

Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración Local y Autonómica que aparecen publicadas en el BOE durante el segundo semestre de 1998

Francisco Javier Fernández González
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo.

Sumario: I. FUENTES. LEYES PRESUPUESTARIAS AUTONÓMICAS. II. DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN. III. PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. IV. ADMINISTRACIÓN LOCAL. DIPUTACIONES PROVINCIALES. PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS. V. CARGOS PÚBLICOS. VI. EMPLEO PÚBLICO. VII. CAUSAS DE INADMISIBILIDAD. VIII. RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS. IX. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. X. DERECHO SANCIONADOR. XI. BIENES PÚBLICOS. XII. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. XIII. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA: A) Pesca. B) Concentración Parcelaria. C) Industria. D) Juego. XIV. MEDIO AMBIENTE.

I. FUENTES. LEYES PRESUPUESTARIAS AUTONÓMICAS

1. *Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2275/1993 y 1002/1998 (acumuladas) planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera), en relación con la posible inconstitucionalidad de la disp. adic. 12 de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992. El TC estima las cuestiones y declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición impugnada.*

«Hemos de examinar si la disposición adicional duodécima cuestionada respeta estos límites materiales que la Constitución —y en este caso también el Estatuto de Autonomía de Aragón— impone a las Leyes de Presupuestos. A tenor de la doctrina expuesta, la respuesta ha de ser negativa. La disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992 tiene como objeto solucionar el problema de los funcionarios sanitarios locales interinos que llevan prestando servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad a 1989, por lo que nos encontramos ante una norma que se integra dentro de la materia de la función pública y, en concreto, de las normas que regulan el acceso a la misma.

Norma, por tanto, que no guarda relación con las previsiones presupuestarias, ya que ni constituye una previsión de ingreso ni una habilitación de gastos (la norma impugnada no contiene ninguna habilitación de gasto específica para este fin), por lo que no puede considerarse que forme parte de lo que se ha venido llamando contenido esencial de las leyes de Presupuestos; ni tampoco puede entenderse que forma parte de su contenido eventual, dado que ni guarda relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto ni puede entenderse que esta previsión legal constituya “un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”» (STC 76/1992).

Al no poder considerarse comprendida la materia regulada por la norma dentro del contenido que constitucionalmente corresponde a las Leyes de Presupuestos, debemos concluir que la disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 21 de la LOFCA y art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

Fallo: Estimar las cuestiones de inconstitucionalidad, y en su virtud:

Declarar inconstitucional y nula la disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992.

(Sentencia n.º 174/1998, de 23 de julio. Pleno. BOE 18-8-1998. C.V. Pi-Sunyer. Voto particular que formula P. Cruz Villalón.)

II. DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1014/1998 promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 febrero, de Asociaciones. El TC estima parcialmente el recurso.*

«El Presidente del Gobierno ha impugnado la mayor parte de los artículos de la Ley. Su argumento principal radica en que en ellos se establece una regulación general del derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE y, por ello mismo, se desbordan las competencias de la Comunidad Autónoma al infringir la reserva de ley orgánica del art. 81.1 de la norma constitucional, “examinada conjuntamente” con la competencia

estatal del art. 149.1.1 CE, completada, a su vez, por el art. 139.1 CE. Sostiene también que varios artículos de contenido procesal invaden la competencia exclusiva que atribuye al Estado el art. 149.1.6 CE.

Los cuatro preceptos constitucionales mencionados reservarían al Estado, según su representante procesal, el establecimiento de los elementos generales definidores de las asociaciones en cuanto institución civil, es decir, los elementos correspondientes al género común de asociación, mientras que el título competencial autonómico previsto en el art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, al referirse a tipos concretos de asociaciones, ceñiría la competencia de la Comunidad Autónoma a la regulación concreta de las especificidades resultantes del carácter docente, cultural, artístico, benéfico o asistencial de las asociaciones de este tipo...

Por el contrario, tanto el Parlamento como el Gobierno Vascos defienden la plena constitucionalidad de la Ley. Parten del carácter exclusivo de la competencia autonómica *ex art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco* y, aunque admiten la existencia de límites constitucionales, sostienen que el art. 81.1 CE no consagra un título competencial y que su alcance, fijado a la luz del art. 149.1.1 CE, debe interpretarse de forma restrictiva, de modo que la potestad del Estado en esta materia “únicamente alcanza a lo esencial y básico del desarrollo directo (del derecho de asociación) (...) no a la determinación de todo su contenido y límites, sino sólo al contenido básico y a los límites básicos”. Rechazan la tesis de que la Comunidad Autónoma esté habilitada sólo para regular los aspectos específicos de las asociaciones a las que se refiere el Estatuto de Autonomía del País Vasco; e incluso la representación del Gobierno vasco sostiene que la relación de asociaciones contenida en el art. 10.13 del Estatuto no equivale a consagrar un *numerus clausus* al que la Comunidad Autónoma deba limitar su competencia, sino que ésta se extiende a la materia “asociaciones, genéricamente considerada, en la que, respetando las ‘condiciones básicas del ejercicio del derecho’ cuyo establecimiento corresponde al Estado, cabe perfectamente un desarrollo legislativo completo”» (*vid. f.j. 2*).

«La previsión general de que “la organización y funcionamiento de las Asociaciones será democrática” contenida en el núm. 4 de este artículo excede la competencia del legislador autonómico. No cabe duda de que este legislador puede regular aquellos aspectos concretos de la organización y funcionamiento de las asociaciones que estime necesarios para preservar bienes constitucionalmente relevantes y siempre que la regula-

ción sea proporcionada a esta finalidad. No obstante, lo que no puede hacer, en tanto que legislador ordinario, es imponer como condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación como hace el artículo ahora examinado, un tipo global de organización interna de las asociaciones —por más que del modelo de organización democrática quepan diversas concreciones.

No es preciso pronunciarse ahora acerca de si ese imperativo, que la Constitución impone solamente a ciertas modalidades asociativas como, por ejemplo, los partidos políticos, respeta o no el contenido esencial del derecho de asociación en su vertiente de libertad de organización y funcionamiento interno sin interferencias de los poderes públicos (art. 6 CE, SSTC 3/1981 fundamento jurídico 1.º y 56/1995, fundamento jurídico 3.º). Tampoco es necesario determinar si esta exigencia puede imponerse, por parte del legislador ordinario, como condición para poder acceder a ayudas concretas o acogerse a beneficios específicos otorgados por los poderes públicos. Basta con advertir que esta imposición, como condición genérica de constitución y reconocimiento legal de una asociación, constituye un desarrollo directo de un elemento esencial para definir la libertad de autoorganización de las asociaciones, por lo que solamente las Cortes Generales mediante Ley Orgánica tienen competencia para pronunciarse sobre si las asociaciones deben organizarse y funcionar democráticamente o, por el contrario, los estatutos de la asociación pueden establecer libremente otros modos de organización y funcionamiento. Por consiguiente, el núm. 4 del art. 2 de la Ley impugnada debe ser declarado inconstitucional y nulo, así como el inciso “de acuerdo con el art. 2.4, y” que encabeza el art. 12.1.

Por motivos similares, a igual conclusión debe llegarse respecto del inciso final del núm. 1 de este art. 2, que establece que la constitución de Asociaciones “(y) se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos”. Se trata de un límite a la constitución de asociaciones que como tal afecta directamente a uno de los aspectos esenciales del desarrollo del derecho de asociación y, en consecuencia, su regulación —cuya constitucionalidad no ha sido controvertida desde el punto de vista material— debe considerarse encuadrada en el ámbito de la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 CE» (*Vid.* f.j. 13).

«No cabe duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma para asegurar la inscripción registral “a los solos efectos de publicidad” de las asociaciones comprendidas en su ámbito de competencias, facilitando el pleno ejercicio de la libertad de asociación en los términos

previstos por el art. 22.3 CE (STC 291/1993, fundamento jurídico 2.º). La posibilidad de que mediante ley ordinaria se regulasen aspectos relativos a la inscripción registral y a los efectos de la misma ya fue reconocida en la STC 67/1985, fundamentos jurídicos 2.º y 5.º Las normas que contiene el art. 8 de la Ley no sobrepasan el ámbito propio de dicha competencia, ya que se limitan a dar pautas relativas al procedimiento de inscripción de las asociaciones en el Registro administrativo correspondiente en términos que no menoscaban las competencias estatales.

Sólo se aprecia una excepción. El apartado cuarto de este art. 8 que, al establecer un cauce procesal específico (el de la protección de los derechos fundamentales de las personas) para reaccionar frente al incumplimiento del plazo de inscripción y frente a la denegación de la misma, invade la competencia estatal exclusiva sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), por lo que dicho inciso debe ser declarado inconstitucional y nulo» (*Vid. f.j. 14*).

«Según el Abogado del Estado, los arts. 12.3, 13.4 y 21 invaden la competencia estatal sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Las impugnaciones han de ser estimadas.

Recientemente, al conocer del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el País Vasco contra la legislación estatal sobre la publicidad ilícita, hemos recordado que la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de controversias entre partes, mediante el cual los justiciables pueden obtener una decisión que ponga fin a los conflictos surgidos, es materia propia de la legislación procesal, reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.6 CE, cuya atribución “responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales” (STC 146/1996 fundamento jurídico 6.º, que cita las SSTC 71/1982 fundamento jurídico 20; 83/1986, fundamento jurídico 2.º, y 123/1988, fundamento jurídico 3.º).

a) En este sentido, es claro que la norma sobre la impugnación ante la jurisdicción de los acuerdos de los órganos de las asociaciones, que enuncia el art. 12.3 de la Ley vasca de Asociaciones, invade la competencia estatal sobre la legislación procesal. Desde la STC 71/1982, fundamento jurídico 20, que anuló precisamente el artículo de una Ley vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, hemos sostenido que ésta es una cuestión que corresponde en exclusiva al legislador estatal.

Del mismo modo, el segundo inciso excede de la competencia del legislador autonómico. Que la acción de impugnación caduque a los cuarenta días naturales, contados a partir de un determinado momento, es una prescripción que sólo puede adoptar el legislador procesal, no el legislador competente en materia de asociaciones. No se trata de fijar el plazo de ejercicio de un derecho creado por las leyes de la Comunidad Autónoma, como pudiera ser un derecho de tanteo o retracto sobre determinado bien sito en su territorio y sujeto a su competencia material (STC 156/1995, fundamentos jurídicos 5.º y 6.º). Se trata de fijar un plazo temporal que limita el acceso a los Tribunales, y por ende atañe al núcleo del derecho fundamental de acceso a la justicia (STC 37/1995), que cae de lleno en la competencia de las Cortes Generales sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Por consiguiente, el segundo inciso del art. 12.3 es inconstitucional y nulo.

b) La misma conclusión hay que alcanzar respecto a la mención que el art. 13.4 de la Ley vasca 3/1988 efectúa a “la autoridad judicial”. La Ley autonómica puede regular los libros que deben llevar las asociaciones sometidas a su competencia; también puede disponer que el libro registro de socios, el libro de actas y el libro de cuentas sean habilitados por el Registro Vasco de Asociaciones. Sin embargo, la Comunidad Autónoma no puede disponer que dicha habilitación sea, asimismo, llevada a cabo “por la autoridad judicial”, pues definir las atribuciones de los Juzgados y de los Tribunales, y asignarles funciones en garantía de cualquier derecho, son aspectos que corresponden exclusivamente a la legislación procesal del Estado (SSTC 159/1991, fundamento jurídico 4.º; 146/1996, fundamento jurídico 6.º y 150/1998, fundamento jurídico 2.º).

c) Finalmente, el art. 21 discierne la competencia de los órdenes judiciales contencioso-administrativo y civil para conocer de las cuestiones suscitadas sobre el régimen de las asociaciones sujetas a la Ley vasca 3/1988.

La mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más una tal previsión (criterio mantenido desde la STC 71/1982, fundamento jurídico 20). Y la competencia para regular determinadas materias —aquí, las asociaciones enumeradas en el art. 10.13 EAPV— no permite regular la defensa jurídica de los correspondientes derechos e intereses innovando el ordenamiento procesal (STC 82/1986, fundamento jurídico 2.º). De estas premisas dedujimos en la STC 121/1992, fundamento jurídico 4.º, al resolver un problema similar al actual, que una ley autonómica no puede establecer una regla de

competencia jurisdiccional: Su determinación corresponde en exclusiva al legislador estatal y, más concretamente, a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 122.1 CE).

La delimitación de competencias entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil, para pronunciarse sobre controversias en materia de asociaciones, cae fuera de la competencia legislativa del País Vasco. Sea una mera reiteración de la actual división entre esos dos órdenes jurisdiccionales o, por el contrario, introduzca una novedad al prescindir de si se aplican o no normas de Derecho administrativo, lo cierto es que el art. 21 de la Ley 3/1988 es inconstitucional y nulo por proceder de un legislador que carece de competencia para promulgarlo» (f.j. 16).

Fallo: Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso “y se llevará a cabo con respeto al pluralismo y a los principios democráticos” del núm. 1 del art. 2; el núm. 4 del art. 2; el núm. 4 del art. 8; el inciso “de acuerdo con el art. 2.4, y” del art. 12.1; el núm. 3 del art. 12; el inciso “por la autoridad judicial” del art. 13.4, y el art. 21.

2.º Declarar que el art. 4, a) no es inconstitucional si se interpreta según lo establecido en el fundamento jurídico 14, a).

3.º Declarar que el inciso “documento público o privado” del primer párrafo del art. 5.3 no es inconstitucional si se interpreta según lo establecido en el fundamento jurídico 14, d).

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 173/1998, de 23 de julio. Pleno. BOE 18-8-1998. C.V. Pi-Sunyer. Voto particular que formula M. Jiménez de Parga y Cabrera, y al que prestan su adhesión J. Gabaldón López, F. García-Mon y González-Regueral, V. Gimeno Sendra y R. de Mendizábal Allende.)

III. PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1324/1997, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto*

de Autonomía de Canarias, relativa al régimen transitorio que regula la composición electoral del Parlamento de Canarias. El TC desestima el recurso.

«El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Defensor del Pueblo, se dirige contra el apartado segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo tenor literal es el siguiente: “2. Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido al menos el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.”

El Defensor del Pueblo fundamenta la ilicitud constitucional del precepto transcrito en dos órdenes de consideraciones perfectamente deslindables: uno, que podemos denominar jurídico-formal, vinculado a la validez del precepto impugnado desde la óptica del sistema constitucional de fuentes del Derecho y los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3. CE); y otro, atinente al contenido material de la norma que, en criterio del recurrente, es contrario, de una parte, al mandato de proporcionalidad dispuesto en el art. 152.1 CE en relación con el procedimiento de elección de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de otra, lesivo del derecho a la igualdad en el ejercicio del sufragio (con cita de los arts. 14 y 23.2 CE) y del valor pluralismo político (art. 1.1 CE)» (*vid. f.j. 1*).

«Llegados a este punto, interesa recordar la jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional, según la cual la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de “tendencia” que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992, entre otras). Más concretamente, y en relación con la “barrera local” anteriormente establecida en las elecciones a la Comunidad Autónoma Canaria (el 20 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción) se declaró que la misma no merecía, “en modo alguno, la calificación de exorbitante o contraria al sistema electoral de representación electoral, sino muy cla-

ramente la de plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y (poblacionales) del archipiélago canario, e incluso pieza necesaria de su régimen electoral, puesto que, organizado éste sobre (circunscripciones insulares) con la indudable finalidad de conformar un Parlamento con representaciones políticas de cada una de esas islas, dicho porcentaje del 20 por 100 insular asegura tal finalidad legal al actuar como correctivo del 3 por 100 regional, ya que de no estar así previsto algunas de dichas circunscripciones electorales no podrán alcanzar representación parlamentaria, dado que su número de votantes, e incluso de electores, no es suficiente para superar el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región... Todo ello hace evidente que la regla de un porcentaje mínimo (...) constituye una previsión legal, no sólo razonable, sino imprescindible para asegurar que las diversas zonas del territorio de las Comunidades Autónomas tengan representación en sus Asambleas Legislativas —art. 152.2 de la Constitución—” (STC 72/1989, fundamento jurídico 3.º).

En efecto, parece incuestionable que el Estatuto de Autonomía de Canarias al configurar las piezas claves de su sistema electoral, ha atendido particularmente al mandato constitucional de “asegurar” la representación de las “distintas zonas” de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad. Opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado “hecho insular”, circunstancia geográfica específica, propia de las CC AA que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4). En consecuencia, el imperativo de proporcionalidad del art. 152.1 CE común a los sistemas electorales autonómicos, puede ser atemperado para la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del especial significado que adquiere la obligación de asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio” (art. 152.1 CE) en las Comunidades Autónomas insulares, pues, como hemos declarado en relación con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, “es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a determinada población” (STC 45/1992, fundamento jurídico 5.º).

Sólo a partir de los anteriores presupuestos es posible examinar la constitucionalidad de las nuevas “barreras electorales” establecidas en el precepto recurrido. “Barreras” o cláusulas de exclusión que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, no tienen por exclusivo objeto res-

tringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada, en beneficio de otros criterios favorables a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, como pueden ser evitar la excesiva fragmentación política de la Cámara autonómica, o favorecer la estabilidad gubernamental. En rigor, a esa finalidad únicamente responde la denominada “barrera regional”; ahora situada en el 6 por 100 de los votos válidos emitidos. Contrariamente, el fin perseguido por la “barrera local o de la circunscripción” —que la norma impugnada sitúa en el 30 por 100— es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a la minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión (“barrera regional”) favorece a los fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, la segunda supone un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma. A su vez, la tercera de las reglas prevista en el precepto impugnado, esto es, la que posibilita el acceso a la distribución de escaños a la candidatura que hubiera obtenido “el mayor número de votos válidos en la circunscripción”, tampoco puede ser analizada aisladamente, pues, si en su consideración individual pudiera estimarse, en sintonía con la calificación que le merece al Defensor de Pueblo, como una regla típicamente mayoritaria, su conexión sistemática con las otras cláusulas de exclusión, pone de relieve que, en puridad, opera como una corrección de las antedichas barreras, permitiendo alcanzar representación parlamentaria a la candidatura más votada en una circunscripción, aunque no alcanzase el 30 por 100 del voto dentro de la misma, ni el 6 por 100 en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

La valoración conjunta de este sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar que sea contrario a la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE. Tampoco se ha acreditado ante este Tribunal que los nuevos porcentajes establecidos hagan perder, por sí solos, al sistema electoral canario su carácter proporcional y, por lo tanto, su capacidad para reflejar las principales opciones políticas existentes en aquella Comunidad Autónoma.

En definitiva, no puede estimarse que, en virtud del apartado segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, el sistema electoral canario desconozca el criterio, siempre tendencial (SSTC

75/1985 y 45/1992), de la proporcionalidad con infracción del art. 152.1 CE por lo que, desde esta perspectiva, ha de rechazarse la pretensión impugnatoria formulada por el recurrente» (f.j. 7).

Fallo: Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 225/1998, de 25 de noviembre. Pleno. BOE 30-12-1998. A. Rodríguez Bereijo. Voto particular concurrente que formula P. Cruz Villalón)

IV. ADMINISTRACIÓN LOCAL: DIPUTACIONES PROVINCIALES. PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS

1. *Recursos de inconstitucionalidad núms. 541/1988, 579/1988 y 568/1989 (acumulados), promovidos el primero por más de 50 Senadores del Grupo Popular contra la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña en su totalidad y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la misma; el segundo, promovido por el Gobierno contra el artículo 2 de la citada Ley 23/1987, y el tercero, promovido también por el Gobierno, contra la disp. adic. vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1988, de 31 diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, en la medida en que dio una nueva redacción al art. 2 de la Ley 23/1987. El TC declara la desaparición sobrevenida del objeto de los tres recursos en relación con el art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 diciembre, como consecuencia de los efectos de cosa juzgada de la Sentencia de este mismo Tribunal 109/1998 y desestima los recursos en lo demás.*

«Pues bien, las diversas tachas de constitucionalidad planteadas en estos recursos han sido abordadas y resueltas en la reciente STC 109/1998 (*Boletín Oficial del Estado* de 19 de junio). Así, en primer término, ya tuvimos entonces ocasión de afirmar que el hecho de que el Plan Único tenga un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales en el territorio catalán ni infringe las bases estatales *ex art.* 149.1.18 CE, ni vulnera la autonomía provincial, de acuerdo con las consideraciones expuestas, esencialmente, en los fundamentos jurídicos 5.º, 6.º y 7.º de la citada sentencia. Asimismo, con base en la argumentación desarrollada en sus fundamentos jurídicos 10 y 11, a los que igualmente nos remitimos ahora por entero, tampoco apreciamos que adolecieran de inconstitucionalidad las

disposiciones de la Ley 23/1987 encargadas de regular las aportaciones mínimas de las Diputaciones al primer Plan Único y el método de actualización de las mismas (Disposición transitoria segunda y art. 2.2, respectivamente).

Diversa suerte mereció, por el contrario, el art. 2.3 de la Ley 23/1987. En la STC 109/1998, en efecto, dicho precepto fue considerado lesivo de la garantía institucional de la autonomía provincial, siendo en consecuencia declarado inconstitucional y nulo. Declaración de inconstitucionalidad que, al producir plenos efectos de cosa juzgada desde la publicación de la STC 109/1998 en el *Boletín Oficial del Estado* (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC), dejó desprovistos automáticamente de objeto a estos recursos en lo concerniente al reiterado art. 2.3 de la Ley 23/1987.

En consecuencia, procede declarar en lo que respecta al art. 2. 3 de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, que se ha producido la desaparición sobrevenida de su objeto, por obra de la mencionada sentencia de este Tribunal, y, en lo restante, desestimar los recursos de inconstitucionalidad en atención a lo declarado en aquella decisión» (ff.jj. 2 y 3).

Fallo: 1.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 541/1988, 579/1988 y 568/1989 en lo relativo al art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

2.º Desestimar en lo restante los recursos de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 172/1998, de 23 de julio. Pleno. BOE 18-8-1998. J. D. González Campos.)

2. *Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1918/1995, 2333/1995, 2722/1995, 3227/1995, 3377/1996, 4064/1996, 45/1997, 2099/1997 y 4377/1997 (acumuladas), planteadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación, de una parte, con los arts. 9.1, a) y 10.2, c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales y, de otro lado, respecto de los apartados 1, c), 2 y 3 del art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 diciembre, en la redacción que dio a estos últimos apartados la disposición*

adicional vigésima primera de la Ley 13/1988, de 31 diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1989. El TC declara la desaparición sobrevenida del objeto de las cuestiones acumuladas en relación con el art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 diciembre como consecuencia de los efectos de cosa juzgada de la Sentencia de este mismo Tribunal 109/1998 y desestima los recursos en lo demás.

«En las cuestiones de inconstitucionalidad aquí acumuladas, promovidas todas ellas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se reproducen idénticas dudas de constitucionalidad a las que ya pusiera de manifiesto dicho órgano judicial respecto de los mismos preceptos legales en otras cuestiones anteriormente planteadas (núm. 1576/1992 y acumuladas a ella).

Pues bien, estas últimas han sido recientemente resueltas en la STC 109/1998, de 21 de mayo (*Boletín Oficial del Estado* de 19 de junio), que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 2.3 de la Ley 23/1987, en la versión que le dio la disposición adicional vigésima primera de la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad para 1989. Declaración de inconstitucionalidad que, al producir plenos efectos de cosa juzgada desde la publicación de la STC 109/1998 en el *Boletín Oficial del Estado* (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC), dejó desprovistas automáticamente de objeto a las cuestiones ahora enjuiciadas en lo concerniente al mencionado art. 2.3 de la Ley 23/1987. Y por lo que hace a los restantes preceptos, en la STC 109/1998 llegamos a la apreciación de que no adolecían de inconstitucionalidad, bastándonos ahora con remitirnos por entero a los fundamentos allí expuestos.

Fallo: 1.º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad en lo relativo al art. 2.3 de la Ley del Parlamento de Catalana 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

2.º Desestimar en lo restante las cuestiones de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 175/1998, de 23 de julio. Pleno. *BOE* 18-8-1998. M. Jiménez de Parga y Cabrera.)

V. CARGOS PÚBLICOS

1. *Recurso de amparo núm. 3.257/96 promovido contra Sentencia de 15 julio 1996 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que estimó recurso contencioso-administrativo entendiendo que la renuncia al cargo de concejal adquiere plena eficacia en el momento de su presentación, careciendo el desistimiento posterior de toda virtualidad jurídica. El TC entiende vulnerado el artículo 23.2 CE y otorga el amparo.*

«El demandante de amparo manifiesta haber sufrido una vulneración de su derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE) como consecuencia de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, que anuló el Acuerdo de la Junta Electoral Central, de 17 de junio de 1996, por el que se dispuso que no se tramitase su sustitución como Concejal del Ayuntamiento de Cantoria —cargo al que había renunciado, si bien retractándose de tal renuncia antes de que el Pleno de dicho Ayuntamiento tomara conocimiento de la misma— y se denegó la proclamación del siguiente de la lista en la que aquél figuraba, así como el Acuerdo de la Junta Electoral Central, de fecha 26 siguiente, que ratificó el anterior. Expone también que la vulneración del citado derecho fundamental se produjo al asumir el órgano judicial la tesis según la cual la renuncia al cargo de Concejal adquiere plena eficacia desde el momento de su presentación, careciendo por tanto un eventual desistimiento posterior de toda virtualidad jurídica; esta interpretación restrictiva del art. 9.4 ROF lesiona, según él, el derecho reconocido en el art. 23 CE, al apartarse de la interpretación del precepto mantenida tanto por la Junta Electoral Central como por la jurisprudencia y la doctrina dominantes, las cuales consideran necesario que el Pleno de la Corporación tome conocimiento de la renuncia para que se perfeccione la misma, siendo hasta ese momento revocable» (f.j. 1).

«En el presente caso, como ya se ha señalado, nos corresponde determinar si la sentencia recurrida, al considerar que la renuncia adquiere plena eficacia en el momento de su presentación, careciendo por tanto el desistimiento posterior de toda virtualidad jurídica, ha efectuado una interpretación constitucionalmente admisible de la normativa reguladora de esta causa de pérdida de la condición de Concejal. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en su art. 182, se limita escuetamente a señalar que “en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Concejal,

el escaño se atribuirá al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación”, regulando a continuación los supuestos de falta de candidatos o suplentes. Ante la falta de cualquier otra referencia normativa sobre la materia, ha de acudir al Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el referido ROF, cuyo art. 9 dice así: “El Concejal, Diputado o miembro de cualquier entidad local perderá su condición de tal por las siguientes causas (...) 4. Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación”.

La resolución impugnada se inclinó por la tesis de que la renuncia adquiere plena eficacia en el mismo momento de su formalización, en tanto que la declaración de cese y consiguiente vacante por parte del Pleno tiene naturaleza de acto de mera constatación reglada, al limitarse a verificar el supuesto de hecho determinante del mismo; como tal acto de constatación, “refiere, por propia naturaleza, sus efectos jurídicos a la fecha de la presentación de la renuncia, pues, de no entenderlo así, se correría el riesgo de dejar en manos de las respectivas Corporaciones Locales la fecha de producción de la vacante y, consecuentemente, la de la sustitución en la misma, al demorar el pronunciamiento sobre la procedencia o no del cese” (fundamento de Derecho segundo). La resolución recurrida invocó a favor de su tesis diversas sentencias de este Tribunal. En particular, se hace eco de la STC 81/1994, en la que este Tribunal apreció el “pleno automatismo” con el que el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria configura la renuncia de la condición de Diputado; de la STC 185/1993, en la que se alcanza la conclusión de que el abandono, por parte de un Concejal, de un determinado Grupo municipal se consumó por propia voluntad del recurrente, sin que el anterior desistimiento tuviera virtualidad jurídica; así como, finalmente, del ATC 7/1984, que contiene una referencia incidental al automatismo de la declaración de renuncia al cargo de Concejal.

Ha de coincidir con el Ministerio Fiscal en la apreciación de que las dos primeras resoluciones citadas por el Tribunal Superior de Justicia versan sobre casos de renuncia diferentes al que aquí nos ocupa, de suerte que el alcance de aquella doctrina debe circunscribirse al ámbito acotado por las disposiciones entonces afectadas (arts. 24.1 y 25 ROF, y art. 20.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria), que cifran la efectividad de la renuncia, bien en el momento de “dar cuenta al Pleno” de la misma (art. 25 ROF), bien en el de su presentación ante la Mesa de la Cámara (art. 20.4 del citado Reglamento), en tanto que en el supuesto de autos la normativa legal aplicable, definidora del contenido acabado

de un derecho que, como el aquí invocado, se cuenta entre los derechos fundamentales de configuración legal, exige de la renuncia, para que ésta surta efectos, esto es, para que opere como causa legítima de la pérdida de la condición de Concejal, que se haga “efectiva por escrito ante el Pleno de la Corporación” (art. 9.4 ROF).

La interpretación dada por el Tribunal Superior de Justicia al contenido de este art. 9 resulta innecesariamente restrictiva en orden a la efectividad del derecho fundamental al mantenimiento en los cargos públicos, sin que, por lo demás, pueda deducirse de la jurisprudencia constitucional en la materia, a la que ha recurrido la propia Sala para fundamentar la sentencia que ahora se impugna. En efecto, el art. 9.4 ROF sitúa el momento de la renuncia en aquel en el que la misma se hace “efectiva” ante el Pleno, esto es, no cuando se presenta en el Registro de la Corporación municipal, sino precisamente cuando, registrada en el Ayuntamiento, dicha renuncia es llevada ante el Pleno, siendo ahí, en ese instante, cuando se hace efectiva. Hasta ese momento puede hablarse, si se quiere, de una renuncia en curso o en tramitación, pero la efectividad de la misma, esto es, su eficacia jurídica, se concreta por la normativa vigente en el momento preciso en el que la misma llega al Pleno de dicha Corporación. Ante éste, pues, no se da simplemente cuenta de una renuncia que ya fuera efectiva (art. 25 ROF), sino que, conviene reiterar, lo que más bien tiene lugar es una renuncia que con ese acto de presentación y no antes —ni con ocasión de actos previos o de tramitación—, se hace efectiva. Ciertamente, el asentimiento del Pleno de la Corporación no es condición para la efectividad de la renuncia ante él, siendo posible su revocación antes de que el Pleno tome conocimiento de aquélla; tampoco dicho asentimiento es condición para la efectividad de la misma. En este sentido, la renuncia es, por así decir, automática, pero sólo cuando se presenta ante el Pleno y deviene, con esa presentación, “efectiva”.

En suma, este entendimiento de la normativa conformadora del contenido del derecho fundamental del recurrente a ser mantenido en su condición de Concejal no es sólo el más ajustado a la dicción del art. 9.4 ROF, sino, sobre todo, el más adecuado a la perspectiva constitucional que aquí hemos de adoptar, pues si algún sentido tiene el mencionado derecho fundamental al mantenimiento en los cargos públicos representativos, éste no es otro que el de garantizar el ejercicio de la función representativa en el marco definido por la legalidad, impidiendo que pueda ser perturbado como consecuencia de un entendimiento abusivo de la lógica de las mayorías. Por el contrario, la interpretación efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la medida en que aprecia la absoluta irrevocabilidad del

escrito de renuncia desde el momento de su presentación, sin posibilidad alguna de incidencia de cualquier otro escrito presentado por el propio recurrente revocando el anterior, con independencia de que el primero no hubiera sido aún presentado ante el Pleno, implica una restricción enteramente innecesaria y como tal ilegítima a la efectividad del reiterado derecho fundamental, determinando así la vulneración del mismo» (f.j. 4).

Fallo: Estimar la demanda de amparo y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho fundamental del recurrente al mantenimiento en el ejercicio de los cargos públicos (art. 23.2 CE).

2.º Anular la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) en el recurso núm. 2297/1996, de 15 de julio de 1996.

(Sentencia n.º 214/1998, de 11 de noviembre. Sala Primera. BOE 17-12-1998. P. Cruz Villalón.)

2. *Recursos de amparo núms. 1625/1995 y 1660/1995 (acumulados) formulados por un Concejal del Ayuntamiento de Onteniente y por este último, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Valencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado contra acuerdo del Ayuntamiento de Onteniente, por el que se impusieron cuatro sanciones disciplinarias. Se alega la vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. El TC deniega el amparo.*

«Ambos recursos acumulados han impugnado la sentencia que invalidó el Acuerdo sancionador alegando la infracción del art. 23.2 de la Constitución. El del Concejal recurrente, porque entiende que, fundada dicha sentencia en la intervención en el Pleno municipal del Concejal instructor del expediente, ello implica una limitación no autorizada por precepto alguno en el normal desempeño de sus funciones representativas de carácter electivo en aquel órgano. Y el de la Corporación, que asimismo alega esos argumentos, aduce también que con la sentencia se priva al Pleno municipal de la participación de uno de sus miembros que, por elección popular, lo componen.

En síntesis, es posible señalar que en ambos recursos la queja ante el Tribunal es la misma, o sea la vulneración del derecho reconocido por el art. 23.2 de la Constitución a acceder, permanecer y ejercer las funciones

y cargos públicos en condiciones de igualdad. Ejercicio en el que se vería perturbado, según los recurrentes, el Concejal instructor del expediente disciplinario al formar luego parte del Pleno que impuso la sanción y anularse ésta por esa doble actuación.

Importa, no obstante, antes de examinar esa cuestión, resolver acerca de la excepción que alega el Ministerio Fiscal de falta de la legitimación del Ayuntamiento para deducir su recurso de amparo.

Aun partiendo de que el art. 46.1, b) de la LOTC atribuye legitimación activa para el recurso de amparo a quienes hayan sido parte en el proceso judicial previo y, ciertamente, tal es el caso del Ayuntamiento de Onteniente que intervino como demandado en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el funcionario sancionado, no es menos cierto que el recurso de amparo está concebido para la protección de derechos fundamentales propios y no de terceras personas, incluso si éstas han intervenido en el proceso judicial previo y que tampoco puede ejercitarse por sustitución en el derecho del interesado.

Respecto de la segunda alegación del Ayuntamiento, basta señalar, como hace el Ministerio Fiscal, que de los derechos reconocidos en el art. 23 sólo pueden ser titulares los ciudadanos y no las personas jurídicas públicas» (ff.jj. 1 y 2).

«Lo que se pretende, pues, es que este Tribunal revise y deniegue el amparo que a la persona administrativamente sancionada había otorgado la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa fundándose en la falta de imparcialidad del órgano decisor (el Pleno municipal), pretensión que comportaría según el recurrente, al anular dicha sentencia, el reconocimiento de su derecho a permanecer y actuar en un cargo público de elección popular. Lo que viene a plantear pues es la prevalencia del derecho fundamental alegado (del art. 23.2 CE) respecto del que la sentencia había reconocido a quien allí fue recurrente, de los protegidos por el art. 24.2 CE, en definitiva, la invalidación de aquella decisión de amparo judicial, cuestión que de suyo no nos corresponde (STC 41/1997). De modo que ante nosotros viene el ahora recurrente para pretender el reconocimiento de un derecho antitético con el que se había reconocido a la parte contraria, por entender que la sentencia impugnada, al anular el acto sancionador, lo hizo privando al recurrente de su derecho a formar parte del Pleno municipal y con ello de derechos inherentes al cargo.

Pretensión que no puede prosperar, en primer término, porque la sentencia aquí impugnada no privó al recurrente en modo alguno de su cargo

de Concejal ni de su participación en el Pleno municipal, como tampoco obstaculizó en general el ejercicio de sus funciones como seguidamente se dirá.

Lo que en el caso se dilucidaba, en efecto, era, simplemente, si en aquella circunstancia, y para aquel concreto acto, el Pleno había obrado o no con imparcialidad y eso fue lo que el Tribunal se limitó a ponderar para decidir si la resolución se ajustaba o no a Derecho. Y tampoco podría prosperar el amparo aunque la decisión del Tribunal Contencioso se examinase desde el punto de vista de la general falta de imparcialidad objetiva del Pleno municipal en calidad de órgano sancionador como consecuencia simplemente de que del mismo formase parte el Concejal instructor del expediente. Ciertamente es que en esa cuestión de la imparcialidad objetiva del órgano sancionador aun razonando con la cautela a la que hemos venido aludiendo cuando se ha tratado de aplicar garantías del orden penal al administrativo sancionador (SSTC como la 4/1989 y la 22/1990) donde dijimos que “esa operación sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza...”; y que “no puede pretenderse que el instructor en un procedimiento administrativo sancionador y menos aún el órgano llamado a resolver del expediente goce de las mismas garantías que los órganos judiciales habrá de ser en cada situación como pueda determinarse en qué medida aquellos principios del orden penal puedan aplicarse al orden administrativo y, en casos como el presente, a su procedimiento. Mas, aun con tal cautela, ya es posible advertir que el art. 134.2 de la Ley 30/1992 (de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) da paso en el procedimiento sancionador a una distinción como la que aquí nos ocupa, al prescribir “la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos”. (Otro tanto, en el art. 10.1 del Real Decreto 1398/1993.) Y concretamente en nuestra STC 142/1997 se hace una invocación explícita a la aplicación de la imparcialidad objetiva al decir que “corolario más trascendental se halla en la necesaria separación entre las funciones instructora y enjuiciadora (doctrina ya firmemente recogida por el Tribunal, e incorporada a la legislación procesal)”... y que “la identidad de naturaleza de la infracción administrativa y del delito, de pena y sanción, exigen la extensión de esta incompatibilidad al procedimiento administrativo sancionador”.

Conclusión, que, sin perjuicio de otras consideraciones, donde puede tener mayor aplicación es en un procedimiento sancionatorio municipal como el que nos viene ocupando, precisamente porque en él es propia del sistema orgánico de la Corporación la separación entre el órgano decisio-

rio y el instructor, así como el carácter permanente y colegiado de aquél. Y donde, por consiguiente, la incompatibilidad del Concejal a quien se encomendó la instrucción con su presencia en la reunión del Pleno convocado para resolver, resulta manifiesta y demanda, del mismo modo que para los Tribunales, la aplicación de dicha interpretación de nuestra doctrina. Pudiendo así concluir que dicha incompatibilidad no priva a aquél de su derecho como miembro electo de la Corporación, puesto que solamente le impone la abstención en interés de la imparcialidad de la resolución cuando se trate de resolver un expediente por él mismo instruido.

Desde tal punto de vista, pues, tampoco cabría objeción a la sentencia impugnada, en la que no cabe hallar vulneración del art. 23.2 CE» (ff.jj. 4 y 5).

Fallo: Desestimar los recursos de amparo.

(Sentencia n.º 231/1998, de 1 de diciembre. Sala Segunda. *BOE* 30-12-1998. J. Gabaldón López.)

VI. EMPLEO PÚBLICO

1. *Recurso de amparo núm. 3455/1995 contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sección Segunda), de 22 septiembre 1995, recaída en los autos del recurso contencioso-administrativo por el que se impugna la Orden de la Consejería de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 13 diciembre 1993, que resolvía definitivamente el concurso de traslados convocado por Orden de 4 de mayo de 1993 para provisión de puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Guardería Forestal de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El recurrente en amparo alega que el impedirle participar en el concurso por su condición de Agente Forestal de la Administración del Estado ha lesionado su derecho a la igualdad, sin que exista ninguna justificación. El TC deniega el amparo.*

«La movilidad de funcionarios entre las distintas Administraciones Públicas y, en concreto, entre funcionarios de las Administraciones Autonómicas y la del Estado, que es el supuesto que ahora interesa, se encuentra regulada en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; norma que, si bien parte de la consideración de que la movilidad puede contribuir a una mejor utilización de los recursos

humanos, hace depender esta posibilidad de lo que dispongan las relaciones de puestos de trabajo. En definitiva, deja que sea cada una de las Administraciones Públicas las que, a través de las relaciones de puestos de trabajo, determine los puestos que pueden ser desempeñados por funcionarios de otras Administraciones Públicas.

Ningún reproche de inconstitucionalidad puede realizarse a esta forma de regular la movilidad entre los funcionarios de la Administración estatal y la autonómica. Debe tenerse en cuenta que la remisión que efectúa el art. 17.1 de la Ley 30/1984 a las relaciones de puestos de trabajo constituye una forma de permitir que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias en materia de organización de su propia función pública, lo que, en sí mismo, constituye un bien constitucionalmente protegible y por ello no puede considerarse que la reserva que efectúen las relaciones de puestos de trabajo a Cuerpos de funcionarios propios y específicos de esa Administración sea contraria al art. 23.2 CE.

El reconocimiento constitucional de la autonomía de los diversos entes territoriales que configuran el Estado conlleva que estas entidades tengan su propia Administración Pública y, consecuentemente, las competencias necesarias en materia de autoorganización. De ahí que este Tribunal haya venido afirmando que las Administraciones Públicas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar, o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (SSTC 57/1990, 293/1993 y 9/1995). En el caso de las Comunidades Autónomas, que es el supuesto que ahora interesa, este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en los arts. 147.2 c), 148.1.1 CE y los concordantes de los Estatutos de Autonomía —en este caso el art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha—, por lo que, sin perjuicio de que tengan que respetar la legislación básica en esta materia (art. 149.1.18), deben reconocérseles competencias para organizar su propia Administración Pública, lo que implica reconocerles también competencias en materia de organización de su propia función pública.

Por todo lo expuesto hay que llegar a la conclusión de que el acto administrativo por el que se excluyó al ahora recurrente del concurso para la provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Guardería Forestal de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por no tener la condición de funcionario de esta Administración Autonómica no vulnera el art 23.2 CE. Esta resolución se limitó a aplicar lo dispuesto en la Relación de

Puestos de Trabajo, donde expresamente se reserva el desempeño de estos puestos de trabajo a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Guardería Forestal de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; reserva que, como se ha señalado, no puede considerarse contraria al derecho fundamental a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, ya que esta decisión constituye una manifestación del ejercicio de las competencias que en materia de organización de su propia función pública corresponde a esta Comunidad Autónoma.

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 156/1998, de 13 de julio. Sala Segunda. *BOE* 18-8-1998. T.S. Viven Antón.)

VII. CAUSAS DE INADMISIBILIDAD

1. *Recurso de amparo núm. 1333/1996, promovido por el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera (Córdoba), contra Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba, de 13 de febrero de 1996, confirmatorio en apelación de Autos del Juzgado de Primera Instancia de dicha ciudad, dictados el 19 de septiembre y 2 de noviembre de 1995, que no dieron lugar a la nulidad de actuaciones promovida por dicha Corporación municipal frente a resoluciones del mencionado Juzgado (Auto y providencia de 14 de julio de 1995), sobre embargo de bienes, dimanantes del juicio ejecutivo núm. 18/1994 seguido por "Banco Urquijo, SA", contra referido Ayuntamiento. El TC inadmite el recurso por extemporáneo.*

«De la jurisprudencia constitucional cabe, pues, extraer determinadas pautas que proporcionen un cierto grado de certeza en la aplicación del presupuesto procesal que nos ocupa, orientadas, de una parte, a que el amparo preserve su carácter subsidiario respecto de la tutela de los derechos y libertades que han de dispensar los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria, (decidiendo los recursos y remedios procesales que constituyan cauce idóneo en el que obtener la restauración o preservación de aquéllos), y de otro lado, a que se respete el plazo de interposición del amparo como plazo de caducidad, que hace inviable el recurso si éste se promueve tras una artificiosa prolongación de la vía judicial precedente, siguiendo cauces procesales inidóneos e insusceptibles, por ello, de que los Jueces y Tribunales otorguen su tutela primaria.

Así, hemos de señalar que la improcedencia del recurso previo debe derivar de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad. No cabe estimar, por otra parte, la improcedencia si, atendidas las circunstancias, el recurso intentado buscaba o era la única forma razonable y habitual de reparar una supuesta indefensión. Y, finalmente no hay improcedencia si de las circunstancias del caso se colige que el recurrente obraba en la creencia de que hacía lo correcto y, por consiguiente, actuaba sin ánimo dilatorio, como así podría suceder si es la resolución judicial recurrida la que induce, mediante su expresa mención, a la interposición del recurso (SSTC 224/1992, 253/1994, 19/1997 y 135/1997, entre otras)» (*vid. f.j. 3*).

«Trasladada dicha doctrina al caso debatido, aparece como clara y manifiesta la circunstancia de una artificiosa e inútil (*iter inutilis*) prosecución por el Ayuntamiento demandante, de una vía de recurso procesal que, por la también clara improcedencia del mismo, no permitía a los órganos judiciales, en este caso, a la Sala Primera del Tribunal Supremo, la posibilidad de reparar en vía de casación la supuesta lesión del derecho fundamental que el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera invoca como lesionado (art. 24.1 CE).

En efecto, en la hipótesis más favorable para la Corporación local demandante, el *dies a quo* del plazo de veinte días hábiles para promover el recurso de amparo ha de fijarse en el de la notificación a dicho Ayuntamiento del Auto dictado, el 13 de febrero de 1996, por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Córdoba desestimatorio de la apelación, notificación que tuvo lugar el 22 de febrero de 1996, siendo así que desde esta última fecha hasta la de 29 de marzo de 1996, en que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal la demanda de amparo transcurrió sobradamente el referido plazo de caducidad.

No cabe, para rehabilitar dicho plazo, tomar como día inicial del mismo el posterior de la notificación al Ayuntamiento del Auto de la Audiencia Provincial de 9 de marzo de 1996, por el que se inadmitió o no se tuvo por preparado el anunciado recurso de casación ante la Sala Primera del Tribunal Supremo, y ello por cuanto dicho recurso de casación era, como pone de relieve el Ministerio Fiscal y razona dicho Auto, claramente improcedente, dado que el art. 1687.2.º LECiv solamente permite promover el recurso de casación contra los Autos dictados en apelación, recaídos en fase de ejecución de Sentencias pronunciadas en juicios declarativos ordinarios (mayor cuantía en todo caso y menor cuantía en determinados

supuestos), siendo así que el Auto de apelación de la Audiencia Provincial de Córdoba y los por él confirmados del Juzgado de Primera Instancia fueron adoptados en la vía de apremio de un juicio ejecutivo del art. 1429 y siguientes de la Ley Procesal Civil, y aunque así no fuera contra dichos Autos dictados en fase de ejecución de Sentencias sólo se abre la casación, limitadamente, “cuando resuelvan puntos sustanciales no controvertidos en el pleito no decididos en la Sentencia o que contradigan lo ejecutoriado”, supuesto claramente no concurrente en el caso, dado que el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera (que de modo inconsecuente, consintió la inadmisión del recurso de casación al no promover recurso de queja) contrajo su discrepancia jurídica a la improcedencia del embargo acordado en la vía de apremio del juicio ejecutivo, sin cuestionar en modo alguno que los términos de las resoluciones adoptadas en dicha vía fueran discordantes con los de la Sentencia firme de remate que puso fin al mencionado juicio ejecutivo cambiario.

En atención a lo razonado no cabe, pues, sino coincidir con el Ministerio Fiscal y apreciar que la demanda de amparo fue interpuesta fuera del plazo de caducidad que establece el art. 44.2 LOTC, lo que conduce derechamente a la inadmisibilidad del recurso, *ex art. 50.1, a) LOTC*» (f.j. 4).

Fallo: Inadmitir el presente recurso de amparo.

(Sentencia n.º 201/1998, de 14 de octubre. Sala Primera. *BOE* 18-11-1998. P. García Manzano.)

2. *Recurso de amparo núm. 1335/1996 formulado por el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera contra Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba, de 22 febrero 1996, confirmatorio en apelación de Autos del Juzgado de Primera Instancia de dicha capital, de 19 septiembre y 2 de noviembre de 1995, así como la Providencia de 17 mayo de 1995, que no dieron lugar a la nulidad de actuaciones promovidas por dicha Corporación frente a resoluciones del referido Juzgado, sobre apercibimiento de vía de apremio contra bienes del Ayuntamiento, derivado de deuda frente a un particular señalada en declarativo de menor cuantía. El TC inadmite el amparo por extemporaneidad del recurso.*

«La cuestión sometida al conocimiento de este Tribunal en este recurso coincide sustancialmente con la resuelta en nuestra STC 201/1998. En el presente recurso de amparo, el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera recurrente también en el caso resuelto por dicha sentencia, impugna la providencia del Juzgado de Primera Instancia que le requería de pago,

con apercibimiento de proceder a la vía de apremio de no hacerlo voluntariamente, así como el auto de la Audiencia Provincial que confirma en apelación dicha providencia y las demás resoluciones del Juzgado.

Pues bien, al igual que en el asunto decidido por este Tribunal en la mencionada Sentencia, en este caso debemos pronunciarnos también por la inadmisión del presente recurso de amparo. En efecto, no cabe, sino coincidir con el Ministerio Fiscal, y declarar que la demanda de amparo ha sido interpuesta fuera de plazo como consecuencia del empleo por el recurrente de un recurso manifiestamente improcedente, con el propósito de dilatar artificialmente el término para interponer la demanda de amparo» (*vid. f.j. 1*).

Fallo: Inadmitir el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 209/1998, de 27 de octubre. Sala Primera. BOE 2-12-1998. P. García Manzano.)

3. *Recurso de amparo núm. 1676/1996 formulado por el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera contra Auto de la Audiencia Povincial de Córdoba (Sección Primera), de 12 marzo 1996, confirmatorio en apelación de autos del Juzgado de Primera Instancia de dicha capital, de 27 noviembre de 1995 y 8 de enero de 1996, en asuntos de menor cuantía, contra el referido Ayuntamiento. El TC inadmite el recurso por extemporáneo.*

Se reitera la doctrina de la STC 201/1998. *Vid. supra.*

Fallo: Inadmitir el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 210/1998, de 27 de octubre. Sala Primera. BOE 2-12-1998. P. García Manzano.)

VIII. RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

1. *Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 4413/1996, 280/1997, 466/1997, 467/1997, 468/1997 y 4762/1997, promovidas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, acerca de los arts. 5.º, b) y 40.1 del RDLeg. 2795/1980, de 12 diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo. El Auto de planteamiento de la cuestión ciñe la duda de constitu-*

cionalidad a los arts. 5, b) y 40.1 LPEA, preceptos a cuyo tenor respectivamente el TEAC conocerá “en segunda instancia, de los recursos de alzada que se interpongan contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales” (hoy, Regionales), y “las resoluciones del Ministro de Hacienda y del Tribunal Económico-Administrativo Central serán recurribles por vía contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional”. El TC remite a la doctrina de la STC 91/1998 y desestima las cuestiones de inconstitucionalidad.

«En las cuestiones de inconstitucionalidad aquí acumuladas se han planteado los mismos problemas que ya lo fueron en la núm. 1660/1994 y las acumuladas a ella, siendo asimismo idéntica la argumentación ofrecida.

Las dudas de constitucionalidad fueron resueltas por la STC 91/1998 que desestimaba las cuestiones planteadas por lo cual basta ahora con remitirse por entero a los fundamentos allí expuestos» (f.j. único).

Fallo: Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 133/1998, de 18 de junio. Pleno. BOE 17-7-1998. J. Galdón López.)

2. *Recurso de amparo núm. 2941/1995, interpuesto contra Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede en Sevilla), de 15 noviembre 1994, desestimatoria del recurso contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, de 14 octubre 1992, confirmatoria de la Resolución de la Delegación de Hacienda de la Junta de Andalucía, de 30 noviembre 1990, por la que se afirmaba la procedencia y se denegaba el fraccionamiento de diversas autoliquidaciones correspondientes al gravamen complementario de la tasa fiscal sobre máquinas recreativas y de azar (ejercicio de 1990) establecido por el art. 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio. La recurrente en amparo alega el trato fiscal discriminatorio que el establecimiento del referido gravamen le había supuesto así como la lesión del derecho a la tutela, a causa de la decisión de la Sala de no plantear la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por ella respecto del art. 38.2.2 de la Ley 5/1990. El TC deniega el amparo.*

«Salvo la que tiene por contenido el art. 14 CE, son evidentemente inadecuadas al presente cauce de amparo las perspectivas desde las que se

impugnan la liquidación tributaria y sus confirmaciones posteriores, no incardinables en los artículos de la Constitución cuya infracción es recurrible en amparo (art. 41 LOTC). A ello no empece el que la STC 173/1996 haya declarado inconstitucional y nulo el artículo que establecía el gravamen que origina dicha liquidación por la vulneración de un principio, el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no susceptible de amparo constitucional, como ya argumentamos en las SSTC 159/1997 (fundamentos jurídicos 6.º y 7.º), 183/1997 (fundamento jurídico 4.º), 55/1998 (fundamento jurídico 2.º) y 71/1998 (fundamento jurídico 5.º), a cuyos razonamientos nos remitimos ahora.

Tampoco cabe estimar la queja relativa a la vulneración del principio de igualdad, escindida en la demanda en tres distintas alegaciones. La primera se refiere a la aplicación de una cuota única para las máquinas recreativas de la misma categoría, sin atención pues a los rendimientos que genera la explotación de cada una de ellas. Esta concreta alegación está ausente del recurso contencioso-administrativo, por lo que, como destaca el Abogado del Estado, adolece de falta de agotamiento de la vía judicial. Debe recordarse, en cualquier caso, que una queja similar en lo esencial —desde la misma perspectiva y en relación con la misma regulación del mismo gravamen— fue rechazada por las SSTC 159/1997 (fundamentos jurídicos 3.º y 4.º), 183/1997 (fundamento jurídico 3.º), 55/1998 (fundamento jurídico 3.º) y 71/1998 (fundamento jurídico 4.º). Su argumentación y sus referencias jurisprudenciales son de aplicación al presente caso.

Las otras dos alegaciones de desigualdad constitucionalmente relevante son claramente rechazables. La primera, que se refiere al diferente régimen jurídico que rige el juego en el sector privado y en el sector público, porque carece ostensiblemente de un presupuesto mínimamente homogéneo que dé lugar a la comparación de consecuencias jurídicas desde la estricta perspectiva del art. 14 CE. La segunda, construida a partir de ciertas diferencias territoriales en el tratamiento administrativo de las autorizaciones para la explotación de máquinas recreativas, porque desconoce que el principio constitucional de igualdad no puede fundamentar, como aquí se pretende, un reproche de discriminación por indiferenciación (entre otras, SSTC 86/1985, 109/1988 y 308/1994)» (f.j. 2).

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 137/1998, de 29 de junio. Sala Segunda. *BOE* 30-7-1998. C.V. Pi-Sunyer. Voto particular formulado por F. García-Mon y González-Regueral.)

IX. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Recurso de amparo núm. 3413/1995, formulado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 4 noviembre 1994, en asunto sobre convocatoria de concurso de méritos para la adquisición de la condición de Catedrático de Secundaria. Los demandantes de amparo alegan que al haberse omitido el emplazamiento personal de los hoy recurrentes en el proceso en el que dicha Sentencia se dictó se les había impedido el acceso al mismo privándoles de la posibilidad de defensa y, en definitiva, de los derechos derivados del referido concurso, en el cual adquirieron la condición de Catedráticos. El TC desestima el recurso.*

«Y aunque no haya evidencia formal de que aquéllos tuvieran conocimiento del proceso contencioso-administrativo con anterioridad al momento en que se les comunicó la ejecución de la Sentencia, una razonable inferencia de las circunstancias de hecho permite afirmar que no podían ignorar la existencia del litigio quienes esperaban del proceso selectivo en el que participaban y cuya impugnación habría de serles conocida, los mismos resultados que ahora alegan, puesto que la propia Generalidad se había mostrado parte demandada y el procedimiento afectaba a un número importante de profesionales de características y ejercicio afines, cuyas incidencias es presumible que habían de seguir con interés. Y, aún más, la ignorancia que alegan ahora no es explicable en términos racionales si se repara en que la Generalitat estaba personada en el proceso y fue requerida por el Tribunal para que emplazase a quienes fuesen titulares de derechos o intereses sin que ello se llevase a cabo porque evidentemente en aquel momento no sería posible determinar, de entre todos los destinatarios de la convocatoria ni de los eventuales solicitantes del concurso aquellos que pudieran tener intereses contrarios a su impugnación. Pero, la propia Generalidad había publicado el 26 de febrero de 1993 la lista de seleccionados y antes, también, el 24 de julio de 1992, una resolución citando para su comparecencia a todos los interesados a los efectos de este recurso: aun más, como se alega ahora por los entonces recurrentes, las disposiciones en que la convocatoria había de fundarse y la misma convocatoria “corrieron como un reguero de pólvora” por los claustros de todos los centros, dada la generalidad de profesionales docentes a los que afectaba se ocupó de ello la prensa (como también de los centenares de recursos de reposición presentados) e incluso algún boletín profesional como el que aportaron a estos autos; incluso la condición de catedrático se adquirió (según ale-

gan) por muchos de los que habían recurrido las bases y ahora mantienen la misma postura.

Por último, contra las bases de la convocatoria del concurso se habían interpuesto no sólo el recurso contencioso-administrativo cuya Sentencia ahora se cuestiona, sino otros varios, unos por elevado número de interesados (102 en el que motivó el amparo) y otros por Sindicatos y Asociaciones profesionales en interés de sus afiliados, de suerte que resulta presumible el conocimiento general de los mismos.

No es, en consecuencia, posible ignorar que se da en el caso una presunción de conocimiento tan fundada que no resulta equiparable a la que con respecto a los ciudadanos en general representan estos procesos contenciosos y su anuncio por edictos puesto que se apoya en conjunto decisivo de hechos concurrentes en el caso, tales que no permiten estimar que se produjera una real indefensión» (*vid. f.j. 4*).

Fallo: Desestimar el recurso de amparo.

(Sentencia n.º 113/1998, de 1 de junio. Sala Segunda. BOE 3-7-1998. J. Gabaldón López.)

2. *Recurso de amparo núm. 1562/1995, promovido contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de marzo de 1994, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 305/1992 que estimaba el recurso formulado contra la Resolución del Conseller de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, de 21 de noviembre de 1991, sobre relación de aspirantes admitidos en el concurso-oposición convocado para la provisión de vacantes de Facultativo especialista de los Servicios Jerarquizados de las Instituciones Sanitarias del Servicio Valenciano de Salud. El TC otorga el amparo por entender vulnerado el derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales por falta de emplazamiento personal y directo.*

«Sentada la premisa de que los actores eran titulares de un interés que implicaba su derecho a ser emplazados personal y directamente, hemos de determinar si dicho emplazamiento, además de necesario, era factible.

De las actuaciones remitidas se desprende que una vez interpuesto el recurso contencioso-administrativo por el señor Sastre Sastre, la Sala de lo Contencioso dictó providencia acordando la remisión del expediente

administrativo y que “por la Administración demandada, y previamente a dicha remisión, se proceda a notificar la interposición del recurso a los posibles interesados en el mismo, emplazándoles ante esta Sala y Sección por veinte días, por si conviniera a su derecho personarse en autos”.

En cumplimiento de lo acordado, se publicó el correspondiente edicto en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma en el que se anunciaba la interposición del recurso. No consta, sin embargo, que recibido el oficio de la Sala, la Administración procediera a comunicar a los recurrentes, a los que les había adjudicado las plazas y que eran fácilmente identificables, la existencia del mencionado proceso de conformidad con el art. 64 LJCA. Estos hechos evidencian el incumplimiento por la Administración del deber de emplazar de modo diligente a quienes aparecían indudablemente como interesados a efectos de la impugnación en el proceso contencioso-administrativo. Lo que unido a la remisión incompleta del expediente administrativo determinó que el órgano judicial no pudiera conocer la existencia de titulares de las plazas y, lógicamente, tampoco permitió la efectividad del deber de supervisión que contempla el núm. 2 del art. 64 LECiv, en su redacción de la Ley 10/1992, ya en vigor cuando se cumplimenta el anterior proveído.

Por otra parte, no cabe apreciar que existiera falta de diligencia por parte de los solicitantes de amparo. De las actuaciones no puede deducirse que los demandantes hayan tenido conocimiento de la existencia del proceso en el que no fueron emplazados personalmente. Por el contrario, lo único que al respecto obra en autos es la notificación de la sentencia recaída realizada por la Administración en fase de ejecución. De igual modo, tampoco puede entenderse que el emplazamiento edictal haya sido suficiente a los efectos del art. 24.1 CE pues, como este Tribunal viene reiterando, en los casos en los que el interesado sea conocido e identificable, esta forma de emplazamiento no sustituye el emplazamiento directo y personal; regla que solamente se exceptiona en el caso de que se trate de una Administración Pública, pues se considera que para estos sujetos de derechos no es una carga excesiva leer el “Boletín Oficial” (STC 81/1985). Al no ser aplicable a los recurrentes la excepción señalada, no puede considerarse que la no lectura de los boletines oficiales en los que se publicaron los anuncios emplazando a los interesados constituya una falta de diligencia por parte de los demandantes de amparo.

Finalmente, resta por comprobar si la falta de llamada al proceso de los recurrentes en amparo les colocó en una situación de indefensión material contraria al art. 24.1 CE (SSTC 43/1989, 101/1990, 6/1992, 105/1992, 105/1995 y 31/1998).

Pues bien, dadas las específicas circunstancias concurrentes en el proceso contencioso-administrativo y las pretensiones que en el mismo se deducían, es evidente que la falta de emplazamiento ha causado a los recurrentes un perjuicio real, ya que la resolución judicial ha incidido directamente y en un sentido desfavorable en sus derechos e intereses. Tal extremo se pone en evidencia con la ejecución de la sentencia. En efecto, para llevar a cabo lo acordado por la Sala de lo Contencioso, la Consejería de Sanidad procede a notificar personalmente a los actores la resolución recaída y, seguidamente, en cumplimiento de lo establecido en la base 7.2.4 de la Orden de la convocatoria, que disponía la preferencia de los seleccionados por el sistema de promoción sobre los procedentes del sistema de acceso libre, deja sin efecto la adjudicación de las plazas de especialidad a los actores, quienes cesan en dichos puestos.

Las anteriores consideraciones nos llevan a la conclusión de que la falta de emplazamiento ha generado a los recurrentes una evidente indefensión material contraria al art. 24.1 CE, quienes se vieron privados de sus plazas en virtud de la sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo en el que no pudieron intervenir formulando alegaciones.

Por todo lo expuesto y al comprobar la lesión del art. 24.1 CE procede otorgar el amparo solicitado» (ff.jj. 5, 6 y 7).

Fallo: 1.º Reconocer que se ha vulnerado a los recurrentes el derecho a la tutela judicial efectiva.

2.º Restablecerles en su derecho, y, a este fin:

a) Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 2 de marzo de 1994, recaída en el recurso contencioso-administrativo 305/1992.

b) Retrotraer las actuaciones del mencionado proceso contencioso-administrativo al momento en que los demandantes debieron ser emplazados personal y directamente.

(Sentencia n.º 122/1998, de 15 de junio. Sala Segunda. BOE 17-7-1998. T.S. Vives Antón.)

3. *Recurso de amparo núm. 195/1996 interpuesto contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 diciembre 1995, resolutoria, en virtud de*

allanamiento de la Administración, de los recursos 788, 960 y 1112 de 1995, interpuestos contra las Órdenes de la Consejería de Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria de 21 de diciembre de 1994 y de 13 de enero de 1995, publicadas en el Boletín Oficial de Cantabria de 31 de enero de 1995, en virtud de las cuales se convocaron determinados procedimientos selectivos. El recurrente en amparo, que figuraba en la lista de los admitidos y cuya personación como codemandado había sido reconocida por la Sala, alega que la falta de contestación a las alegaciones vertidas en el escrito de contestación a la demanda vulnera su derecho de defensa. El TC deniega el amparo.

«El objeto de este proceso de amparo coincide en lo esencial con el que fue resuelto por esta misma Sala en la STC 96/1998. Es, pues suficiente la remisión a dicha sentencia transcribiendo únicamente a continuación el fundamento que contiene su *ratio decidendi* en los siguientes términos:

“Según se desprende de las circunstancias concurrentes en el presente supuesto, el interesado, a diferencia de lo que acaecía en el recurso de amparo núm. 3845/1995, tuvo oportunidad de contestar a la demanda y, en consecuencia, oponerse a los motivos en los que basaba la pretensión de anulación de las convocatorias que habían instrumentado el procedimiento selectivo de carácter restringido (excepcional, singular y único, en la caracterización del recurrente) establecido por el número uno de la Disposición transitoria 6.^a de la Ley 4/1993, aun cuando no pudiera formular las pertinentes alegaciones en relación con el allanamiento de la Administración. Un allanamiento, por otro lado, que no se erige en única *ratio* de la estimación del recurso contencioso-administrativo ex art. 89.1 y 2 LJCA, antes bien, en el cuerpo de razonamiento desplegado por el órgano judicial se inserta como un argumento más, junto a los de la previa anulación de la oferta de empleo público de que traían causa las convocatorias atinentes al hoy actor, convocatorias que, asimismo, habían sido anuladas por el órgano *a quo* en el momento de dictarse el fallo controvertido. En otros términos, no cabe sostener que en el presente caso el principio de contradicción (SSTC 201/1987, 53/1992 y 18/1996) trasunto del de defensa (SSTC 48/1984 y 31/1989), haya sido excluido frontal y absolutamente, hasta el punto de colocar al interesado en una situación de indefensión material (por todas, STC 140/1997, fundamento jurídico 2.^o), lesiva del derecho a un proceso con todas las garantías ex art. 24.2 CE”.

Por ello y lo demás razonado en dicha sentencia procede también en este caso denegar el amparo solicitado» (f.j. único).

Fallo: Desestimar el presente recurso de amparo.

(Sentencia n.º 138/1998, de 29 de junio. Sala Segunda. BOE 30-7-1998. F. García-Mon y González Regueral.)

4. *Recurso de amparo núm. 655/1996 interpuesto contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de enero de 1996, resolutoria, en virtud de allanamiento de la Administración, del proceso núm. 887/1995, interpuesto contra las Ordenes de la Consejería de Presidencia de la Diputación Regional de Cantabria de 21 de diciembre de 1994 y de 13 de enero de 1995, publicadas en el Boletín Oficial de Cantabria de 31 de enero de 1995, en virtud de las cuales se convocaron determinados procedimientos selectivos. El recurrente en amparo, que figuraba en la lista de los admitidos y cuya personación como code mandado había sido reconocida por la Sala, alega que la falta de contestación a las alegaciones vertidas en el escrito de contestación a la demanda vulnera su derecho de defensa. El TC deniega el amparo.*

«El objeto de este proceso de amparo coincide en sus trazos esenciales con el que fue enjuiciado por esta misma Sala en la STC 96/1998» (vid. *supra* STC 138/1998)).

Fallo: Desestimar el presente recurso de amparo.

(Sentencia n.º 139/1998, de 29 de junio. Sala Segunda. BOE 30-7-1998. R. de Mendizábal Allende.)

5. *Recurso de amparo núm. 3136/1995 formulado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 1 febrero 1994, que anuló dejándola sin efecto la Orden de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, de 22 mayo 1991, que había resuelto el concurso de traslados entre cuerpos de funcionarios docentes, que imparten enseñanzas medias, artísticas e idiomas. El TC estima parcialmente el recurso y otorga el amparo por falta de emplazamiento de los recurrentes, en calidad de code mandados.*

«Pues bien el contraste de las circunstancias del caso con los criterios que, sintéticamente expuestos, se derivan de la indicada doctrina, arroja el siguiente resultado:

A) En primer término, del examen de las actuaciones recibidas se desprende, en efecto, la falta de emplazamiento personal de los actuales demandantes de amparo, que fue corroborada, a requerimiento de este Tribunal, por la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana, mediante Informe del Área de Personal remitido el pasado 22 de octubre de 1997; quedando limitado, pues, su emplazamiento al edicto publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Valencia* de 28 de abril de 1992.

La imputabilidad de esta omisión al órgano judicial resulta asimismo indudable, pues, a pesar de que, por providencia de 14 de enero de 1992, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana interesó de la Administración demandada que, con carácter previo a la remisión del expediente, procediera a notificar la interposición del recurso a los posibles interesados, no consta que efectuara posteriormente, una vez recibido el expediente, control alguno de la falta de realización de los emplazamientos, conforme resultaba exigible a tenor de la doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 9/1981, 63/1982 y 74/1984), y se dispone ahora en el art. 64.2 LJCA, en la redacción dada al mismo por la Ley 30/1992.

B) No cabe duda, por otro lado, de que los actuales demandantes de amparo tenían derecho a ser emplazados personalmente, al encontrarse legitimados pasivamente en calidad de codemandados [art. 29.1, b) LJCA], por derivar en su favor derechos subjetivos del acto administrativo impugnado, la Orden de 22 de mayo de 1991, resolutoria del concurso de traslados, que dispuso su nombramiento para ciertos destinos; lo que conllevaba su posible afectación por los ulteriores efectos materiales de la cosa juzgada (SSTC 192/1997 y 70/1998). Como tampoco existe duda de que su emplazamiento era factible a partir de los datos obrantes en el expediente administrativo, al venir identificados en la referida Orden, en concreto, en la primera relación de su anexo I.

Ello no obstante, la Asociación de Catedráticos de Bachillerato de la Comunidad Valenciana invoca dos razones que justificarían la falta de emplazamiento: el carácter masivo de los concursos de traslados de los cuerpos docentes no universitarios, que afectan a centenares o miles de personas, lo que, a su juicio, haría imposible el emplazamiento individualizado de todos los participantes; y que los actuales recurrentes sólo habrían resultado afectados tras la ejecución de la sentencia, por lo que no tendrían mejor derecho que los demás a que se les comunicara la existencia del procedimiento.

Sin embargo, ninguno de estos argumentos puede ser aceptado. El primero, porque, aparte de que, a tenor de la concreta pretensión deducida en el proceso, el círculo de legitimados pasivamente era mucho más reducido de lo que se sugiere el criterio determinante del derecho/deber de emplazamiento no es el número, sino la identificabilidad de los titulares de derechos subjetivos resultantes del acto administrativo recurrido.

Y tampoco el segundo argumento puede compartirse, ya que los aquí recurrentes ostentaban *ab initio* legitimación pasiva, por la indicada titularidad de derechos derivados de la Orden impugnada, y no a partir de la ejecución de la sentencia, que sólo vino a materializar, mediante la pérdida de los destinos obtenidos en el concurso, el perjuicio real y efectivo para sus derechos, también exigible, en estos casos, para que la falta de emplazamiento produzca una indefensión con relevancia constitucional (STC 70/1998, fundamento jurídico 6.º).

En contra de la existencia de una verdadera indefensión, la Generalidad Valenciana aduce que los intereses de los aquí recurrentes habrían estado defendidos en el proceso por la propia Administración demandada, autora del acto; y que su intervención como partes en el proceso no hubiera hecho variar el sentido de la sentencia impugnada, coincidente con el de sentencias de años anteriores. Sin embargo, estos argumentos tampoco pueden ser aceptados, pues tales consideraciones no forman parte del juicio que, sobre la existencia de una indefensión material, se ha de efectuar cuando se trata de componente tan esencial del derecho de defensa, como es el llamamiento inicial al proceso de los legitimados para ser parte (STC 144/1997, fundamento jurídico 4.º).

C) Finalmente, aunque las propias circunstancias del caso (en especial, la reiteración de la misma litigiosidad con motivo de cada uno de los concursos de traslados convocados por la Administración valenciana, desde que se produjo la integración), pudieran levantar la sospecha de que los demandantes de amparo, como los demás profesores implicados, no podían desconocer la existencia del nuevo recurso contencioso-administrativo, que afectaba a sus propios nombramientos; no existe, sin embargo, prueba fehaciente de ello, como ha señalado el Ministerio Fiscal.

En efecto, ni las actuaciones recibidas ofrecen, ni las partes demandante y demandada en aquel proceso, y comparecidas en éste, han aportado en sus alegaciones indicio o elemento de juicio alguno que permita afirmar de modo concluyente el conocimiento procesal o extraprocesal de la existencia del litigio por parte de los solicitantes de amparo. Por esta razón, y dado que no pesa sobre estos últimos la carga de probar la inexis-

tencia de dicho conocimiento, no cabe restar relevancia constitucional a la indefensión padecida (por todas, SSTC 8/1997, 144/1997, 229/1997 y 53/1998).

Por todo lo anterior, se ha de concluir la existencia de una lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), por la falta de emplazamiento personal y directo al proceso contencioso-administrativo en el que se dictó sentencia contraria a sus intereses.

Fallo: Estimar parcialmente el recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 1 de febrero de 1994, recaída en el recurso núm. 1674/1991.

2.º Reconocer a los recurrentes el derecho a ser emplazados directa y personalmente en el proceso contencioso-administrativo que finalizó con dicha sentencia.

3.º Restablecer a los recurrentes en la integridad de su derecho, mediante la nulidad de la sentencia y la retroacción de las actuaciones al momento procesal oportuno para que sean correctamente emplazados y puedan comparecer en el referido proceso contencioso-administrativo.

(Sentencia n.º 161/1998, de 14 de julio. Sala Primera. *BOE* 18-8-1998. V. Gimeno Sendra.)

6. *Recurso de amparo núm. 486/1997 contra Auto de 8 enero 1997 de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección Quinta), desestimatorio del recurso de queja interpuesto contra Auto de 26 septiembre 1996 del Juzgado de Instrucción núm. 42 de esa ciudad, que, a su vez, confirmaba Auto de 10 julio 1996 del mismo órgano judicial, sobre autorización de entrada en domicilio. El recurrente en amparo señala que son los Tribunales de lo contencioso-administrativo, que se están pronunciando acerca de la suspensión o ejecutividad del acto administrativo, quienes tienen que decidir al respecto y no el Juzgado de Instrucción. El TC otorga el amparo.*

«Decretada la expropiación de un inmueble mediante acto administrativo, las titulares del mismo interpusieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, impugnando, entre otros extremos, la ejecutividad de dicho acto. Antes de que recayera

resolución firme sobre dicho recurso, y estando aún pendiente de que el Tribunal Supremo se pronuncie sobre el recurso de casación interpuesto por las recurrentes, el Ayuntamiento de Madrid solicitó autorización de entrada en el domicilio al Juzgado de Instrucción, utilizando para ello la vía del entonces vigente art. 87.2 LOPJ. Este precepto —hoy suprimido por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial— disponía lo siguiente: “Corresponde también a los Juzgados de Instrucción la autorización en resolución motivada para la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del acceso de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración”. La oportuna autorización fue concedida por el Juzgado de Instrucción núm. 42 de Madrid y ratificada por la Audiencia Provincial de la misma capital. Son precisamente estas resoluciones judiciales las que se impugnan en el presente recurso» (*vid. f.j. 1*).

«Pues bien, iniciado en el presente caso el proceso contencioso-administrativo con anterioridad a la solicitud de autorización para la entrada en domicilio quedaba fuera del art. 87.2 LOPJ el otorgamiento de la misma y se mantenía en manos de los Tribunales del orden contencioso-administrativo la resolución precedente, tanto en lo relativo a la cuestión de fondo planteada como en lo concerniente a la ejecución de la misma en los términos establecidos por el art. 104 de la Ley de la Jurisdicción. La interferencia del Juzgado de Instrucción motivada por la solicitud de la Gerencia Municipal de Urbanismo supuso, pues, un impedimento para que los Tribunales del orden contencioso-administrativo que conocían del asunto pudieran dispensar la tutela judicial efectiva en toda su extensión y ello conduce a declarar vulnerado a las recurrentes el derecho garantizado por el art. 24.1 CE, por corresponder a dichos Tribunales pronunciarse sobre lo que es objeto de las resoluciones impugnadas» (*f.j. 3*).

Fallo: Estimar el recurso de amparo, y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado a las recurrentes el derecho a la tutela judicial efectiva.

2.º Restablecer a las mismas en el citado derecho, para lo cual se anula el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 42 de Madrid, de 10 de julio de 1996 dictado en las diligencias indeterminadas 267/1996; el Auto del mismo Juzgado de 26 de septiembre de 1996 que desestimó el recurso de reforma interpuesto contra el anterior; así como el Auto 16/1997 de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Madrid, de 8 de enero de

1997, rolo 502/1996, que resolvió el recurso de queja promovido contra el anterior.

(Sentencia n.º 199/1998, de 13 de octubre. Sala Segunda. *BOE* 18-11-1998. F. García-Mon y González-Regueral.)

7. *Recurso de amparo núm. 3811/1995 interpuesto por el Ayuntamiento de Benidorm contra Auto de 4 octubre 1995 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Primera), que inadmite recurso de casación para la unificación de doctrina por incumplimiento del requisito de aportación de certificación de sentencias contradictorias. El Ayuntamiento recurrente en amparo alega que la inadmisión se fundamentó en un defecto de forma sin que el órgano judicial le permitiese su subsanación vulnerando así el derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales. El TC deniega el amparo.*

«El Ayuntamiento de Benidorm pide amparo constitucional contra un auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que no admitió el recurso de casación para la unificación de doctrina preparado por aquél al abrigo del art. 102, a) de la LJCA, según quedó redactado por la Ley 10/1992, de 30 de abril. La Sala llegó a la conclusión de que no haber presentado la copia simple del texto completo de la sentencia o sentencias aducidas como contrarias a la impugnada con el escrito de preparación del recurso era un defecto formal insubsanable. A la vez, la pretensión de la Corporación municipal busca cobijo en el derecho a una tutela judicial efectiva sin tacha alguna de indefensión (art. 24.1 de la Constitución Española), apoyándola en el alegato de que una interpretación rigurosa de tal exigencia procesal ha conducido al archivo de las actuaciones con pérdida del recurso» (f.j. 1).

«En este sentido, el recurso de casación para la unificación de doctrina, de naturaleza extraordinaria, se ordena para garantizar la unidad de la jurisprudencia con ocasión de pronunciamientos contradictorios con supuestos de hecho idénticos y la misma *ratio decidendi*, para dar efectividad así al derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. Su preparación, según el art. 102, a), apartado 4.º, de la LJCA, se formaliza ante el Tribunal autor de la sentencia que se trata de recurrir mediante un escrito reducido a fundamentar la infracción legal que se le achaca con relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada, al que ha de acompañarse certificación de la sentencia o sentencias que se aducen como contrarias. Dado el perentorio plazo que se concede para preparar el recurso (diez días desde la notificación) y ante la eventualidad de que en

ese plazo no pueda obtenerse y presentarse la certificación exigida, el propio precepto legal permite subsanar la falta en el plazo de diez días desde la presentación del escrito, salvo que quien pretenda recurrir acredite haber solicitado aquélla en tiempo oportuno, sin que, pese a ello, le haya sido expedida, en cuya hipótesis habría de ser el Tribunal sentenciador quien la reclame de oficio.

En cualquier caso, se subsane la falta en el mencionado plazo de diez días o se acredite haber pedido en su momento la certificación, con el escrito de preparación debe presentarse copia simple del texto completo de las sentencias que se dicen contradictorias con la impugnada. En tal coyuntura, este Tribunal Constitucional ha establecido en la reciente STC 162/1998: “la Ley ha querido que la aportación de certificación de las sentencias contrarias se produzca precisamente en la fase de preparación de este recurso de casación para la unificación de doctrina, y no en un momento posterior, sin que en dicha previsión legal deba apreciarse un obstáculo desproporcionado en la configuración de los recursos legalmente previstos”. De igual manera hemos dicho que la conclusión del Tribunal Supremo, en cuya virtud el plazo para subsanar corre sin necesidad de requerimiento, por ser su destinatario directo el propio recurrente, “podrá sin duda ser discutida en el específico ámbito de la legalidad procesal, pero no puede tenerse como una interpretación que quepa llegar a calificar de arbitraria, inmotivada, fundada en un error con relevancia constitucional o tomada de forma rigorista y manifiestamente desproporcionada entre la causa de inadmisión advertida y las consecuencias que se han seguido (STC 89/1998), únicos supuestos en los cuales se produciría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva”.

En tal sentido, hemos dicho también que no puede entenderse como interpretación “rigorista y manifiestamente desproporcionada” por cuanto “se proyecta, no sobre las exigencias de cumplimiento de un determinado requisito, sino sobre la configuración de la posibilidad de subsanación de un requisito, por tanto, previamente desatendido; el que, como consecuencia, de una determinada interpretación, dicha posibilidad de subsanación tenga un alcance menor al que pudiera resultar de otras interpretaciones perfectamente razonables y más favorables a la admisión del recurso no nos sitúa ante una interpretación manifiestamente desproporcionada, en el sentido de que se encuentre ausente de toda relación de proporción entre la entidad del incumplimiento y la pérdida del recurso. Se trata, por el contrario, de un requisito dirigido a la adecuada ordenación del acceso al Tribunal Supremo, ajeno, por tanto, a una simple formalidad procesal cuyo incumplimiento no pudiera verse sancionado con

la inadmisión del recurso, que se incurra en una patente desproporción” (STC 162/1998).

En consecuencia, la decisión judicial es constitucionalmente admisible, cualquiera que fuese su grado de exactitud relativa respecto de la voluntad objetiva de la ley o la subjetiva del legislador, y aun en la hipótesis de que no fuera la más adecuada para que el derecho fundamental se realice plenamente. No habiéndose cerrado la vía del recurso arbitrariamente o *intuitu personae*, queda en pie nuestra doctrina al respecto, en cuya virtud corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación ante él interpuestos» (f.j. 3).

Fallo: Desestimar el recurso de amparo.

(Sentencia n.º 218/1998, de 16 de noviembre. Sala Segunda. BOE 17-12-1998. R. de Mendizábal Allende.)

8. *Recurso de amparo núm. 3101/1996 formulado contra Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Primera), de 3 junio 1996, recaído en recurso de casación para unificación de doctrina contra Sentencia del TSJ Madrid, de 24 abril 1994, relativa a la liquidación del impuesto municipal de radicación. La demandante de amparo entiende lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva por haberse inadmitido el recurso de casación para la unificación de doctrina aplicando con excesivo rigor y literalidad y con consecuencias desproporcionadas los requisitos previstos en el art. 102.a) 4 de la LJCA en lo tocante a la aportación tanto de la certificación de las sentencias contrarias como de la copia simple del texto completo de las mismas. El TC deniega el amparo.*

«Es el momento de examinar si la interpretación del Tribunal Supremo respecto de la no aportación de la copia simple del texto completo de las sentencias contrarias como circunstancia desencadenante de la inadmisión es como afirma la recurrente, rigorista o manifiestamente desproporcionada y por tanto lesiva del art. 24.1 CE, o, por el contrario, se trata de una interpretación acorde con la Constitución.

En las SSTC 162/1998 y 192/1998 aludíamos a la razón de ser de la aportación, en la fase de preparación del recurso de casación para la unificación de doctrina, de la certificación de las sentencias contrarias o de la acreditación de haberlas solicitado (añadiéndose la necesidad de aportar “en todo caso” la copia simple del texto completo de las mismas). Pues bien, si entonces dijimos que la inadmisión del recurso de casación por no

haberse aportado en el plazo indicado la certificación y sin que el Tribunal hubiese requerido para ello al recurrente “no puede entenderse como una interpretación que quepa llegar a calificar de arbitraria, inmotivada, fundada en un error con relevancia constitucional o tomada de forma rigorista y manifiestamente desproporcionada entre la causa de inadmisión advertida y las consecuencias que se han seguido” (SSTC 89/1998, fundamento jurídico 3.º y 162/1998, fundamento jurídico 4.º), no otra cosa podemos ahora concluir en este caso en vista de la no aportación de la copia simple del texto completo de las sentencias contrarias. Se trata de un requisito destinado a que tanto el Tribunal de instancia, en fase de preparación del recurso, como el Tribunal Supremo, en fase de interposición, verifiquen a primera vista si se da o no la contradicción alegada, y para ello se requiere comprobar la identidad de los hechos de las sentencias. Tal comprobación sólo puede hacerse mediante la aportación de su texto completo, razón por la cual la inadmisión del recurso estaba en este caso justificada. No cabe pues afirmar como se hace en la demanda de amparo, que la inadmisión es desproporcionada y en exceso rigorista, ni tampoco que carece de apoyo legal por no estar expresamente prevista en la LJCA. La afirmación del Auto impugnado según la cual “es claro que, al no haberse acompañado la copia simple del texto completo, la preparación del recurso no se ajustaba a lo previsto en el art. 102.a) 4 de la LJCA” (fundamento de Derecho 3.º) y la consiguiente inadmisión son consecuencias lógicas a la vista de la razón de ser de los requisitos de dicho artículo. En virtud de ello y del espíritu que anima la LJCA, tampoco parecen argumentos atendibles el hecho de que la recurrente, mostrando ciertamente la diligencia debida, solicitó las certificaciones el día antes de la preparación del recurso —solicitud que a juicio del Auto impugnado era defectuosa, sin que ello tenga relevancia para la cuestión ahora debatida— o el hecho de haber aportado la fotocopia de la publicación de la sentencia en la versión de un conocido repertorio jurisprudencial —versión que no recoge el texto completo—. Así pues, el Auto del que trae causa el presente recurso de amparo no ha lesionado el derecho a la tutela judicial de la empresa recurrente por haberle denegado el acceso a la casación» (*vid. f.j. 3*).

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

(Sentencia n.º 222/1998, de 24 de noviembre. Sala Primera. *BOE* 30-12-1998. V. Gimeno Sendra. Voto particular que suscribe P. García Manzano y al que se adhiere V. Gimeno Sendra.)

9. *Recurso de amparo núm. 3938/1993 contra Auto de 25 noviembre 1993 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supe-*

rior de Justicia de Andalucía, que desestimó recurso de súplica contra Providencia de la propia Sala de 8 noviembre 1993, recaída en trámite de ejecución de sentencia de recurso contencioso-administrativo seguido contra Ayuntamiento de Umbrete, disponiendo en su fallo que no ha lugar a decretar el embargo ni retención de fondos solicitado por la demandante. Se imputa al auto quebrar el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y vulnerar el derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales. El TC otorga parcialmente el amparo.

«Constituye el núcleo de la presente demanda de amparo la denunciada infracción del art. 24.1 CE por el Auto de 25 de noviembre de 1993, dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el trámite de ejecución de la Sentencia de 13 de mayo de 1992, cuando éste invoca la prerrogativa de inembargabilidad de los bienes de las Corporaciones Locales, establecida en el art. 154.2 LHL, con el objeto de disponer que no ha lugar al embargo de bienes o retención de caudales públicos del Ayuntamiento requerido por el recurrente, dejando sin efecto, según éste, la ejecución de una sentencia firme. Sin embargo, aunque la demanda de amparo razone de forma aparentemente coincidente con la STC 166/1998 que dicha interpretación y aplicación del art. 154.2 LHL lesiona el art. 24.1 CE, no debe perderse de vista que lo hace con el propósito no sólo de fundar su solicitud de embargo dirigida contra bienes patrimoniales del Ayuntamiento de Umbrete, sino con el de extender ese fundamento también a la petición de retención de caudales del Ente Local. Por este motivo, debemos recordar una vez más nuestra doctrina de la STC 166/1998, según la cual la inconstitucionalidad del citado art. 154.2 LHL por vulneración del art. 24.1 CE deriva de la genérica extensión de la prohibición de embargo a cualquier bien de la Corporación municipal, con independencia de que esté o no materialmente afectado al sostenimiento de un servicio o uso público. Pero en modo alguno se ha dicho que esa prohibición esté desprovista de justificación constitucional para el supuesto de otros bienes como los demaniales o los comunales, o los fondos y caudales de los Entes Locales.

Ha sido la generalidad de la prerrogativa de la inembargabilidad de los bienes de las Corporaciones Locales, la causa última de la inconstitucionalidad del citado art. 154.2 LHL, y, precisamente, el Auto del Tribunal Superior de Justicia impugnado en este recurso rechaza con esa misma generalidad la petición del recurrente que solicitaba el embargo de bienes con un escueto “no ha lugar”, en estricta aplicación de la literalidad del art. 154.2 LHL. Precisamente, esa aplicación general e indiscriminada de la prohibición de embargo establecida en el art. 154.2 LHL a todos los

bienes del Ente Local, cuya consecuencia es la denegación del embargo que el recurrente solicitó con el propósito de que el órgano judicial adoptara las medidas pertinentes para asegurar la efectiva ejecución de su sentencia, una vez agotado infructuosamente el plazo de dos meses del art. 105 LJCA y observado el preceptivo trámite administrativo para el pago de la deuda, es aquella negativa general la que, a la vista de la doctrina sentada en nuestra STC 166/1998, vulnera el derecho fundamental del recurrente a la ejecución efectiva de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE). Sin embargo, otra cosa debe decirse respecto de la denegación de la retención de caudales públicos.

En definitiva, y sin necesidad de otras argumentaciones, del simple contraste entre la negativa del Auto impugnado sobre el embargo de bienes del Ayuntamiento de Umbrete, fundada en que, “con carácter general”, no lo permite el art. 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, y lo resuelto por el Pleno de este Tribunal en su STC 166/1998, que, estimando parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el citado precepto, declaró “la inconstitucionalidad y nulidad del inciso y bienes en general del art. 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la medida en que no excluye de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público”, forzoso es llegar a la conclusión, de conformidad con el art. 5.1 de la LOPJ, de que procede estimar parcialmente este recurso de amparo, anulando el Auto impugnado, para que, en su lugar, se dicte otro que se acomode al fallo transcrito de la STC 166/1998.

Esta conclusión hace innecesario el examen de las demás infracciones denunciadas» (f.j. 4).

Fallo: Estimar parcialmente el amparo solicitado por la Compañía “Sevillana de Electricidad, SA”, y, en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado a la recurrente su derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), en cuanto fue denegada su solicitud de embargo de bienes patrimoniales del Ayuntamiento de Umbrete.

2.º Restablecerle en su derecho, para lo cual se declara la nulidad del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de noviembre de 1993 en cuanto rechaza con carácter general, para la ejecución forzosa de su Sentencia de 13 de mayo de 1992, el embargo de bienes del Ayuntamiento de Umbrete.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse el Auto anulado para que la Sala proceda al embargo de aquellos bienes del Ayuntamiento de Umbrete que, en su caso, sean susceptibles de ello.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 228/1998, de 1 de diciembre. Sala Segunda. *BOE* 30-12-1998. F. García-Mon y González Regueral.)

X. DERECHO SANCIONADOR

1. *Recurso de amparo núm. 3760/1996 promovido contra el Acuerdo de 5 noviembre 1993 del Consejo de la Junta de Galicia, imponiendo una sanción administrativa de 1.500.000 pesetas, y contra Sentencia de 19 septiembre 1996 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que la confirma. La entidad recurrente en amparo alega que el acto sancionador atribuye a las actas de inspección valor de prueba, lo que implica la inversión de la carga de la prueba en su perjuicio, que se ve obligada a probar su inocencia. El TC deniega el amparo.*

«Empecemos nuestro enjuiciamiento por la valoración de la presunción de inocencia. Según la quejosa se vulneró este derecho al no haberse producido la ratificación por los Inspectores que levantaron actas en el procedimiento administrativo sancionador, y asimismo al atribuirse a las actas de la inspección del juego el valor de prueba. Se ha concedido a las actas una presunción de veracidad, con la inversión de la carga de la prueba.

Este Tribunal Constitucional tiene establecido que “la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas (...), pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: Que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano

sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio” (STC 76/1990, fundamento jurídico 8.º B).

Estos principios generales no excluyen el valor probatorio que las actas de infracción pueden tener; actas en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones, con la posibilidad de destruir la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Así se hizo constar en la ya citada STC 76/1990, y se repite en la STC 14/1997, que modulan el contenido del derecho del art. 24.2 CE. Según esta jurisprudencia constitucional, las actas de inspección tienen un valor que va más allá de la denuncia y gozan de valor probatorio. Sin embargo, esto no quiere decir “que las actas gocen (...) de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas (...) incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas” (SSTC 76/1990 y 14/1997).

Aplicada esta doctrina constitucional al presente caso, resulta incuestionable que el derecho a la presunción de inocencia de la demandante no ha sido infringido. Se instruye, en efecto, un expediente sancionador basándose en las actas de infracción; la recurrente tuvo ocasión de defenderse y de hacer las alegaciones que consideró oportunas. Sin embargo, no pudo desvirtuar, a juicio del instructor, las pruebas aportadas en esta fase administrativa. Posteriormente, recurrió en sede jurisdiccional, y tuvo de nuevo oportunidad de aportar las pruebas que consideró convenientes, pero, como destaca la sentencia del Tribunal *a quo*, no desvirtuó los dos hechos básicos que dan origen a la sanción: La existencia de una sola documentación y la de dos máquinas con referencia a ella.

El valor probatorio de las actas, con el alcance que le otorga nuestra jurisprudencia, sirve para rechazar, en el supuesto que enjuiciamos, la denunciada conculcación del derecho a la presunción de inocencia. En la STC 23/1995 se precisa bien nuestra doctrina al respecto: “Conviene no confundir la presunción de validez de los actos administrativos con la presunción de inocencia, ni la indefensión administrativa con la judicial, máxime, cuando —como ahora es el caso— la actuación administrativa fue revisada por los órganos judiciales en un proceso con todas las garan-

tías. Como en múltiples ocasiones hemos declarado, la traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración fundamenta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. Cualesquiera otras incidencias acaecidas en la tramitación del expediente (...) son cuestiones que, aunque pueden conducir a la declaración judicial de nulidad de la sanción por vicios o falta de garantías en el procedimiento (SSTC 68/1995 y 175/1987, en modo alguno deben incardinarse en el contenido constitucional del derecho a la presunción de inocencia, pues éste no coincide con las garantías procesales que establece el art. 24.2, cuya aplicación al procedimiento administrativo-sancionador sólo es posible con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza" (STC 120/1994, fundamento jurídico 2.º)» (f.j. 2).

Fallo: Desestimar el presente recurso de amparo

(Sentencia n.º 169/1998, de 21 de julio. Pleno. BOE 18-8-1998. M. Jiménez de Parga y Cabrera.)

XI. BIENES PÚBLICOS

1. *Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2163, 2174 y 2183/1988, promovidos, respectivamente, por el Gobierno del País Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. El TC estima parcialmente los conflictos positivos de competencia.*

Fallo: Estimar parcialmente los presentes conflictos positivos de competencia acumulados promovidos contra el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública Hidráulica y de la Planificación Hidrológica, y, en consecuencia:

1.º Declarar que no son básicos ni, por tanto, de aplicación directa en las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cantabria los arts. 2.2, 71.2, segundo inciso, 73 a 87 y 89.2 del citado Reglamento, sin perjuicio de la aplicación directa de los preceptos de carácter básico de la Ley de Aguas que algunos de ellos reproducen.

2.º Declarar que el art. 90.3, en su inciso “declaren de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua”, y 4 del referido Reglamento invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por lo que no es directamente aplicable en ésta.

3.º Declarar que los arts. 49.2, 102.2, 118.2, 119.2 y la disposición adicional 2.ª del mismo no invaden las competencias de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cantabria, interpretados en el sentido que se indica en los fundamentos jurídicos 13, 26, 28 y 29, respectivamente, de esta Sentencia.

4.º Desestimar los presentes conflictos acumulados en todo lo demás.

(Sentencia n.º 118/1998, de 3 de julio. Pleno. *BOE* 3-7-1998. J. Gabaldón López.)

2. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1814/1989, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, y concretamente, contra sus arts. 6.2; 6.3; 6.4; 11.3, párrafo primero; 20.1, párrafo primero, en cuanto al inciso “bajo criterios de reciprocidad”, en la medida en que se refiere a actuaciones planificadas por la Administración del Estado; disposición transitoria tercera y anexo, en las referencias de éste a las autopistas A-1, A-8 y A-68, y anexo, en cuanto a la inclusión del “Tramo Condado de Treviño” en el catálogo de la red objeto del Plan regulado en esta Ley. El TC ha estimado parcialmente el recurso.*

Fallo: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan general de carreteras del País Vasco, y, en su virtud:

1.º Declarar inconstitucionales y, por consiguiente, nulos los siguientes preceptos:

El art. 11.3, párrafo primero;

El art. 20.1, inciso “bajo criterios de reciprocidad”;

El inciso inicial (“En tanto no se proceda al traspaso de funciones y servicios”) de la Disposición transitoria tercera;

Y el anexo, en cuanto incluye el “tramo Condado de Treviño” en el Catálogo de la Red objeto del Plan regulado en la Ley.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 132/1998, de 18 de junio. Pleno. BOE 17-7-1998. A. Rodríguez Bereijo.)

3. *Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2776/1990 promovida por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Burgos en relación con los núms. 2 y 3 del art. 154 de la Ley 39/1998, de 28 diciembre, reguladora de la Ley de Haciendas Locales, por supuesta vulneración de los arts. 24.1, 117 y 118 CE. El TC estima parcialmente la cuestión con declaración de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “bienes en general” del art. 154.2 de la cuestionada Ley 39/1988.*

«En atención a lo expuesto en los fundamentos precedentes, fácilmente ha de llegarse a una conclusión: Que el régimen general de pago previsto en el art. 154.4 LHL no garantiza, por sí solo, que la Entidad local deudora cumpla con el mandato judicial, pudiendo posponer o diferir la ejecución de la sentencia y quedando así insatisfecho el derecho de crédito del particular acreedor, por lo que la inembargabilidad establecida en el art. 154.2 LHL, en la medida en que se extiende a “los bienes en general de la Hacienda local” y comprende los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público, no puede considerarse razonable desde la perspectiva del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que el art. 24.1 CE reconoce y garantiza. Pues no está justificada en atención al principio de eficacia de la Administración Pública ni con base en el de la continuidad en la prestación de los servicios públicos. Ni tampoco puede considerarse proporcionada en atención a la generalidad con que se ha configurado este obstáculo o limitación al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, excediendo así notoriamente las finalidades que la justifican» (*vid. f.j. 12*).

«En definitiva, hemos de llegar a la conclusión de que, observado el procedimiento para la válida realización del pago (arts. 154.4 LHL y concordantes) si el ente local deudor persistiera en el incumplimiento de su obligación de satisfacer la deuda de cantidad líquida judicialmente declarada el privilegio de inembargabilidad de los “bienes en general”, de las Entidades locales que consagra el art. 154.2 LHL, en la medida en que comprende no sólo los bienes demaniales y comunales sino también los bienes patrimoniales pertenecientes a las Entidades locales que no se ha-

llan materialmente afectados a un uso o servicio público, no resulta conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 CE garantiza a todos, en su vertiente de derecho subjetivo a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes.

En estos términos, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “y bienes en general” del art. 154.2 LHL con el alcance anteriormente reseñado, sin perjuicio de que el legislador introduzca en dicho precepto las determinaciones precisas que se derivan de este pronunciamiento» (f.j. 15).

Fallo: Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “y bienes en general” del art. 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en la medida en que no excluye de la inembargabilidad los bienes patrimoniales no afectados a un uso o servicio público.

(Sentencia n.º 166/1998, de 15 de julio. Pleno. BOE 18-8-1998. J. D. González-Campos.)

4. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 242/1989 promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 9/1988, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El TC estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad.*

«Por su conexión con el ámbito de la Ley descrito en el art. 1 LPDA, se ha recurrido también el inciso “3.º Instalación ligera náutico-deportiva: Aquella que no comporta obras de abrigo y de atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta” del art. 2 LPDA. Se argumenta al efecto que, de este modo, se entrega a las autoridades autonómicas la decisión de elegir una concreta porción de costa para el establecimiento de dichas instalaciones. La Comunidad Autónoma, se añade, carece de competencia al amparo del art. 13.11 EAA para adoptar esta decisión, puesto que las instalaciones ligeras no son puertos y con ello se conculcarían las potestades estatales, dado que la competencia sobre el establecimiento de las instalaciones ligeras corresponde al Estado, según el art. 110.b) de la Ley de Costas.

La representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se opone a lo alegado por el Abogado del Estado, sosteniendo que las instalaciones ligeras son verdaderos puertos, tanto fáctica como jurídica-

mente (art. 13 de la Ley de Puertos, aprobada por Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928). La representación del Parlamento de Andalucía rechaza también los argumentos del Abogado del Estado, invocando las SSTC 77/1984 y 227/1988, las cuales han sostenido la coexistencia de diversas competencias en el mismo espacio físico y no pueden enervarse las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral y ordenación turística y deportiva a que se ha hecho ya referencia.

El recurso debe ser estimado en este extremo. El art. 110.b) de la Ley de Costas dispone que corresponde a la Administración del Estado “la gestión del dominio público marítimo-terrestre... y en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo”. Pues bien, la STC 149/1991, fundamento jurídico 7.º, A), b), consideró plenamente constitucional el citado precepto, por lo que no resulta aceptable que la LPDA pretenda extender el ámbito de la competencia autonómica en materia de puertos deportivos a cualquier varadero o pantalán por el hecho de que los mismos puedan ser susceptibles de algún tipo de utilización náutico-deportiva, pues es claro que no se trata de verdaderos puertos. Con independencia de ello, es obvio que si en determinados supuestos concretos las instalaciones marítimas menores, por la entidad de las mismas o por la relevancia de la utilización náutico-deportiva que en ella se realizare, fueran susceptibles, fácticamente de asimilarse a un puerto deportivo siempre será posible iniciar las actuaciones de cooperación interadministrativa que, en su caso, pudieran conducir al cambio de calificación de las instalaciones correspondientes, con el consiguiente cambio de titularidad de las mismas, tras su calificación como puerto deportivo.

En la misma orientación insistió también la STC 40/1998, fundamento jurídico 9.º, la cual tras declarar la inconstitucionalidad del art. 4 de la Ley de Puertos del Estado, relativo a las “instalaciones marítimas”, precisó que ello “en nada afecta a la competencia del Estado sobre las instalaciones menores a que se refiere el art. 110.b), *in fine*, de la Ley de Costas, así como a la posibilidad de controlar, mediante la adscripción de espacios de dominio público marítimo-terrestre prevista en el art. 49.1 de la misma Ley y en el art. 16 LPMM que lo que por las Comunidades Autónomas se denomina puerto reúne las características propias de éstos y no se trata de simples instalaciones marítimas menores de competencia estatal” (STC 40/1998, fundamento jurídico 9.º).

En conclusión, el inciso “3.º Instalación ligera náutico-deportiva: Aquella que no comporta obras de abrigo y de atraque de carácter portuario fijo y que no supone alteración substancial del medio físico donde se implanta” del art. 2 LPDA es inconstitucional por cuanto excede claramente de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos deportivos, a la vez que contradice lo dispuesto en el ya citado art. 110.b) de la Ley de Costas, cuya corrección desde la perspectiva competencial, como ya hemos recordado, tuvimos ocasión de declarar. Por tanto, y como se solicita en el recurso, deben considerarse también inconstitucionales y nulos, por consecuencia, todos los incisos contenidos en diversos preceptos de la Ley relativos a estas “instalaciones ligeras náutico-deportivas”, cuales son los de los arts. 3 párrafo primero, 5.2.1.º y 2.º; 8.b), 12.1; 17.1 y 22.1 LPDA» (ff. jj. 5 y 6).

«El recurso de inconstitucionalidad se ha dirigido finalmente, frente al art. 10 LPDA en el cual se contienen diversas prescripciones respecto del informe a emitir por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la ocupación del dominio público en el marco del expediente de concesión administrativa regulada en los arts. 4 y siguientes de la Ley. (...)

El presente recurso de inconstitucionalidad debe ser estimado en este extremo. Ante todo, conviene señalar que la legitimidad del contenido del informe estatal vinculante que se encuentra regulado en el art. 49 de la Ley de Costas, ya ha sido apreciado por este Tribunal en la reiterada STC 149/1991, donde declaramos que “nada hay que objetar a que el informe estatal condicionante de la adscripción, se refiera a la delimitación del dominio público afectado por las obras y a las medidas necesarias para su protección o a los usos previstos en cuanto a las repercusiones que éstos puedan tener sobre los bienes demaniales adscritos, pues es claro que, en todo lo demás, el modo de disponer los servicios portuarios y viarios, y de configurar las correspondientes obras e instalaciones, queda fuera del ámbito de competencia estatal” [fundamento jurídico 4.º, D), b, a]. Por lo demás, debe recordarse que es doctrina consolidada de este Tribunal que para la integración de las competencias de las Administraciones Públicas se debe acudir a fórmulas de cooperación como la presente y que “este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.” (STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

A lo anterior no cabe oponer el argumento de que el citado informe no se ajuste a lo previsto en el Real Decreto de trasposos antes citado, pues, como también declaramos en referencia expresa al que aquí nos ocupa, “estos Reales Decretos de trasposos no vinculan a las Cortes Generales ni a los Parlamentos Autonómicos al regular los sectores, instituciones o materias sujetas a su competencia. Esta conclusión es evidente, con sólo reparar en sus autores... y en la finalidad de estos Decretos” [STC 149/1991, fundamento jurídico 4.º, D), b].

El art. 49.2 de la Ley de Costas, en términos sustancialmente reproducidos con posterioridad en el art. 16.2 de la Ley de Puertos del Estado dispone, en la parte que aquí importa, que “los proyectos de las Comunidades Autónomas deberán contar con el informe favorable de la Administración del Estado en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público”. Basta contrastar dichos preceptos con lo dispuesto en el art. 10 LPDA, tal como más arriba ha quedado reproducido, para concluir que el legislador andaluz ha operado, cuando menos una reformulación del contenido y ámbito del informe estatal, para lo que claramente carece de competencia. Desde la STC 40/1981), fundamento jurídico 1.º, c, este Tribunal ha apreciado en numerosas ocasiones los efectos nocivos, incluso, de la misma técnica reproductora; así, en la STC 10/1982, consideró que este procedimiento, “al utilizarse por órganos legislativos distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (STC 10/1982, fundamento jurídico 8.º). Con mayor razón debe llegarse a la misma conclusión en casos como el presente en el que el legislador autonómico reformula e integra el contenido de dichos preceptos estatales. Por otra parte, y para finalizar, cabe añadir que la vigente normativa estatal, contenida en el Real Decreto 1112/1992, artículo único, apartado 16, ha previsto, a diferencia del art. 10 LPDA, un plazo de dos meses para la emisión del informe estatal, lo que confirma el criterio anteriormente expuesto» (*vid. ff.jj. 11 y 12*).

Fallo: Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar:

1.º Que son inconstitucionales y nulos: el inciso “3.º Instalación ligera náutico-deportiva: Aquella que no comporta obras de abrigo y de atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta” del art. 2, así como, por consecuencia, las referencias a dichas instalaciones contenidas en los arts. 3, párrafo pri-

mero, 5.2.2.º; 8.b); 12.1; 17.1 y 22.1; el art. 4.2 en el inciso “para el resto de los casos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes”, y el art. 10, todos ellos de la Ley 8/1998, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.º Que es constitucional el inciso “2.º Zona portuaria de uso náutico-deportivo: Parte de un recinto portuario preexistente que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas” del art. 2 de la misma Ley interpretado en el modo fijado en el fundamento 4.º de esta Sentencia.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 193/1998, de 1 de octubre. Pleno. BOE 30-10-1998. P. Cruz Villalón.)

5. *Recurso de amparo núm. 941/1997 formulado por el Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera contra el Auto de la Audiencia Provincial de Córdoba, de 12 de febrero de 1997, recaído en incidente de ejecución de sentencia, por el que se desestima el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra el del Juzgado de Primera Instancia de Aguilar de la Frontera, de 25 de octubre 1996, desestimatorio de la petición de levantamiento de embargo sobre los bienes del Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera. El TC desestima el amparo.*

«Lo dicho en la STC 166/1998 es plenamente aplicable al caso de autos, pues, dilatado por el Ayuntamiento el cumplimiento voluntario y por el específico procedimiento administrativo a seguir en estos casos, de la sentencia condenatoria, el derecho fundamental del acreedor a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) impone a los órganos judiciales a instancia del particular adoptar las medidas oportunas para garantizar la efectividad de sus resoluciones, entre las que cabe el embargo ejecutivo, siempre que no recaiga sobre ninguno de los bienes o derechos antes enumerados, que gozan de la prerrogativa de inembargabilidad, y que sucintamente son los de dominio público, los comunales, los que integran la Hacienda del Ente local y los bienes patrimoniales materialmente afectados al sostenimiento de un servicio o uso público.

Planteada así la cuestión, no resta más que afirmar, coincidiendo con lo alegado por el Ministerio Fiscal, que, a la vista de lo resuelto en la STC 166/1998, no cabe sino desestimar el presente recurso de amparo. Ahora bien, dada la generalidad del embargo decretado en el asunto de autos por el órgano judicial ordinario, quizá no sea inconveniente insistir en que,

conforme a lo resuelto por este Tribunal en la mencionada sentencia, de ningún modo podrán ser señalados para su traba bienes de dominio público, comunales, los que integran la Hacienda del Ente local y los bienes patrimoniales materialmente afectados al sostenimiento de un servicio o uso público» (f.j. 4).

Fallo: Desestimar el presente recurso de amparo.

(Sentencia n.º 211/1998, de 27 de octubre. Sala Primera. *BOE* 2-12-1998. V. Gimeno Sendra. Voto particular concurrente que formula P. Cruz Villalón.)

6. *Conflicto positivo de competencia núm. 1251/1989, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Resolución de 13 de enero de 1989, de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se hace pública la concesión administrativa otorgada por el Consejo de Ministros al Ayuntamiento de Gelves (Sevilla) sobre construcción de un puerto deportivo. El TC estima el conflicto.*

«La controversia que el mismo plantea debe reputarse contemplada y resuelta por la doctrina que este Tribunal ha formulado en sentencias anteriores, y concretamente las SSTC 40/1998, 80/1998 y 193/1998, susceptibles de fundamentar la resolución de aquél, y a las que, por tanto, basta con remitirse.

Así se dijo en la STC 40/1998, que “la cuestión estriba por tanto, en determinar si la competencia exclusiva del Estado sobre un puerto de interés general se extiende igualmente a las dársenas pesqueras y zonas deportivas existentes en el mismo, o si, como pretenden los ejecutivos autonómicos, la gestión de tales espacios corresponde a sus Comunidades Autónomas en virtud de su competencia sobre puertos pesqueros y deportivos”, declarándose que la competencia estatal derivada del art. 149.1.20 CE “se extiende tanto a la realidad física el puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla... Es evidente que ello no significa —y será necesario volver sobre este tema más adelante— que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otros títulos competenciales (como por ejemplo, los de urbanismo y ordenación del territorio), pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial pues entonces —tal y como sostiene el Abogado del Estado— se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico” (STC 40/1998, fundamento jurídico 12.º). Por ello se concluía que las instalaciones pesqueras o náutico-deportivas si-

tuadas en el interior de un puerto de interés general corresponden al Estado.

Sin embargo, en la propia STC 40/1998, el citado pronunciamiento fue concretado con una precisión, referida a las zonas I y II en que se subdivide la superficie de agua correspondiente a la zona de servicio de los puertos, de modo que “si efectivamente se entendiera que todas las instalaciones abarcadas por las aguas integrantes de la zona de servicio del puerto pertenecen al puerto estatal, se podría llegar a la conclusión absurda, especialmente en los puertos ubicados en rías o bahías, de que verdaderos puertos de competencia autonómica pasarían a ser de titularidad estatal por la simple extensión de la mencionada zona II o de los espacios de reserva. Este problema queda, no obstante, resuelto si se tiene en cuenta que tanto las dársenas pesqueras como las zonas destinadas a fines náutico-deportivos a que se refiere el art. 3.6 de la Ley no pueden ser otras que las incluidas en el recinto portuario en sentido estricto, es decir, en el espacio de tierra que delimita lo que la Ley denomina como zona I” (STC 40/1998, fundamento jurídico 12.º).

Las SSTC 80/1998 y 193/1998 han mantenido el criterio reproducido. En tal sentido, la STC 193/1998 ha declarado que “... en el mismo fundamento jurídico de dicha sentencia efectuamos una precisión adicional, al distinguir, dentro de los puertos de interés general, entre la ‘zona I, o interior de las aguas portuarias’ y la ‘zona II, o exterior’ de las mismas, de tal modo que la competencia estatal sobre las referidas zonas destinadas a fines náutico-deportivos debe entenderse limitada a los casos en los que las mismas se sitúen “en el recinto portuario en sentido estricto, es decir, en el espacio de tierra que delimita lo que la Ley denomina como zona I” (STC 193/1998, fundamento jurídico 4.º).

Sólo cabe, pues, aplicar los pronunciamientos reproducidos al ámbito espacial sobre el que se proyectó la construcción del puerto deportivo-fluvial, el cual, según lo informado al respecto por el órgano de la Administración estatal competente, se situaba en la superficie correspondiente a las aguas de la denominada zona II del puerto de Sevilla, y, en consecuencia, adoptar la conclusión de que la titularidad de la competencia para otorgar la controvertida concesión corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sin embargo, hemos de distinguir entre el acto de otorgamiento de la concesión por el acuerdo del Consejo de Ministros, hecho público por la Resolución de 13 de enero de 1989, de la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y la relación jurí-

dica concesional originada en aquel acto, habida cuenta, además, de que el puerto ha sido ya construido.

En virtud del art. 66 LOTC, procede acordar: En cuanto al referido acuerdo del Consejo de Ministros, su anulación por cuanto resulta viciado de inconstitucionalidad. Y en cuanto a la relación concesional, tratándose de una situación jurídica consolidada, no debe quedar afectada por dicha invalidación y procede en consecuencia su subsistencia, sin perjuicio de la subrogación en dicha relación de la Comunidad Autónoma declarada competente» (ff.jj. 2 y 3).

Fallo: Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, con los efectos que se determinan en el fundamento jurídico 3.º

(Sentencia n.º 226/1998, de 26 de noviembre. Pleno. BOE 30-12-1998. J. Gabaldón López.)

XII. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 2307/1990, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 4/1990, de 31 mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. El TC estima parcialmente el recurso.*

«El art. 21 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco dispone en su párrafo primero la aplicación de las previsiones contenidas en el art. 17 para los Planes Territoriales Sectoriales a los planes y proyectos que corresponda promover a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes en el ejercicio de sus propias competencias (...).

Admitida la existencia de supuestos en los que el Estado en el ejercicio de sus competencias puede condicionar legítimamente la competencia Autónoma de ordenación territorial, el debate que se suscita en torno al art 17.3, párrafo segundo, y 5 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco se circunscribe a determinar si, como sostiene el Abogado del Estado, los apartados impugnados del citado precepto legal resultan excluyentes en todo caso de los supuestos de prevalencia o condicionamiento de las competencias sectoriales del Estado sobre la competencia autonómica de ordenación territorial o, por el contrario como entienden

la representación procesal del Gobierno y del Parlamento vascos, no se produce ese efecto excluyente alegado en la demanda.

En este sentido, es necesario insistir, una vez más, en orden a una adecuada articulación de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y de las competencias estatales sectoriales que afecten al uso del territorio, en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan “especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994) pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.” (STC 40/1998, fundamento jurídico 30). Sin embargo, es posible que esos cauces o fórmulas de cooperación resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, habiendo declarado este Tribunal Constitucional que en tales supuestos el “Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.º).

En esta línea de razonamiento hemos añadido en la STC 40/1998, en relación con la competencia estatal sobre puertos de interés general, que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio. En efecto, aunque la Constitución no atribuye al Estado la competencia para llevar a cabo la planificación de los usos del suelo y el equilibrio interterritorial, sin embargo, como queda dicho el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, puede condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, con la consecuencia de que, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos, la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales.

En suma, el párrafo primero del art. 21, en cuanto se remite al art. 17.3, párrafo segundo, vulnera el orden constitucional de competencias, ya que atribuye a la discrecional decisión del Gobierno Vasco la introducción o

no de rectificaciones en los instrumentos de ordenación territorial derivadas de las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias» (*vid. f.j. 4*).

«La disposición adicional segunda establece en su primer inciso que “la Administración del Estado podrá formular y preparar Planes Territoriales Sectoriales en ejercicio de sus competencias, de conformidad con la legislación sectorial que sea aplicable”. Es impugnada por el Abogado del Estado por cuanto supone, a su juicio, una habilitación competencial a favor de la Administración del Estado para la que el legislador autonómico resulta totalmente incompetente. Para la representación procesal del Gobierno Vasco no existe habilitación competencial alguna, sino que el inciso recurrido regula un determinado instrumento de ordenación territorial que corresponde promover desarrollar y aprobar a la Administración del Estado. Por su parte, el Letrado del Parlamento Vasco sostiene que la mencionada disposición es escrupulosamente respetuosa con las competencias estatales y obedece al deseo del legislador autonómico de reconocer la complejidad de la ordenación del territorio y la existencia en este ámbito material de competencias e intereses entrelazados.

Como ya se ha indicado, tres son los instrumentos de ordenación territorial que crea y regula esta Ley: las Directrices de Ordenación Territorial, que han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación contemplados en la misma, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo, cuya aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (arts. 4 y 10 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco); los Planes Territoriales Parciales, que, en su caso, desarrollarán las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas y zonas supramunicipales que éstas determinen y que concretan los criterios específicos de ordenación que establezcan estando atribuida también su aprobación definitiva al Gobierno Vasco (arts. 11 y 13 de la Ley); y, finalmente, los Planes Territoriales Sectoriales carácter que revisten en principio, los planes con incidencia territorial que en el ejercicio de sus respectivas competencias elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco y apruebe éste y elaboren y aprueben los Organos Forales de los Territorios Históricos (art. 16).

Además de las previsiones genéricas reseñadas en relación con los instrumentos de ordenación territorial que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco crea y regula, contempla ésta, en orden a lograr la integración de las perspectivas territorial y sectorial de las distintas Adminis-

traciones afectadas en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, la posibilidad, de un lado, de que los Planes Territoriales Parciales o Sectoriales sean elaborados conjuntamente por la Comunidad Autónoma y las distintas Administraciones Públicas, facultando a tal efecto al Gobierno Vasco para suscribir los respectivos conciertos de colaboración (art. 23); y, de otro, que la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias, formule y prepare Planes Territoriales Sectoriales (disposición adicional segunda).

La disposición impugnada, frente a la interpretación que de la misma postulan las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento vascos, viene a facultar al Estado para que en el ejercicio de sus competencias sectoriales con incidencia territorial formule y prepare Planes Territoriales Sectoriales, a que se refiere la ley, lo que supone, como se señala de adverso, una pretendida habilitación competencial genérica en favor de la Administración del Estado para lo que es obvio que el legislador autonómico resulta manifiestamente incompetente, habiendo transgredido los límites de su competencia en materia de ordenación del territorio, pues en el ejercicio de su competencia nada puede disponer acerca del ámbito competencial propio del Estado (STC 46/1990, fundamento jurídico 4.º). Por lo que también en este extremo debe ser estimado el recurso de inconstitucionalidad» (f.j. 6).

Fallo: Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar:

1.º Que son inconstitucionales y nulos el art. 21, en cuanto se remite al párrafo segundo del art. 17.3, de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, así como la disposición adicional segunda de la misma.

2.º Que el art. 25 de esta Ley 4/1990 no vulnera el orden constitucional de competencias interpretado en el sentido señalado en el fundamento jurídico 5.º

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

(Sentencia n.º 149/1998, de 2 de julio. Pleno. *BOE* 30-7-1998. M. Jiménez de Parga y Cabrera.)

XIII. DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA

A) Pesca

1. *Conflicto positivo de competencia núm. 702/1988, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con el Plan de Pesca en aguas comunitarias elaborado por la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para los meses de enero y febrero de 1988. El TC declara que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.*

«Partiendo de la indicada doctrina procede determinar si la elaboración de los Planes de Pesca controvertidos debe adscribirse, competencialmente, a la materia de “pesca marítima” o a la de “ordenación del sector pesquero”, pues sólo la inserción en esta última, y dada la naturaleza de acto de ejecución que es predicable de aquellos Planes, permitiría estimar la *vindicatio potestatis* que mediante el presente conflicto ejercita el Gobierno Vasco.

Pues bien, los Planes de Pesca o “proyectos de listas periódicas” cuya elaboración está en disputa se inscriben claramente en el título competencial que atañe a la conservación de los recursos pesqueros y a la regulación de la actividad extractiva, al ser directa consecuencia de las limitaciones de acceso, o de esfuerzo pesquero, a los caladeros comunitarios establecidas para nuestros barcos de altura en el Acta de Adhesión, por lo que han de ser enmarcadas dentro del título de “pesca marítima”, competencia exclusiva del Estado, y no en el de “ordenación del sector pesquero”.

En efecto, tales Planes no vienen a ser, en esencia, otra cosa que actos administrativos de distribución de los cupos de licencias de presencia simultánea diaria en determinados caladeros comunitarios establecidos en el Acta de Adhesión y como hemos declarado en anteriores sentencias, “el establecimiento de cupos de autorizaciones para pescar y de los requisitos para obtener tales autorizaciones debe incluirse dentro del título competencial de pesca marítima, sin que pueda considerarse organización económica del sector, sino protección directa del recurso marítimo a través de un régimen de autorizaciones para ejercer la actividad extractiva” (SSTC 56/1989, fundamento jurídico 8.º, y 44/1992, fundamento jurídico 3.º).

Los Planes de Pesca controvertidos, por otra parte no persiguen ninguna finalidad de ordenación del sector económico o productivo de la pes-

ca, a través de medidas de intervención, control o fomento, pues los “proyectos de listas periódicas” se agotan en su propio designio de llevar a cabo las operaciones técnicas precisas para hacer viable el régimen de limitaciones de acceso de los buques a las pesquerías comunitarias.

No se opone a la titularidad estatal de la competencia en disputa el hecho de que la elaboración de los referidos Planes de Pesca sea una competencia meramente ejecutiva, sin contenido normativo alguno, ya que, como este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones, la competencia del Estado en materia de “pesca marítima” es una competencia exclusiva *stricto sensu*, que incluye, por tanto, no sólo las competencias de tipo normativo, sino también las puramente ejecutivas o de gestión administrativa (STC 56/1989, fundamento jurídico 5.º).

Y tampoco obsta a su titularidad estatal la circunstancia de que se refiera a la pesca en los “caladeros comunitarios”, esto es, en aguas no sometidas a la soberanía o jurisdicción del Estado español. Las competencias sobre “pesca marítima” se encuentran distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de que la pesca se efectúe dentro o fuera de las “aguas interiores”; y, por tanto, “más allá de las aguas interiores”, como indica la STC 184/1996, la pesca marítima es competencia exclusiva del Estado, en cualquier caso» (ff.jj. 8 y 9).

Fallo: Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

(Sentencia n.º 147/1998, de 2 de julio. Pleno. BOE 30-7-1998. P. García Manzano. Votos particulares formulados por R. Mendizábal Allende y M. Jiménez de Parga y Cabrera.)

2. *Conflicto positivo de competencia núm. 1902/1989, promovido por el Gobierno Vasco, en relación con seis Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegó a otros tantos solicitantes la solicitud de ayudas España-CEE formuladas para la modernización de buques pesqueros: el Tribunal declara que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

«Conformes ambas representaciones en que las Resoluciones de la Dirección General de Ordenación Pesquera se encuadran en la materia “ordenación del sector pesquero”, debemos dilucidar si han menoscabado o no las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación

básica del Estado que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene asumidas, *ex art. 11.1.c)* de su Estatuto de Autonomía.

Puesto que dichas Resoluciones deniegan las ayudas de modernización y reconversión a determinados armadores del País Vasco, no hay duda de su naturaleza ejecutiva por lo que, en principio, las Resoluciones sólo podrían haber sido dictadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin embargo, el Abogado del Estado alega que las competencias estatales sobre la legislación básica en la materia pueden, en ocasiones, precisar de la adopción de medidas de carácter ejecutivo, lo cual estaría avalado, en este caso, por la STC 33/1984.

No puede acogerse, sin embargo, el alegato del Abogado del Estado. En el precedente fundamento jurídico 4.º ya hemos hecho referencia a que dicha sentencia distingue entre la autorización de la obra o reforma, que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco previo informe vinculante del Estado sobre los aspectos de su competencia, y la tramitación y resolución de las subvenciones, que corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma, pues la intervención del Estado se agota con el citado informe vinculante sobre la autorización de la obra o reforma. Además, se ha insistido en que la autorización de la reforma debe preceder a la decisión que la Comunidad Autónoma haya de adoptar sobre el derecho de los solicitantes a percibir las ayudas.

Si tal es el criterio de la STC 33/1984, no es otro distinto el de la propia normativa básica estatal, a la cual se ha hecho pormenorizada referencia en el fundamento jurídico 6.º b) y en el que se ha puesto de relieve que tanto en el Real Decreto 219/1987 como en el Real Decreto 798/1995, hoy vigente, la intervención necesaria de la Secretaría General de Pesca Marítima a través de su informe vinculante sólo se exige en la fase de autorización de las reformas de modernización y reconversión que “supongan cambio de modalidad de pesca” (o expresión equivalente), pero no en la fase de tramitación de las ayudas.

En el supuesto controvertido, la legislación básica estatal no exige, sin duda porque el pequeño alcance de las reformas no lo hace imprescindible, el informe vinculante de la Secretaría General de Pesca Marítima sobre la autorización de la reforma, lo cual en nada contradice a la STC 33/1984, puesto que ésta se limitó a señalar que el informe vinculante del Estado para autorizar las reformas de modernización o reconversión puede ser tan exigible, como en el caso de nuevas construcciones, en razón a

los propios efectos que pueden tener tales obras sobre la configuración de la flota pesquera española. Por tanto, si la legislación básica estatal ha concretado este criterio jurisprudencial exigiendo el informe vinculante del Estado para las reformas de cierta relevancia, ello es sin duda razonable y respetuoso con el orden constitucional de competencias.

En todo caso, si las reformas hubieran tenido otro alcance que determinara la intervención estatal la Secretaría General de Pesca Marítima pudo haberlo advertido cuando le fueron remitidos los expedientes, esta vez ya en fase de tramitación de las ayudas. Al no hacerlo así, no existe ya duda razonable de que las reformas no suponían cambio en la modalidad de la pesca.

A mayor abundamiento, en la jurisprudencia de este Tribunal recaída en relación con las subvenciones, recapitulada en la STC 13/1992, hemos hecho referencia a cuatro supuestos de delimitación competencial, partiendo del principio de que “la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias genéricas o específicas que el Estado posea en la materia de que se trate”, puesto que “la subvención no es un concepto que delimite competencias” (STC 13/1992, fundamento jurídico 4.º).

En este sentido, “el segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (vgr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, por regla general, de manera que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o

mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias” [STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º b)].

Puesto que las subvenciones del presente conflicto se inscriben en la materia “ordenación del sector pesquero”, es claro que a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde el desarrollo legislativo de las bases estatales reguladoras de las subvenciones y su gestión.

Este principio no queda alterado por el hecho de que se trate de subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea, según se ha expuesto en el anterior fundamento jurídico 4.º b), de acuerdo con los criterios contenidos en la STC 79/1992.

Por tanto, nada justifica que la Secretaría General de Pesca Marítima pueda, haciendo uso de sus competencias de ordenación básica del sector pesquero (art. 149.1.19. CE), dirigirse a los armadores domiciliados en el País Vasco y denegarles la ayuda solicitada, pues tampoco concurre la circunstancia de la limitación de los fondos que de acuerdo con la STC 79/1992, fundamento jurídico 4.º, permitiría centralizar la resolución y el pago de las ayudas, ya que las dificultades que pudieran existir a ese respecto quedan determinadas *a priori* en los Programas Nacionales aprobados por la Comisión, lo que permite precisamente que los fondos estatales puedan territorializarse previamente (art. 95 del Real Decreto 798/1995), según determina la STC 13/1992, fundamento jurídico 8.º

Tampoco obsta a este planteamiento el hecho del específico sistema de financiación de que goza el País Vasco, cuyo “sistema de cupo” derivado del Concierto Económico le permite disponer de la financiación estatal correspondiente sin necesidad de transferencia alguna, esto es, sin necesidad de que se incluya a la Comunidad Autónoma del País Vasco entre las Comunidades Autónomas con asignación territorializada de los fondos estatales correspondientes. El específico sistema vasco en materia de financiación no justifica tratamiento diferenciado alguno en cuanto a los aspectos propios de la materia ordenación del sector pesquero, que son los que aquí se analizan.

En conclusión, el Estado carece de habilitación desde la perspectiva del título competencial del art. 149.1.19 CE para intervenir en la gestión de las subvenciones para reformas de modernización y reconversión de buques pesqueros, por lo que invade el ámbito de competencias propias del País Vasco en dicha materia» (*vid. f.j. 6*).

Fallo: Declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(Sentencia n.º 148/1998, de 2 de julio. Pleno. BOE 30-7-1998. A. Rodríguez Bereijo.)

B) Concentración parcelaria

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 572/1991 promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 14/1990, de 28 noviembre, de Concentración Parcelaria. El TC estima el recurso y declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «estarán presididas, con voto de calidad, por el Juez de Primera Instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona; si hubiese varias, por el Decano o por aquel en quien éste delegue» del art. 7.1, y de los art. 66.1.3 y 4, 100.b) y 94.1 de la mencionada Ley.*

«El primero de los artículos impugnados, el 7.1, primer párrafo, lo es exclusivamente en cuanto adjudica la presidencia de las Comisiones Locales de Concentración al “Juez de Primera Instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona” y, si hubiere varios, al “Decano o aquel en quien éste delegue”.

El Abogado del Estado considera, en primer lugar, que la Comunidad Autónoma carece de competencia para determinar que el Juez de Primera Instancia se integre en un órgano de la Administración autonómica como es la correspondiente Comisión Local de Concentración Parcelaria, ya que se encuadra en la materia “Administración de Justicia”, para la cual el Estado tiene atribuida competencia exclusiva de acuerdo con el art. 149.1.5 CE. El vicio de incompetencia no deja de estar presente, en su opinión, por el hecho de que la Ley Estatal de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, contenga la misma prescripción, dado que la Constitución ha previsto un marco muy estricto en su art. 117.3 respecto de las funciones de los Juzgados y Tribunales, debiendo en principio restringirse aquéllas al ejercicio de la función jurisdiccional, salvo la excepción prevista en el art. 117.4 del propio texto.

Para la representación de la Comunidad Autónoma, por su parte, el precepto no es inconstitucional porque simplemente recoge en este punto el criterio de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. De otro lado, aduce

también que el art. 117.4 CE permite que la Ley atribuya a Juzgados y Tribunales funciones no jurisdiccionales y ello es lo que realiza la Ley recurrida.

Pues bien, sin entrar al análisis del art. 117 CE basta para el caso que el art. 149.1.5 CE atribuya al Estado la competencia respecto de la “Administración de Justicia”. Parece obvio que en esa materia ha de ser incardinada la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial. Si, como pretende la Comunidad Autónoma de Castilla y León, una Ley suya pudiera atribuir a los Jueces funciones distintas de la jurisdiccional, esta misma podría verse afectada. Debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere cuáles pueden realizar aquéllos, sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas.

Por ello, la Comunidad Autónoma carece de competencia para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, sin que tal tacha quede obviada por la circunstancia de que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que es una norma estatal, contenga un mandato idéntico. Ese vicio de incompetencia, que determina la inconstitucionalidad del inciso recurrido, hace innecesario analizar cualesquiera otros, algunos de los cuales, como la incidencia en el régimen de incompatibilidades de los Jueces, que apunta el Abogado del Estado, no rebasan el ámbito de la mera legalidad» (f.j. 2).

«Son también objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, como ya se dijo, el art. 66.1.3 y el 100 b) por interconexión, que dicen lo siguiente:

“Art. 66. 1. Las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante el período normal de investigación, se incluirán también en el Acta de Reorganización, haciéndose constar aquella circunstancia y consignando, en su caso, las situaciones posesorias existentes. Tales fincas, sin embargo, no serán inscritas en el Registro de la Propiedad mientras no aparezca su dueño o fuese procedente inscribirlas a nombre de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3. Transcurridos los cinco años a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección General remitirá a la Consejería de Economía y Hacienda, a los efectos determinados en la legislación sobre Patrimonio de la Comunidad Autónoma, relación de los bienes cuyo dueño no hubiese aparecido con

mención de las situaciones posesorias que figuren en el Acta de Reorganización.

4. La Dirección General queda facultada para ceder en precario al Ayuntamiento que corresponda el cultivo de las fincas sin dueño conocido que nadie posea. La Consejería de Economía y Hacienda destinará las citadas fincas al Fondo de Tierras o a la realización en ellas de obras de restauración del medio natural.

Art. 100. En cada zona de concentración parcelaria, si es posible, y analizada su conveniencia se constituirá un Fondo de Tierras, que se formará en lo posible, con las siguientes aportaciones:

b) Fincas de propietarios desconocidos que se adjudiquen a la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo establecido en el art. 66" (...)

Si bien la STC 58/1982 dejó abierta la posibilidad de que los bienes vacantes pudieran ser atribuidos a "entes distintos de la Administración Central", también se dijo en ella que "sólo el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado y no de una de sus partes puede modificar tal atribución".

Lo dicho tiene su fundamento, como señala correctamente el Abogado del Estado, en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico en general y el destino, en particular, de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos. Habida cuenta de que la competencia en dicha materia corresponde al Estado, "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan" (art. 149.1.8 CE), deberá ser una Ley estatal quien realice tal atribución, pues en caso contrario la legislación de las Comunidades Autónomas que se atribuyera dichos bienes dejaría vacía de contenido en este punto concreto la competencia del Estado. Por ello, procede declarar inconstitucionales el art. 66.1.3 y 4 y, por conexión, del art. 100 b)» (*vid. f.j. 3*).

«El art. 94.1, objeto también del recurso de inconstitucionalidad prevé lo siguiente:

"En las zonas de concentración parcelaria, cuando se exija la garantía hipotecaria conforme a lo previsto en el artículo anterior, las fincas de reemplazo de los solicitantes, una vez transformadas, se adjudicarán gravadas con hipoteca en las condiciones previamente aceptadas, fijándose como valor de las fincas, a efectos de su enajenación judicial, el doble de

la obligación principal garantizada y como domicilio del deudor el Ayuntamiento donde radique la finca. Esta hipoteca se inscribirá en el Registro de la Propiedad mediante el mismo título que, conforme a las normas de concentración motive la inscripción de la finca sobre la que recae el cual será título de crédito apto para la ejecución en virtud del procedimiento judicial sumario regulado en la legislación hipotecaria” (...)

Debe descartarse que el art. 94.1 constituya legislación procesal y por tanto que invada la competencia exclusiva del Estado en dicha materia, pues dicho artículo debe encuadrarse como legislación hipotecaria, y, por ello, de carácter civil.

Sin embargo, el deficiente encuadramiento competencial realizado por las partes, que provoca la inconsistencia de la primera tacha de inconstitucionalidad invocada por el Abogado del Estado no resulta determinante pues aún ha de valorarse el segundo motivo, esto es, la técnica reproductiva, en este caso de un precepto propio de la materia “legislación civil”. A tal efecto, debe partirse de que la legislación civil es, asimismo, competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan... (art. 149.1.8 CE).

Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate (SSTC 40/1981, fundamento jurídico 1.º c); 10/1982, fundamento jurídico 8.º; 62/1991, fundamento jurídico 4.º b); 147/1993, fundamento jurídico 4.º; 162/1996, fundamento jurídico 3.º, etc.]. Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal. Valga, por todas, la cita de la Sentencia 162/1996, fundamento jurídico 3.º

“Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en

aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8.º) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [fundamento jurídico 4.º, apartado b)] y 147/1993 (fundamento jurídico 4.º) como antes citamos, la “simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas”.

Por tanto, el art. 94.1 incurre en inconstitucionalidad por incompetencia» (*vid. f.j. 4*).

Fallo: Estimar el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de Castilla y León 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria, y, en consecuencia:

Declarar que el inciso “estarán presididas, con voto de calidad, por el Juez de Primera Instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona; si hubiere varias, por el Decano o por aquel en quien éste delegue” del art. 7.1, y los arts. 66.1.3 y 4, 100.b) y 94.1 de la Ley 14/1990 son contrarios al orden constitucional de competencias y, por tanto, nulos.

(Sentencia n.º 150/1998, de 2 de julio. Pleno. *BOE* 30-7-1998. R. de Mendizábal Allende.)

C) Industria

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1710/1990, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León. El TC desestima el recurso de inconstitucionalidad.*

«Como hemos tenido ocasión de declarar en pronunciamientos anteriores sobre el reparto de competencias en materia de seguridad industrial, “en el núcleo fundamental de la materia de ‘industria’ se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas” (STC 203/1992, f. J. 2.º).

En relación con el reparto de funciones en el ámbito de la seguridad industrial, hemos recordado en la STC 243/1994 que ya en la STC 203/1992 llegamos, en lo que aquí importa, a varias conclusiones: “primera, que el Estado tiene atribuida la potestad normativa —podrá dictar normas ‘por razones de seguridad industrial’—, que sin embargo no excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma que posea la competencia exclusiva en materia de industria, ‘sin perjuicio de lo que determinen (esas) normas del Estado, pueda dictar también disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen los mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal (...). Se trata, pues, de una concurrencia de potestades normativas, estatal y autonómica, que puede ordenar el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que sea menester fijar y que resulten constitucional y estatutariamente correctos. Por su parte, la ejecución de esta normativa estatal y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma corresponde en exclusiva a (ésta), ya que (...) únicamente (se) excluyen de la competencia autonómica las ‘normas’ que pueda dictar el Estado, sin referencia alguna a ninguna actividad estricta de ejecución (...). De manera que el Estado carece de facultades ejecutivas en materia de industria y, en concreto, de seguridad industrial en todo el territorio nacional” (STC 243/1994, f. J. 3.º).

Es evidente, sobre la base de esta jurisprudencia, que no pueden admitirse las razones esgrimidas por el Abogado del Estado en su recurso, basado en la idea de que la seguridad industrial se inscribe en el género “seguridad pública” (art. 149.1.29.ª CE) y es, por ello, inaccesible a las Comunidades Autónomas. Este argumento no puede compartirse, pues la seguridad industrial tiene una conexión específica y más estrecha con la materia de “industria”, en la que se incluye, según se ha dicho, como “submateria” las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y los productos elaborados en las mismas.

La Ley de Castilla y León 3/1990, a la vista de la reforma operada en el Estatuto por la Ley Orgánica 11/1994, se ciñe con exactitud a ese ámbito específico, pues tiene por objeto “regular la actuación de la Administración Autonómica, con el fin de garantizar la seguridad de las instalaciones industriales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dentro del ámbito de las competencias establecidas por el Estatuto de Autonomía y sin perjuicio de las que corresponden a la Administración Local” (art. 1); define lo que ha de entenderse por instalación industrial a los efectos de la propia Ley (art. 2), enumera los riesgos a controlar (art. 3), determina las condiciones en las que se considerará garantizada la seguridad industrial (art. 4), los responsables del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley (art. 7), el régimen de control de seguridad [arts. 8 y 9 precepto, este último, en el que se respeta la normativa estatal en materia de registro de entidades de inspección y control reglamentario (Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre) y el de infracciones y sanciones (arts. 10, 11 y 12).

Las objeciones que el Abogado del Estado oponía a la totalidad de la Ley se reducían, pues, una vez eliminada, por razón de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León —la censura consistente en la incompetencia de la Comunidad Autónoma en materia de industria—, a la supuesta invasión de la competencia estatal del art. 149.1.29.^a de la Constitución sobre seguridad pública. Nada se dice a propósito de otras posibles invasiones competenciales ni, con carácter más general, de eventuales contravenciones de preceptos constitucionales sustantivos. En estas circunstancias, rechazada por lo ya expuesto la incardinación de la Ley recurrida en el ámbito de la seguridad pública, no cabe sino desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Castellano Leonesa 3/1990, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» (f.j. 3).

Fallo: Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

(Sentencia n.º 179/1998, de 16 de septiembre. Pleno. *BOE* 20-10-1998. F. García-Mon y González-Regueral.)

D) Juego

1. *Conflictos positivos de competencia núms. 506/1986 y 1637/1986 (acumulados), promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el art. 6 del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre, sobre modificación de la estructura*

orgánica de la Organización Nacional de Ciegos Españoles y con el art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles. El TC declara que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

«Al reservar al Estado la competencia sobre el monopolio fiscal de la Lotería (art. 149.1.14.^a CE), la STC 163/1994, fundamento jurídico 6.º, ya dejó dicho que el título “no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional como una de las modalidades de la Lotería, sino a todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente”.

En consecuencia, el sorteo que nos ocupa, que tiene ámbito nacional, vendría a superponerse al de la Lotería en sus distintas modalidades y por ello ha de entenderse también dentro de la competencia estatal, pues si afecta al ámbito (y al posible rendimiento fiscal) del monopolio sólo al titular de éste, que es el Estado, le corresponde autorizarlo.

Como dijimos en la STC 49/1995, “la Lotería Nacional, competencia del Estado, como comprendida en el título Hacienda General del art. 149.1.14 CE, no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios pues comprende también estos otros que organiza, genera y gestiona el Estado mediante un Monopolio fiscal”. Y en consecuencia, dicha sentencia, al proscribir un impuesto autonómico que recaía sobre la participación en los sorteos de la Lotería del Estado, se fundó sustancialmente en que “perjudica y limita la obtención del recurso en que la Lotería Nacional consiste”; es decir, tomando como argumento esencial la concurrencia en los rendimientos, que es justamente la razón justificativa de que el “cupón pro ciegos” se entienda integrado en el ámbito del rendimiento general del monopolio y en consecuencia que le sean de aplicación las conclusiones de nuestras citadas sentencias respecto del fundamento de la competencia del Estado en el Título del art. 149.1.14 de la Constitución para la autorización de un sorteo de ámbito nacional como el del “cupón pro-ciegos”. Y también que, como se dijo (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 8.º; y 164/1994, fundamento jurídico 4.º) la competencia asumida en el Estatuto no excluye toda la que corresponde al Estado, sino que puede ejercerse de modo concurrente con la de éste.

De todo lo expuesto podemos, pues, derivar la conclusión de que los preceptos impugnados no invaden la competencia que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido en la materia de juegos y apuestas y deben en cambio reputarse dictados por el Estado en ejercicio de sus propias

competencias. En consecuencia, procede la desestimación de estos conflictos» (ff.jj. 8 y 9).

Fallo: Desestimar los presentes conflictos positivos de competencia y, en consecuencia, declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

(Sentencia n.º 171/1998, de 23 de julio. Pleno. BOE 18-8-1998. J. Galbaldón López. Votos particulares formulados por C.Viver Pi-Sunyer y P. Cruz Villalón.)

XIV. MEDIO AMBIENTE

1. *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1705/1992 promovido por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con los artículos 21.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y la Fauna Silvestre, y los artículos 2.º y 3.º y Anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja. El TC declara la competencia de la CA de Cantabria para delimitar el ámbito territorial de la Reserva Natural de Santoña y Noja, y declara inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 5.º, los artículos 2.º y 3.º y el Anexo de la Ley 6/1992, y, por conexión los restantes preceptos de dicha Ley.*

«De cuanto llevamos dicho se deduce que la actividad administrativa de delimitación del ámbito territorial al que se extiende la Reserva Natural de Santoña y Noja es competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria y, en consecuencia, los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992 incurren en inconstitucionalidad y así debe declararse.

Esta declaración debe extenderse, *ex art 39.1 LOTC*, al art. 1 de la Ley recurrida que contiene la declaración de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña —ya que forma una unidad prácticamente inescindible con las normas que delimitan el ámbito territorial de dicha Reserva— y al resto de los preceptos de la Ley 6/1992, que el legislador estatal ha concebido como un todo unitario. En efecto, los artículos que prevén los órganos de gobierno de la Reserva Natural, su régimen jurídico, su régimen financiero, o su régimen sancionador son una consecuencia directa e inmediata de esa declaración y delimitación de la Reserva Natural y mantienen con ella una conexión también directa e inmediata.

No cabe negar en absoluto que el Estado, desde sus títulos competenciales sobre legislación básica en materia de medio ambiente o sobre legislación procesal, e incluso desde las funciones que en orden a la protección y conservación de los bienes de dominio público puedan derivarse de su titularidad demanial, pueda legítimamente dictar alguna de las previsiones normativas contenidas en alguno de los preceptos de la Ley recurrida. Sin embargo carece de sentido e incluso podría entrañar una manipulación de la voluntad del legislador intentar identificar esas determinaciones normativas para dejarlas vigentes en el ordenamiento jurídico, aisladas del conjunto normativo en el que nacieron y que les daba pleno sentido.

Sentado cuanto antecede, conviene precisar el alcance que debemos dar al fallo de esta resolución, ya que en las actuales circunstancias anudar a la declaración de inconstitucionalidad la nulidad inmediata de la Ley 6/1992 podría producir graves perjuicios a los recursos naturales de la zona objeto de controversia.

En los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el objeto primordial de la Sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, deben evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia: En el caso aquí enjuiciado, la protección, conservación, restauración y mejora del espacio natural de las Marismas de Santoña. Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida. Se trata, además, de unos perjuicios ajenos, e incluso abiertamente contrarios, a las pretensiones deducidas en este proceso por quien ha planteado el presente recurso de inconstitucionalidad.

Es cierto que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado ya el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, pero no lo es menos que este Plan es previo a la declaración de Parque, Reserva Natural u otras de las figuras previstas en la legislación vigente. Por ello, en tanto la Comunidad Autónoma no ejerza la competencia que en esta Sentencia le reconocemos la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales

en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas. Se trata, además, de intereses y perjuicios que trascienden el plano nacional, como lo demuestra el contenido de la Sentencia de 2 de agosto de 1993 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona.

Para evitar estas consecuencias, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente» (ff.jj. 4 y 5).

Fallo: Declarar inconstitucionales, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 5.º en lo que a su nulidad se refiere, los arts. 2 y 3 y el anexo de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declara Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja, y, por conexión, los restantes preceptos de dicha Ley.

(Sentencia n.º 195/1998, de 1 de octubre. Pleno. *BOE* 30-10-1998. C.Viver Pi-Sunyer.)

