos de esta norma por cuanto aunque nada se dice respecto de la territorialización de estos fondos ha de interpretarse que los mismos deben también trasladarse a las Comunidades Autónomas para su gestión.

**VOTO PARTICULAR (Martín de Hijas):** Por pura coherencia se sostiene un VP, al igual que se hizo en la STC 95/2002, de la que ésta trae origen argumentativo, reiterándose en los mismos argumentos, hasta el punto de remitirse a los puntos 1, 3, 5 y 6 de aquél, en su plena literalidad.

**(Jiménez Sánchez):** Se discrepa al considerar, básicamente, que toda la *materia* competencial debe entenderse en el ámbito *laboral*, por lo que no se está de acuerdo en el núcleo esencial del planteamiento. El acuerdo con las organizaciones empresariales y sindicales no puede alterar el orden competencial, ni privar a la Comunidad Autónoma de la disposición o control de las instalaciones conferidas, sin que éstas en este caso se ven afectadas por el modo en que los fondos se distribuyen ni siquiera porque la norma cuestionada no prevea la territorialización. El carácter nacional del Fondo priva de argumentación sólida el Fallo, que debió ser de constitucionalidad por no vulneración el orden constitucional de competencias.

**(García Manzano y Casas Baamonde):** Se discrepa de la caracterización de los fondos como nacionales a fin de desarrollar toda la argumentación posterior, sobre todo como consecuencia de que esa sería vía de fácil desdoblamiento de competencias autonómicas. Al tiempo se observa la falta de justificación que subyace en la caracterización estatal de la competencia. En conclusión se debería exigir una mayor justificación del acuerdo propugnado en cuanto pudiera verse afectado el orden competencial.

**(García-Calvo y Montiel):** Al igual que en el caso del magistrado Martín de Hijas, se había disentido en el supuesto de la STC 95/2002, por lo que, simplemente se remite al VP allí expuesto para ilustrar el contenido de éste.

**3. Sentencia 204/2002, de 31 de octubre (BOE de 20 de noviembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.3.

*otros:*

*Objeto:* Ley de *Acompañamiento* para 1997: arts. 24.1 y 3 y 166.1, 2 y 3.

*Materias:* Competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Competencias exclusivas del Estado: aeropuertos de interés general. Organización territorial del Estado. Autonomía municipal.

Se estima parcialmente el recurso y existe un VP de García Manzano. Se declaran inconstitucional y nulo: el inciso *en todo el territorio nacional* del título del art. 24 de la Ley y de su apartado 1; el art. 24.3; el art. 166.3. Que no vulnera el orden constitucional de competencias el art. 166.1 interpretado en el sentido señalado en el FJ 8, párrafo penúltimo. Que el párrafo segundo del art. 166.2 en el inciso referente a la formulación del Plan especial por parte de los Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea no vulnera el orden constitucional de competencias interpretado en el sentido señalado en el FJ 11, párrafo penúltimo. Se plantea recurso de inconstitucionalidad frente a dos preceptos que no guardan otra relación entre sí que el alcance exclusivamente competencial, motivo de su presentación. Por lo que hace referencia a la impugnación del art. 24 hay que empezar diciendo que se cuestiona la extensión territorial de la potestad del Estado para el establecimiento de la tasa que allí se consagra. Deberá determinarse con carácter previo si el Estado ostenta la competencia para el ejercicio de la actuación administrativa que hará nacer el tributo. Es doctrina ya establecida del Tribunal (SSTC 37/1981 y 149/1991) que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes. El objeto de la actividad administrativa es la materia de *juego y apuestas*. Convendrá delimitar ahora, en el *juego de competencias*, a quién corresponde ésa; o lo que es lo mismo, determinar si el Estado dispone de la función administrativa consistente en la expedición de las guías de circulación para máquinas recreativas y de azar *en todo el territorio nacional*. Siguiendo la doctrina expuestas en las SSTC 52/1988; 163/1994; 164/1994; y 216/1994, el FJ 6 STC 171/1998 (*véase el n.º 37 de esta Revista*) ha establecido que la materia de juego ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el título uniforme de *casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas*. De acuerdo con el art. 149.3 CE es posible colegir que corresponde a éstas esa competencia exclusiva (STC 52/1988), si bien no cualquier juego en todo el te-

ritorio nacional, ya que los EEAA. Al tiempo, asimismo convendrá tener en cuenta que ni el silencio del art. 149.1 sobre el juego ni la calificación de competencia exclusiva que acabamos de atribuir a las CCAA pueden significar un absoluta desapoderamiento del Estado en la materia en la medida en que otras materias puedan entrar en conexión con esta competencia, como, por ejemplo, la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional. Ya la STC 52/1988 declaró que el título competencial a que se refiere el art. 9.32 EAC incluye la competencia para regular las características de fabricación y homologación de los materiales e instrumentos de juego en el modo necesario de garantizar la condiciones de regularidad y licitud propias del desarrollo de esta actividad. A tenor de estas consideraciones parece claro que las CCAA son las Administraciones competentes en su ámbito territorial para para la expedición de las guías de circulación para máquinas recreativas y de azar. De ahí que el inciso *en todo el territorio nacional* deba declararse inconstitucional, con exclusión de los territorios de Ceuta y Melilla donde el Estado ostenta esta competencia con carácter de exclusividad. Por lo que se refiere el art.24.3 hay que partir de la siguiente consideración: supuesto que la extensión territorial del juego no atribuye competencia al Estado (FJ 8 STC 163/1994) el carácter pluri autonómico de la actividad de las empresas fabricantes e importadoras de máquinas recreativas no atribuye competencias al Estado, ello comporta, en pura lógica, e incluso, en atención a la estructura de la norma, que el Estado no pueda determinar el sujeto pasivo de dicho tributo. Por lo que se refiere al art. 166, tres son los apartados impugnados. Con carácter general el elemento común de aquéllas no es otro que combatir la excesiva preponderancia de la competencia estatal, contraria al respeto de las competencias de las CCAA en materia de territorio, urbanismo y medio ambiente. Se trata del problema ya tantas veces suscitado de la concurrencia de competencias, en un mismo espacio físico situado en el territorio de una CA, derivadas de títulos jurídicos distintos (*puertos*: 77/1984; *defensa*: 56/1986; *plan hidrológico*: 227/1988; *costas*: 149/1991; *Mar Menor*: 36/1994; *ley del suelo*: 61/1997; *puertos de interés general*: 164/2001; *régimen del suelo y valoraciones*: 164/2001). Las competencias sobre ordenación del territorio tienen la finalidad de proporcionar a su titular la posibilidad de programar una política global. Como ya se dijo en la STC 149/1991, este tipo de competencias de titularidad estatal implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las CCAA; cuando la titularidad competencial se establece por referencia a una *política*, antes que por sectores concretos del ordenamiento, tal competencia no puede ser entendida en modo que pueda desconocerse la competencia que a otras instancias corresponde. La ordenación del territorio es un título competencial específico que pueda ser ignorado mediante la técnica de reducirlo a la simple capacidad de planificar. A fin de integrar ambas competencias hay que acudir a fórmulas de cooperación mediante la apli-

cación del principio de colaboración, implícito en el sistema autonómico (STC 18/1982); tanto el Estado como las CCAA deberán concertar fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo (STC 181/1988) que serán especialmente necesarias en supuestos de concurrencia de títulos competenciales a fin de optimizar el ejercicio de éstos (SSTC 32/1983; 77/1984; 227/1987; 36/1994), en los casos en que éstas técnicas no sean suficientes la *decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente* (STC 77/1984, FJ 3), sin que el Estado pueda verse privado de una competencia exclusiva en atención a la existencia de otra asimismo exclusiva que corresponda a la CA (STC 56/1986); por último, asimismo se ha declarado por el TC que la función ordenadora del territorio *no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio* (STC 149/1991), en suma ha de tenerse presente siempre que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general que debe prevalecer sobre los que pudieran fundar los de otras entidades territoriales afectadas. En aplicación de esta doctrina constitucional al conflicto planteado hay que decir respecto del art. 166.1 que no debe ser considerado inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como exclusión de la participación autonómica en las funciones de delimitación de la zona de servicio y elaboración de su plan director. El art. 166.2 ha sido impugnado en relación con sus párrafos primero y segundo. Por lo que se refiere al primero de ellos hay que entender, en la línea de lo que ya se dijo en relación con la STC 40/1998 y en la STC 61/1997, que las competencias sobre urbanismo de las CCAA han de entenderse integradas en el resto de las competencias estatales que puedan englobar actuaciones respecto de aquélla en atención a la pluralidad de competencias estatales dotadas de una clara dimensión espacial, sin que sea evitable su incidencia en la ordenación del territorio por lo que no cabe negar la *legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos*. En el art. 149.1.20 tiene su apoyo la imposición de que los instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen a la zona de servicio de los puertos estatales como sistema portuario y la limitación de las potestades de los entes con competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva de la existencia previa de un puerto y de la decisión de crear otro nuevo de interés general. La calificación de sistema general de la zona de servicios de los puertos no está excluyendo las competencias sobre urbanismo, requiriendo esta calificación la necesidad de que sea desarrollado mediante un plan especial. Por lo que se refiere al segundo inciso, ha de considerarse que la prevalencia que se impugna es la lógica consecuencia de la imposición a los planes generales de la calificación de sistema general aeroportuario cuya constitucionalidad parece suficientemente razonada. Por lo que se refiere al párrafo segundo del art. 166.2 se impugna tanto la determinación del sujeto

titular de las actuaciones que inicien la elaboración de un Plan Especial, cuanto hasta qué punto las previsiones del Plan Director pueden vincular la actuación de la autoridad urbanística. Se subraya por el TYC la posibilidad de una interpretación del precepto que, potenciando el principio de colaboración, no impide encontrar una facultad que, junto a la atribuida claramente a la AENA, se atribuya a la Administración que detenta la competencia urbanística, lo que ciertamente no está taxativamente excluida de la literalidad del precepto y que será hermenéutica que salve su constitucionalidad. Acerca de la segunda de las objeciones se pone de manifiesto por el TC que de nuevo hay que dejar sentada la prevalencia de la competencia estatal sobre la autonómica, sin que el Plan Director pueda marcar la pauta al contenido del Plan Especial urbanístico, de modo que también ahora cabe decir que el tratamiento indiscriminado de la competencia urbanística de los entes territoriales frente a la aeroportuaria es inconstitucional. Conclusión que sigue la senda del aparato argumental en relación con el art. 166.1 por lo que basta con remitirse al FJ 10 de esta Sentencia que trae origen, a su vez, en el 37 de la 40/1998. Por lo que se refiere al tercero de los apartados del art. 166, se objeta por considerar que se produce una absoluta exclusión del control preventivo municipal, amén de seguir oponiéndose al mismo desde la perspectiva de la omitida intervención municipal. De nuevo mira el TC a su STC 40/1998, de la que extrae las siguientes líneas maestras de interpretación: El derecho a la intervención en sus propios asuntos es el núcleo primigenio de la autonomía local, aunque se recuerda que ya se ha dejado establecido que no cabe hablar de *intereses naturales de los entes locales* (STC 32/1981), al considerarse la autonomía local un concepto jurídico de contenido legal, que permite diversas configuraciones en la medida en que respeten la garantía institucional (STC 70/1989). Establece el TC que uno de los asuntos básicos de los ayuntamientos es sin duda el urbanismo y que en el ejercicio de las competencias que tienen en su base esta materia alcanza carácter prototípico la licencia municipal, al tiempo que no supone necesariamente que no haya supuestos en los que, excepcionalmente, ésta no se prevea, aunque tampoco signifique necesariamente una absoluta exclusión de la actividad de intervención del municipio a través, por ejemplo, de informes acerca de la adecuación de la obra al plan especial de ordenación correspondiente. Al tiempo se concuerda con la recurrente al distinguir dentro de las competencias estatales las que afectan a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, feriales o de exposiciones, lo que no puede tener el mismo tratamiento de sustitución de la licencia por un informe, posibilidad que debe ser limitada a las obras portuarias en sentido estricto, no a las que, dentro del mismo recinto, son de naturaleza diversa, a las que, desde luego les será de aplicación la legislación urbanística general. Estas consideraciones traídas de la citada STC 40/1998 llevan al TC a decidir en este caso que la exclusión absoluta que aquí se contempla de actos de control preventivo municipal no pueden salvar la cons-

titucionalidad de la norma, tal como sí se hacía en los supuestos analizados en la decisión de 1998, al tiempo que se constata que en el 166.3 impugnado no existe ninguno precepto similar al 19.1 LPMM, por lo que también por pura coherencia con el planteamiento, que aquí se asume, de la STC 40/1998, se considera que en este caso no se ha respetado la garantía institucional de la autonomía local y el precepto se declara inconstitucional.

**Voto Particular (García Manzano):** Se discrepa de la decisión acerca del art. 166.2, así como de la forma argumentativa que ha realizado el Tribunal en relación con el art. 166.3. Sobre lo primero se gira la argumentación en la imposibilidad de la interpretación conforme que permite al TC salvar la constitucionalidad de la norma al entender que no puede excluirse una interpretación en la que quepa una cierto grado de cooperación con AENA por parte del ente que detenta la competencia urbanística. Desde esta perspectiva se sostiene por el discrepante la necesidad de haber declarado contrario al orden constitucional de competencias. Por lo que se refiere al Fallo respecto del art. 166.3 el disenso no es sobre su aspecto conclusivo, radicándose en la imposibilidad, en su entendimiento, de la existencia de fungibilidad entre informe previo y licencia urbanística, sobre todo atendiendo al carácter no vinculante de aquél.

## Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

### Tribunal Supremo (\*)

#### II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS CONCEJALES

Convocatoria de pleno extraordinario por el Alcalde sin respetar el plazo mínimo de dos días hábiles entre la convocatoria y el pleno.

“El razonamiento principal utilizado para justificar ese pronunciamiento, expresado en el fundamento jurídico -F.- cuarto de la sentencia recurrida, fue que no se respetó el plazo mínimo de dos días hábiles entre la convocatoria y el Pleno que exigen los artículos 46.2b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local -LBRL-, 17.5 del Reglamento Orgánico Municipal y 80.4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (aprobado por Real Decreto 2586/1986) -ROF-.

Ese razonamiento se vio precedido de la afirmación de que el Pleno extraordinario convocado no tenía el carácter de urgente.

La sentencia “a quo” recordó también el alcance que tiene el derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE, señalando que garantiza, entre otras cosas, que no se impida desempeñar las funciones y cargos públicos “de conformidad con lo que establezcan las Leyes”.

Relacionó asimismo los derechos políticos que integran el estatuto jurídico de los Concejales, mencionando entre éstos “el derecho a la fiscalización y control de los órganos de gobierno”.

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