

STC 159/2001, de 5 de julio, recaída en cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.140/93.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

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

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

3. En el referido Auto consideró la Sala que sólo algunos de los preceptos impugnados en el recurso contencioso-administrativo eran merecedores de cuestionamiento constitucional, entre los cuales había normas preconstitucionales, como algunos preceptos del L

a) Acotado así el campo de la cuestión, comenzó la Sala por aludir al art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990, considerado en relación con el art. 218 L

b) El cuestionamiento del art. 25 b) del Decreto Legislativo 1/1990 se basa en el supuesto exceso en la refundición en que habría incurrido en relación con la norma refundida, el art. 13.2 b) L

c) En tercer lugar la Sala achaca al art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 haberse excedido en relación con el precepto destinado a ser refundido, que era el art. 32 L

d) La Sala suscita una nueva duda de constitucionalidad por este mismo doble motivo (exceso en la refundición respecto del art. 5 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, y menoscabo de la autonomía local) en relación con el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990. A juicio de la Sala es pertinente tal duda aun cuando la aprobación definitiva de los Planes Especiales y Parciales en las capitales de provincia y en los municipios de más de 50.000 habitantes, que en la norma estatal de 1981 correspondía a los entes locales, en la normativa catalana ya desde 1984 era competencia de la Generalidad, lo cual fue refrendado por el Decreto Legislativo 1/1990. La Sala consideró que, no obstante haber dictado la Comunidad Autónoma normas propias sobre esta materia, la regulación estatal de 1981 estaba vigente en Cataluña en 1990, y por consiguiente la refundición operada en ese año, al no tenerla en cuenta, se excedió en la delegación y, al eliminar competencias locales, también atentó contra la autonomía local constitucionalmente garantizada.

e) Finalmente la Sala dirigió su duda de constitucionalidad frente al art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990 porque consideró que, al no recoger en el texto de éste las expropiaciones urbanísticas que un municipio realice fuera del término municipal, expresamente previstas en el art. 91.2 L4. Por providencia de 13 de julio de 1993 la Sección Segunda acordó admitir la cuestión planteada, que fue registrada con el número 2140/1993; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen pertinentes; y publicar la admisión de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

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

6. El Abogado del Estado, en sus alegaciones de fecha 3 de septiembre de 1993, se pronunció en primer lugar sobre el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 y sobre el correspondiente precepto del L En relación con otra omisión del Decreto Legislativo 1/1990 el Abogado del Estado mantuvo que tampoco debe aplicarse su art. 47, en el cual no se recoge la frase «en defecto de acuerdo entre las corporaciones locales afectadas» para la formulación de Planes de conjunto, puesto que prevalece el art. 110

LPor último, en relación con el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990, sostuvo el Abogado del Estado que la no inclusión en él de la previsión del art. 92.1 L

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

Entrando en el análisis de los preceptos cuestionados, la representación del Gobierno catalán sostuvo que, en relación con la llamada tutela urbanística de los arts. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 y 218 LEl art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990, cuestionado por contrario al art. 86 CE al haber omitido el calificativo «públicos», tampoco sería inconstitucional, porque la referencia a la reserva de terrenos para parques y jardines no puede referirse más que a los «parques y jardines públicos», de modo que no cabe otra interpretación del texto en dicho precepto que la de considerar que incluye necesaria y lógicamente a éstos. Se trata, en definitiva, de una simple cuestión de redacción, que no impide captar el sentido auténtico de la norma en el sentido expresado. En relación con el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990, de cuya constitucionalidad duda la Sala por exceso en la delegación y lesivo de la autonomía local, la representación del Ejecutivo catalán consideró que la omisión del requisito de la falta de acuerdo entre los municipios afectados para la elaboración por la Comunidad Autónoma de un Plan de conjunto no tiene la relevancia pretendida por la Sala. En efecto, de nuevo la interpretación sistemática permite afirmar que las previsiones del propio Decreto Legislativo 1/1990 contemplan la posibilidad de que los Ayuntamientos afectados por el Plan se pongan de acuerdo para la formulación de éste y participen en su elaboración, aun cuando la iniciativa provenga de la Comunidad Autónoma.

En tal sentido se pronunció expresamente la antes citada Resolución del Parlamento catalán, al afirmar que del conjunto de la normativa urbanística cabe deducir que, pese a que el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 permite la intervención autonómica, debe en todo caso interpretarse que ello sólo puede tener lugar con arreglo al sentido del LEl art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, que priva a las capitales y a los municipios de más de 50.000 habitantes de la competencia de aprobación del planeamiento derivado, tampoco incurre, según el Gobierno catalán, en inconstitucionalidad, pero esta vez por motivos competenciales. El supuesto exceso en la delegación se habría producido, a juicio de la Sala proponente, en relación con el Real Decreto-ley estatal de 1981, que no estaba vigente en Cataluña (y por consiguiente no debía ser tenido en cuenta por el Gobierno a la hora de llevar a cabo la refundición) porque la Comunidad Autónoma ya había por entonces asumido sus competencias exclusivas en materia urbanística. Tal cosa se produjo ya en la fase preautonómica a través del Real Decreto 1385/1978, que fue desarrollado por el Gobierno catalán mediante el Decreto de 11 de octubre del mismo año. Pues bien: el art. 5.1 a) de esta última norma atribuye al Consejero competente la facultad para aprobar todo tipo de planeamiento que afecte a municipios de más de 50.000 habitantes (previsión que sería

posteriormente desarrollada en la legislación urbanística catalana: Ley 3/1984 de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña y Código Urbanístico de 1987). Esta circunstancia explica que desde entonces las normas estatales sobre aprobación de planes (como era el Decreto-ley de 1981) no se aplicasen en la Comunidad Autónoma catalana.

Prueba de ello es que la LY por lo que se refiere al último de los preceptos cuestionados (art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990) el Gobierno catalán admite que, efectivamente, la refundición no incluyó la previsión de las expropiaciones fuera del término municipal (art. 91.2 L).

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

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

Al tercero de los preceptos mencionados en el Auto de planteamiento (el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990), en la medida en que fue cuestionado por exceso en la delegación y también por vulnerar la autonomía local, no le es aplicable el mismo argumento. Es más: el Ministerio Público considera, no sólo que este Tribunal puede y debe pronunciarse al respecto, sino que ha de estimar en este punto la cuestión. A su juicio la resolución del Parlamento catalán no es suficiente para suplir la omisión de la frase «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas» del art. 32 LPor último, el art. 133 del Decreto Legislativo 1/1990, cuestionado tanto por exceso en la delegación como por lesionar la autonomía local, incurre también, a juicio del Ministerio Público, en esta segunda vulneración constitucional: habiendo podido la Sala apreciar por sí misma el posible ultra vires, pero habiendo remitido el enjuiciamiento de la conformidad con la Constitución al Tribunal Constitucional, concluyó que el art. 91.2 L. Por todo ello el Fiscal General del Estado finaliza su escrito solicitando de este Tribunal que dicte una sentencia de inadmisión parcial [respecto de las dudas de constitucionalidad relativas a los arts. 25.2 b) y 133 del Decreto Legislativo 1/1990], de declaración de inconstitucionalidad de los arts. 47, 50.1 b) y c) del Decreto Legislativo 1/1990 y 91.2 L.

9. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito de 24 de septiembre de 1993, formuló alegaciones en el presente proceso constitucional, remitiéndose a la antes mencionada Resolución 234/III, de 9 de octubre de 1991, aprobada por él en relación con la adecuación de la refundición a la Ley de delegación.

Esta Resolución rechazó todas las objeciones formuladas frente al Decreto Legislativo 1/1990, y declaró, como única apostilla al mismo, que la omisión de su art. 47.1 en relación con el art. 32 L.

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

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. En este proceso constitucional la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña cuestiona la constitucionalidad de diversos artículos del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, dictado por la Generalidad de Cataluña, que aprobó el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, por considerar, o bien que incurrieron en un exceso en relación con la ley de delegación (Ley del Parlamento de Cataluña 12/1990, de 5 de julio), o bien que vulneraron la autonomía local. Se trata de los arts. 15, 25.2 b), 47, 50 y 133 de dicho Decreto Legislativo 1/1990. La duda de constitucionalidad alcanza asimismo a dos preceptos de uno de los textos legales que fueron objeto de la refundición en 1990, en concreto a los arts. 91.2 y 218 del texto refundido de la Ley del Suelo (LPara una mayor claridad expositiva cabe agrupar en tres bloques las objeciones de constitucionalidad que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña manifestó en el Auto de planteamiento de la cuestión.

En primer lugar, el órgano jurisdiccional imputa al art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 la vulneración de la autonomía local, inconstitucionalidad que se extendería asimismo al art. 218 L. En segundo lugar la Sala contempla, en relación con varios preceptos, la posibilidad de la existencia de una doble vulneración constitucional: exceso en el ejercicio de la delegación (art. 82 CE), vicio también denominado *ultra vires*, y menoscabo de la autonomía local constitucionalmente garantizada (autonomía que se residencia sólo en el art. 137 CE, sin mención alguna del art. 140 CE). Acerca de ello es importante poner de manifiesto, desde este mismo momento, que de la no siempre clara redacción del Auto de planteamiento parece deducirse que respecto de estos tres preceptos la Sala argumenta de manera distinta. Para uno de ellos, el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990, la lesión de la autonomía local estaría ligada al vicio de *ultra vires*; para otro, el art. 50 del mismo texto legal, dicha lesión sería, al parecer, una vulneración constitucional independiente del *ultra vires*; y en relación con el tercero, el art. 133, siempre del citado Decreto Legislativo, *ultra vires* y lesión de la autonomía local estarían asimismo estrechamente relacionados, extendiéndose la duda de constitucionalidad a la norma de cuya refundición se trataba.

Este último extremo reclama para su recto entendimiento alguna precisión. Lo que el órgano jurisdiccional, de manera no del todo clara, parece sostener en el Auto de planteamiento es que una determinada previsión del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (concretamente su art. 91.2), no recogida por el Gobierno catalán en la refundición de 1990, podría ser contraria a la autonomía local, habiendo entonces

optado por elevar la cuestión en lugar de resolver él mismo la duda de vigencia o no del citado precepto legal preconstitucional, según la doctrina contenida en la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b). Se trata pues fundamentalmente de un problema de compatibilidad o no del art. 91.2 L. Finalmente la Sala imputa a un último precepto, el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990, la posible vulneración constitucional únicamente por exceso en la refundición o ultra vires (art. 82 CE).

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

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

A idéntica conclusión debe llegarse si se parte del posible ultra vires de los preceptos del Decreto Legislativo 1/1990 objeto de la presente cuestión. Habida cuenta de que el mandato refundidor (art. 1 in fine de la ley de delegación) se refería expresamente a las normas vigentes en Cataluña en 1990, sólo se puede apreciar el ultra vires analizando previamente la vigencia o no de determinados preceptos de la L.

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

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

En virtud de esta autorización se dictó el Decreto Legislativo 1/1990, que incluye los preceptos objeto del presente proceso constitucional. Pero al cambiar posteriormente la normativa estatal, promulgándose el L. Importa asimismo señalar que, con posterioridad al Decreto Legislativo objeto de este proceso constitucional, la Comunidad de Cataluña dictó normas relativas a la actividad urbanística, las cuales, consiguientemente, modificaron parcialmente aquél.

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

Esta última Ley, en tanto que Ley especial para el Municipio de Barcelona, no derogó la normativa urbanística general (contenida en el Decreto Legislativo 1/1990, que ahora parcialmente enjuiciamos) sino que se limitó a exceptuar su aplicación en ese Municipio, y por ello tampoco en este caso la norma mencionada tiene relevancia para la resolución de la cuestión planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una manifestación significativa de ello es la de que el legislador al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL: «En el sistema arbitrado por el art. 2.1 LBRL ... se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Así que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE) «interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados ..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata».

Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones:

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

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

Por otra parte debe advertirse que no es la primera vez que este Tribunal se ha pronunciado sobre normas urbanísticas de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que existe ya un cuerpo jurisprudencial consolidado que nos servirá de apoyo para resolver la cuestión ahora planteada, compuesto esencialmente de las SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre, 331/1993, de 12 de noviembre, o 109/1998, de 21 de mayo. De forma muy sintética, y sin perjuicio de lo que digamos más adelante, cabe desde este momento afirmar que la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro

sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.

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

En relación con el control de los excesos que pueden producirse en el ejercicio de la potestad gubernamental de dictar Decretos Legislativos importa ahora recordar algunas afirmaciones realizadas por este Tribunal. Acerca específicamente de la fiscalización del *ultra vires* tenemos dicho, además de mantener, como no podía ser de otro modo, nuestra competencia para fiscalizar la constitucionalidad de cualquier norma con rango de ley y por cualquier motivo (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2), que esa tarea puede corresponder «no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la jurisdicción ordinaria. La competencia de los Tribunales ordinarios para enjuiciar la adecuación de los Decretos Legislativos a las Leyes de delegación se deduce del art. 82.6 de la Constitución; así lo ha entendido este Tribunal Constitucional en la Sentencia de 19 de julio de 1982 [STC 51/1982], y posteriormente en el Auto de 17 de febrero de 1983 [ATC 69/1983]» (STC 47/1984, de 4 de abril, FJ 3).

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

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

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

sobre los entes locales previstas en la norma cuestionada vulneran la autonomía municipal, medida en este caso concreto según el patrón del art. 60 de la LBRL, que transcribimos a continuación:

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

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

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

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

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

administrativo de legalidad de los entes locales, pues constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional» (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9). Toda norma autonómica sectorial, y evidentemente toda norma autonómica de régimen local que prevea la sustitución del ente local, deberá respetar el principio esencial antes citado y que constituye el canon de constitucionalidad aplicable al efecto.

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

A diferencia del art. 60 LBRL, que sólo se refiere al incumplimiento grave, el precepto cuestionado contempla un supuesto de hecho doble (el incumplimiento grave por la corporación local de sus obligaciones urbanísticas y su actuación notoriamente negligente), de manera que el art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 permite a las autoridades autonómicas subrogarse en las competencias propias de los órganos locales en un caso no previsto en la LBRL. De esta forma el precepto consagra, en el aspecto concreto contemplado, una mayor posibilidad de intervención estatal o autonómica y una reducción del nivel mínimo de actuación de los órganos propios de los Municipios contemplados, por lo que resulta contrario a la autonomía local constitucionalmente garantizada al establecer, no una simple regla competencial, sino una sustitución o subrogación orgánica. De otro lado el referido art. 15 posibilita que el mecanismo de la subrogación se active directa e inmediatamente, esto es, sin un requerimiento previo, preceptivo, por el contrario, en la LBRL, y no cabe duda de que la no previsión del requerimiento es una diferencia muy notable que, al igual que la anterior, implica una menor autonomía local en la norma cuestionada. Y, finalmente, este mismo art. 15 no exige que el incumplimiento en que pueda incurrir el ente local afecte a competencias estatales o autonómicas, por lo que, conforme a lo en él dispuesto, cualquier incumplimiento o infracción grave de la legislación urbanística o del instrumento de planeamiento sería suficiente para desencadenar la activación del mecanismo subrogatorio, cuando el art. 60 LBRL exige expresamente un incumplimiento cualificado, habida cuenta de que debe afectar al ejercicio de competencias estatales o autonómicas.

Existen pues requisitos de tipo material y de tipo procedimental que aparecen regulados de manera diferente en la norma cuestionada y en el precepto en el cual se concreta, en el extremo ahora controvertido, la garantía constitucional de la autonomía local, lo cual pone de manifiesto que ambas, aun cuando ciertamente similares en algunos aspectos, tienen sin embargo distinto objeto y diferente razón de ser. Y es también evidente, a la vista de ello, que el precepto cuestionado resulta más limitativo de la capacidad decisoria de los entes locales, toda vez que no exige expresamente que el incumplimiento afecte a competencias de otras Administraciones, que omite el requerimiento previo y que prevé un supuesto de hecho (la negligencia) distinto y

adicional. Esta norma altera así el sistema establecido en el canon de constitucionalidad aplicable y reduce, por consiguiente, el ámbito de autonomía local en términos que cabe entender exceden los límites constitucionalmente garantizados, vulnerando la autonomía local garantizada en el art. 137 CE.

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

Se trata de un argumento plausible, pero insuficiente para lograr los efectos pretendidos. En primer lugar, porque no está claro que la alusión a la legislación de régimen local sea a la LBRL (y en concreto a su art. 60), sino que podría también cabalmente entenderse que es a la legislación catalana de régimen local; y, en segundo lugar, y sobre todo, no parece que el dato de que la previsión genérica de que el fomento, la cooperación y la subrogación autonómica se lleven a cabo «de acuerdo con la legislación de régimen local» sea suficiente para interpretar que la dicción expresa del art. 15 del Decreto Legislativo 1/1990 cede necesariamente ante las previsiones del art. 60 LBRL, en cuanto reflejo de la garantía constitucional de la autonomía local. Debemos pues entender que el Gobierno catalán, al redactar el texto refundido en el que se incluye el precepto cuestionado, quiso que la subrogación autonómica en materia urbanística se llevase a cabo de acuerdo con lo previsto en el art. 15 del propio texto refundido, y no en los términos establecidos en el art. 60 LBRL, razón por la que la alegación del Fiscal, y de otras partes en idéntico sentido, no puede prosperar.

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

Siendo dicha norma lesiva de la autonomía local, también lo es, por conexión, el precepto del que trae causa, es decir, el art. 218 L.

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

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

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

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

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

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

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

La norma de cuya refundición se trataba (art. 32L Por el contrario el art. 47 del Decreto Legislativo 1/1990 omitió el inciso «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas», con lo que parece que habilita a la Administración autonómica, y en concreto al Consejero o a la Comisión de Urbanismo, para elaborar y aprobar el Plan al margen de la voluntad o del acuerdo de los Municipios afectados. La Comisión de Urbanismo la define el art. 8 del propio Decreto Legislativo 1/1990, dentro del capítulo II titulado «órganos urbanísticos de la Generalidad», del modo siguiente: «La Comisión de Urbanismo de Cataluña, creada por Decreto de 27 de septiembre de 1978, encuadrada en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, es el órgano superior de carácter consultivo en materia de planeamiento y urbanismo, en el ámbito territorial de la Generalidad de Cataluña. Su competencia se determinará reglamentariamente».

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

9. Comencemos por el examen del supuesto exceso en la refundición. A este respecto importa señalar que el Pleno del Parlamento catalán, en uso de los mecanismos de control previstos en la Ley que autorizaba la refundición (art. 3 de la Ley 12/1990), aprobó en fecha 9 de octubre de 1991 la Resolución núm. 234/III que «rechazaba las objeciones» formuladas al Decreto Legislativo y que, en concreto, consideraba que la omisión de la citada expresión de la L

«1. Los Planes Municipales serán formulados por los Ayuntamientos. No obstante, podrán éstos encargar su formulación a la respectiva Comisión de Urbanismo o a otros Entes Locales.

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

De acuerdo con ello, aunque el Decreto Legislativo 1/1990 no contenga la frase «en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas», resultaría obligado interpretar que la aprobación del Plan de Conjunto por la Comunidad Autónoma sólo es procedente cuando concurra dicho requisito, debiendo pues respetarse la previsión del texto refundido de la LA sí, apoyándose en esa Resolución, el Parlamento catalán (y el también el Consejo de Gobierno de dicha Comunidad) manifestó en sus alegaciones que de este precepto se podrían extraer las facultades municipales que contemplaba el art. 32 LLa Resolución aprobada por el Pleno del Parlamento catalán es sin duda un elemento más a tener en cuenta a la hora de verificar, en sede constitucional, el ajuste de la refundición a las condiciones y límites establecidos en la Constitución y en la Ley de delegación. Es claro que el contenido de la Resolución ni impide ni prejuzga el control que a este Tribunal compete (art. 27.2.b LOTC), fundamentalmente porque el ejercicio a través de esa vía por el Parlamento catalán no es un control de naturaleza jurisdiccional.

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

La norma de cuya refundición se trata (art. 32 L) existen pues argumentos (los obtenibles de la Resolución del Parlamento catalán y de la interpretación sistemática o conjunta de varios preceptos del Decreto Legislativo 1/1990) que permiten afirmar que en el proceso de elaboración y aprobación por la Administración autonómica catalana de los Planes de Conjunto son los Municipios (aquél o aquéllos cuyas necesidades urbanísticas necesitan del Plan y los demás Municipios afectados) quienes tienen, en la fase inicial, la disponibilidad o la decisión acerca de dichos Planes, y que únicamente en defecto de acuerdo entre ellos puede la Comunidad Autónoma llevar a la práctica la competencia aprobatoria que le atribuye el precepto cuestionado. Sólo conforme a esta interpretación resulta constitucional el precepto impugnado. Por las consideraciones y dentro de las precisiones interpretativas hasta aquí expuestas debemos desestimar en este punto la cuestión suscitada.

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

11. El segundo precepto del bloque de tres al que se imputa una posible inconstitucionalidad por ultra vires y por vulneración de la autonomía local (si bien con las particularidades a que en seguida aludiremos) es el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990, que, a efectos de lo que aquí interesa, otorga a la Administración autonómica

competencia para la aprobación definitiva del llamado planeamiento urbanístico derivado (planes parciales y especiales que elaboren los Ayuntamientos). Aquí el precepto cuestionado es también por supuesto *ultra vires*, pero no en relación con el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, sino con el Real Decreto-ley 16/1981 sobre planes generales de ordenación urbana, que en este aspecto derogó parcialmente la LLo que sostiene el órgano jurisdiccional proponente es que en el art. 50 del Decreto Legislativo 1/1990 concurren dos motivos de inconstitucionalidad que, a primera vista, podrían considerarse aparentemente diferenciados e independientes entre sí. El primero referido al art. 82 CE (*ultra vires*) por exceder del contenido de la norma que debía ser refundida; concretamente por no recoger lo previsto en el art. 5.1 del Decreto-ley 16/1981 sobre la competencia de ciertos Municipios para la aprobación definitiva de lo que se conoce como planeamiento derivado (es decir, Planes parciales y Planes especiales de desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana), pues, a juicio de la Sala, dicha norma estaba vigente en Cataluña en 1990 y, por tanto, debía necesariamente ser incluida en la refundición. Así pues, que exista o no *ultra vires* depende de si era o no aplicable en la Comunidad Autónoma de Cataluña el Decreto-ley 16/1981.

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

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

Veamos, pues, en primer lugar la duda de constitucionalidad desde el prisma del exceso en la refundición (*ultra vires*). Resulta evidente que existe una discordancia entre el Decreto-ley 16/1981 y el Decreto Legislativo 1/1990: aquél atribuía a determinados Municipios la competencia general de aprobación definitiva de los Planes parciales y especiales, mientras que éste sólo deja tal competencia para los Planes parciales que desarrollen sectores de urbanización prioritaria, los estudios de detalle y los proyectos de urbanización. Donde según la LLo que afirma la Generalidad de Cataluña es que no tuvo en cuenta el Decreto-ley estatal de 1981 porque no estaba vigente en Cataluña. La Comunidad Autónoma catalana había recibido desde los primeros momentos del proceso autonómico (mediante el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio) competencias en materia urbanística, inicialmente limitadas a la sustitución orgánica de las funciones de los órganos estatales, transfiriéndose por tanto a las autoridades autonómicas las competencias de éstos y concretamente, para lo que ahora nos ocupa, la aprobación definitiva del planeamiento derivado de las capitales de provincia y los municipios de más de 50.000 habitantes (art. 2.c del citado Real Decreto). Con arreglo a este traspaso de competencias y funciones, el art. 5.1 del Decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña de 11 de octubre de 1978 disponía que correspondía al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, entre otras atribuciones

contempladas en este Decreto, aprobar definitivamente, previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña, los Planes, los Programas de Actuación Urbanística, las Ordenanzas, las Normas Subsidiarias y Complementarias y los Catálogos que se refieran a los Municipios de Gerona, Lérida y Tarragona y otros de más de 50.000 habitantes o que afecten a diversos Municipios o que correspondan a la Corporación Metropolitana de Barcelona.

Luego desde 1978 (y, posteriormente, ya con rango legal, desde la Ley 3/1984) la Comunidad Autónoma de Cataluña, en uso de su competencia exclusiva en urbanismo, estableció un régimen de aprobación de planes distinto del vigente en la legislación estatal (La existencia de esta normativa permite concluir que el Decreto-ley estatal 16/1981 no estaba vigente en Cataluña en lo referente a la competencia para la aprobación definitiva de planes, porque por entonces la Comunidad Autónoma ya había dictado normas al respecto, amparándose en el art. 9.9 de su Estatuto (que le atribuye competencias exclusivas en materia de urbanismo) y en el antes citado Real Decreto de traspaso de competencias y funciones. Ello indica que no es posible compartir la argumentación de la Sala promotora de la cuestión. Que las Comunidades Autónomas eran competentes para dotarse de normas propias respecto de la aprobación definitiva de planes se deduce, además de la interpretación del reparto competencial en urbanismo, del propio Decreto-ley estatal de 1981, pues éste establece en su Disposición final sexta que «la aplicación del presente Real Decreto-ley en los territorios de las Comunidades Autónomas no afectará a lo dispuesto en sus respectivos estatutos».

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

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

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

A los efectos indicados, y en relación con la participación de los Municipios en la elaboración de los planes de urbanismo, hemos de recordar que en la STC 61/1997,

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

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

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

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

Naturalmente, ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de los Planes de Conjunto deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.), pues ya conocemos que la Lex Legum no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la

gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, idea retomada en la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

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

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

13. Dentro del bloque de preceptos cuestionados tanto por ultra vires como por vulneración de la autonomía local existe un tercer artículo, el 133 del Decreto Legislativo 1/1990, según el cual «Los Ayuntamientos que tuvieran reconocido un ámbito de planeamiento urbanístico singular, según el art. 47 de esta Ley, podrán extender su Patrimonio de suelo a los términos municipales que comprenda». El reproche que se formula a esta norma está en relación con el precepto refundido, que era el art. 91 L. Ya se señaló en el FJ 1 que la duda de constitucionalidad concierne esencialmente al recién transcrito párrafo 2 del art. 91 L. El problema a resolver es el de si atenta o no contra la autonomía local que un Municipio pueda ejercer su potestad expropiatoria sobre terrenos físicamente situados en el término de otro Municipio («expropiación extramuros»). Salvo el Abogado del Estado, quien defiende una interpretación acorde con la Constitución, todas las partes personadas, con los diversos matices señalados en los antecedentes, han manifestado su opinión contraria a la constitucionalidad del art. 91.2 L. Planteada así la cuestión, dos son los aspectos más relevantes que habremos de abordar: la importancia del territorio o término municipal en la configuración de los entes locales y, por encima de todo, los requisitos o condiciones para que la intervención de un municipio en el territorio de otro municipio respete la autonomía local de éste.

a) El art. 4.1 c) LBRL señala que «en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial [circunstancia también recogida en el art. 3.1], y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas ... las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes». Y, en lo referente, en concreto, al territorio, que según el art. 11.2

LBRL es «elemento del Municipio», el art. 12 LBRL establece que «el término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias». Las competencias de los Municipios tienen pues como marco geográfico o espacial el territorio, es decir, el término municipal, al cual la LBRL otorga la relevancia que acabamos de ver. Por ello la delimitación geográfica de un ente local (en caso de los Municipios, el término municipal), en tanto que aspecto o elemento, no sólo necesario (ello es evidente), sino sobre todo esencial, en cuanto afecta a su exteriorización y reconocibilidad como institución, tiene una importancia máxima en la interpretación de toda la normativa local.

b) En cuanto a la afectación a la autonomía local, en el caso que ahora nos ocupa se trata esencialmente de una intervención expropiatoria de un Municipio en el término de un segundo Municipio, y el precepto cuestionado no prevé ni garantiza la participación de este último a la hora de tomar la decisión de expropiar. Sin dejar de reconocer que pueden a priori darse casos de desarrollo urbano que requieran de un instrumento de planeamiento que englobe a varios Municipios, y a través del cual, eventualmente, un Municipio pueda ejercitar su potestad expropiatoria en el territorio de otro, ello deberá en todo caso llevarse a cabo asegurando la participación en la decisión expropiatoria del Municipio en cuyo territorio se realiza la expropiación. En efecto, la norma debe necesariamente salvaguardar de alguna manera mecanismos o técnicas de participación en el procedimiento expropiatorio del o de los Municipios sobre cuyo territorio se lleva a cabo la expropiación. Sólo así se podría satisfacer la exigencia constitucional de que los Entes locales «participen a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos les atañen» (SSTC 4/1981, de 4 de febrero, FJ 3 y, más recientemente, 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2).

Pues bien, resulta evidente que la «expropiación extramuros» es, para el Municipio en cuyo término otro Ente local ejerce dicha potestad, un asunto que le atañe. Y no es menos claro que el precepto cuestionado no contempla ningún tipo de presencia en el procedimiento expropiatorio del Municipio en cuyo término se realiza la expropiación. No se prevén cauces para que, en concreto, pueda oponerse a ella y defender sus intereses en el caso de que éstos sean contrarios a la expropiación contemplada, ni se establece un mecanismo procedimental (lo que se conoce como procedimiento conjunto) que le dé participación alguna en las actuaciones expropiatorias. En efecto, el art. 91.2 L. De lo dicho se deduce que, según está regulada tal facultad en el art. 91.2 L. En definitiva, la facultad expropiatoria prevista en el precepto al que nos venimos refiriendo no respeta la autonomía local de los Municipios incluidos en el Plan de Conjunto y potencialmente afectados por dicha expropiación. Ello nos conduce a estimar en este punto la cuestión planteada. Constatada así la inconstitucionalidad y derogación del art. 91.2 L

14. El último de los preceptos del que nos resta ocuparnos es el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990. Recuérdese lo expuesto en el FJ 1, en el sentido de que la Sala promotora de la cuestión duda de su constitucionalidad por incurrir en ultra vires o exceso en el ejercicio de la delegación legislativa (art. 82 CE), no habiendo pues ningún problema respecto de la vulneración por dicho precepto de la autonomía local.

La versión en castellano de la disposición analizada (DOGC núm. 1317, de 13 de julio de 1990, pág. 3355) es aquella sobre la que se ha planteado la cuestión, y reza como sigue: «Sin perjuicio de lo que dispone el art. 112 de esta Ley, los Planes Parciales de Ordenación contendrán estas determinaciones: ... b) De acuerdo con el número máximo de viviendas previstas, los Planes Parciales con fines residenciales han de reservar los suelos de cesión obligatoria y gratuita para atender los fines y destinos

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

Al margen del tema de la posible existencia de una errata en el texto castellano (que traduce el término catalán «habitatge» por «habitante» y no por «vivienda»), el órgano jurisdiccional promotor de la cuestión afirma que el Gobierno catalán se excedió en el uso de la delegación porque la norma que debía ser refundida [art. 13.2 b) LEn virtud de la omisión del adjetivo «públicos» el Gobierno catalán habría ampliado indebidamente el ámbito de aplicación de la norma: «el Decreto Legislativo 1/1990 permite y posibilita una interpretación ajena y extraña a la determinada por los preceptos seguidamente indicados» (fundamento de Derecho 7 del Auto de planteamiento de la cuestión), incurriendo de este modo en inconstitucionalidad por ultra vires o exceso en la refundición (art. 82 CE). Al referirse a esta cuestión el Gobierno catalán señala que no se está ante un problema de inconstitucionalidad de la disposición enjuiciada, sino ante un tema de simple interpretación conjunta o sistemática del precepto, pues los antecedentes normativos y la dicción literal del Decreto Legislativo 1/1990 no permiten otra interpretación que la de considerar que, pese a que se omite el calificativo «públicos», la norma analizada se está refiriendo, implícita pero claramente, a «parques y jardines públicos». Se trataría, a juicio del Gobierno catalán autor de los preceptos cuestionados, de una cuestión de redacción que no impide captar el sentido auténtico de la norma.

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

Y es que la eventual inclusión en el supuesto de hecho de los parques y jardines privados podría tener gran relevancia jurídica y económica. Si, conforme a la norma que debía ser refundida, en el sector ordenado por el Plan Parcial debe haber, como mínimo, 18 m de suelo por habitante (o en realidad por «habitatge», es decir, por vivienda) destinados a los fines señalados para atender a las necesidades colectivas (parques y jardines), no es ni mucho menos irrelevante que se hable sólo de «parques y jardines públicos» o por el contrario de «parques y jardines en general», incluyendo por tanto a priori los privados. Lo que pretendió el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 fue garantizar que la ordenación de zonas residenciales, mediante el instrumento adecuado (Planes Parciales), incluyese necesariamente un mínimo de suelo que era obligatorio destinar, en una proporción determinada, a necesidades colectivas (zonas deportivas, de entretenimiento públicas y parques y jardines públicos). De manera que se trataba de una previsión de racionalización del crecimiento urbano, generalmente utilizada para la ordenación de nuevos barrios o para la ampliación de asentamientos ya existentes, que exigía a las Administraciones competentes en materia de Planes Parciales unos mínimos equipamientos colectivos abiertos al conjunto de los ciudadanos y, sin duda alguna, a los residentes en el nuevo barrio en formación.

Pues bien, si se entiende que se incluyen en la reserva jardines privados [al no diferenciar el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 entre los públicos y los privados], se daría la circunstancia de que se estaría cubriendo el estándar urbanístico

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

No puede negarse, en línea con lo sostenido en sus alegaciones por el Gobierno catalán, que la diferencia terminológica entre el precepto de 1976 que debía ser refundido y el producto de la refundición es mínima (un simple calificativo), y tampoco resulta a priori descartable una eventual interpretación «conjunta y sistemática» (según se dice literalmente) del Decreto Legislativo 1/1990 conforme a otras previsiones de la LNo resulta aventurado afirmar que, del sentido general del Decreto Legislativo 1/1990 y del conjunto de las previsiones generales sobre suelo, cabe concluir que la cesión a que concretamente alude su art. 25.2 b) no puede sino referirse a los parques y jardines públicos. Y es que existen en dicha norma preceptos relativos a las cesiones y reservas obligatorias de suelo en virtud de los cuales, y sin perjuicio de las diferencias a que en seguida se aludirá, todo el suelo que se cede tiene como destino dotaciones, espacios y equipamientos públicos (esto es, y sin pretensión de exhaustividad, viales, estacionamientos, parques y jardines, zonas deportivas o de esparcimiento, centros culturales o docentes y otros servicios públicos): por ejemplo los arts. 121.3 (cesión de suelo urbanizable programado), 122.2 y 123.2 (cesión de suelo urbanizable en planes parciales), 124.3 (cesión del 10 por 100 del suelo edificable, que remite al art. 122) y 215.3 a) (cesión de suelo como obligación de los adjudicatarios en los programas de actuación urbanística).

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

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

En sentido similar se manifestó el Abogado del Estado, pero acudiendo a un argumento distinto. El texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, anulado por razones competenciales en la STC 61/1997, de 21 de marzo, establecía en su art. 83.2 c) una

previsión prácticamente idéntica a la del art. 13.2 b) L. Todo lo expuesto indica que resulta a priori descartable que el Gobierno catalán haya pretendido trastocar la ratio misma del estándar urbanístico contenido en la norma refundida debiendo, por consiguiente, considerarse que no cabe lógica y sistemáticamente otra interpretación que la de que la alusión que hace el art. 25.2 b) del Decreto Legislativo 1/1990 a los «parques y jardines» no puede sino referirse a los «parques y jardines públicos». Siendo ésta la interpretación del precepto cuestionado, no se aprecia exceso en la refundición. La cuestión debe, pues, ser en este extremo rechazada.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

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

1. Declarar inconstitucional y, consiguientemente, nulo, el art. 15 del Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

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

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

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

5. Desestimar la cuestión en todo lo demás.

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

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

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, registradas con los núms. 2.275/93 y 1.002/95 sobre la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992. Han comparecido el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado y la Diputación General de Aragón. Ha sido Ponente el Presidente, don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de julio de 1993 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón al que se acompaña, junto a las actuaciones del recurso contencioso-administrativo 29/1993-A, tramitado conforme a la Ley 62/1978, el Auto de 19 de junio de 1993 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, por vulnerar el art. 23.2 en relación con el art. 103 C.E., infringir las bases estatales en materia de función pública y, consecuentemente, el art. 149.1.18. C.E., y no tratarse de una materia propia de una Ley de Presupuestos, por lo que también se considera lesionado el art. 134 C.E.

A) Los hechos que dan lugar al planteamiento de esta cuestión son, en síntesis, los siguientes:

Don Salvador Congost y otros interpusieron recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978, contra la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, de 14 de diciembre de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas para el Ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala Sanitaria Superior-Veterinarios de Zona).

A juicio de los recurrentes en el proceso contencioso-administrativo, el apartado c) de la base 3. de esta convocatoria, al establecer como requisito para ser admitido a la realización de estas pruebas el «venir prestando servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón como funcionario Sanitario Local (Veterinario de Zona) con anterioridad al 18 de mayo de 1989» vulnera el art. 23.2 C.E., en cuanto supone una quiebra del principio de igualdad en el acceso a la función pública, pero también el 103.3 C.E., al ser contrario a los principios de mérito y capacidad que, según este precepto constitucional, deben inspirar los procedimientos de acceso a la función pública, por lo que solicitan de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que anule la referida base y condene en costas a la Administración demandada.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se opuso a la estimación del recurso por considerar que la convocatoria impugnada tiene su cobertura legal en la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de ahí que entienda que la Administración de la Comunidad Autónoma de

Aragón no ha incurrido en ninguna infracción del ordenamiento jurídico al limitarse a la ejecución de lo dispuesto en la referida Disposición adicional. Por otra parte, señala también el representante de la Administración autonómica que el Tribunal Constitucional en la STC 27/1991 ha admitido la constitucionalidad de las pruebas restringidas como un remedio excepcional para una situación también excepcional. Circunstancias estas que, a su juicio, concurren en el supuesto enjuiciado y por ello considera que la referida base no es contraria a la Constitución.

El Fiscal, por el contrario, entiende que la base impugnada infringe la Constitución por diversos motivos. Por una parte considera que no respeta los principios de mérito y capacidad al impedir que puedan presentarse a estas pruebas los licenciados en Veterinaria que reúnan los requisitos que en ella se establecen lo que, a su juicio, vulnera los arts. 14, 23.2, 103.3 y 139.1 C.E. y por ello solicita del Tribunal Contencioso que, previos los trámites legales, se dicte en su día Sentencia por la que se declare la nulidad de la Resolución recurrida.

Los coadyuvantes en el proceso contencioso-administrativo, en su escrito de contestación a la demanda, se opusieron al recurso, alegando en primer lugar la falta de legitimación de los recurrentes y solicitando por este motivo que se declarase inadmisibile. No obstante, consideran también que existen motivos de fondo que determinan la desestimación del recurso. Alegan, por una parte, que la convocatoria impugnada constituye el cumplimiento estricto por parte de la Diputación General de Aragón de un mandato impuesto por una norma con rango de Ley (Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo), Ley que no ha sido objeto de impugnación por los sujetos legitimados para ello. Pero, además, sostienen que la referida convocatoria encuentra su cobertura en diversas normas: la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, al prever un sistema de acceso a la función pública excepcional para el personal que haya prestado servicios en las Administraciones Publicas; la Ley 1/1986, norma que, en lo que se refiere a los Sanitarios Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Disposición transitoria segunda establece que estos funcionarios se integrarán en un cuerpo cuya creación remite a otra Ley posterior. Esta es la razón, según los coadyuvantes, por la que los Sanitarios Locales no pudieron integrarse en las convocatorias realizadas al amparo de esta norma, y por ello les parece una exigencia del principio de igualdad el que otra norma, en este caso la Ley 6/1992, les otorgue la posibilidad de acceder a la condición de funcionarios de carrera que la Ley 1/1986 otorgó al resto del personal contratado o interino de esta Comunidad Autónoma. Por último, también se alega la constitucionalidad de este tipo de pruebas al no considerarlas contrarias al art. 23.2 C.E.

Por providencia de 22 de mayo de 1993, se acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que a juicio de la Sala podría ser contraria a la Constitución por vulnerar los arts. 14, 23.2, 103.3, ir en contra del orden constitucional de competencias, y no respetar la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto de la Ley 30/1984, cuestionando también si esta previsión puede venir regulada en una Ley de Presupuestos.

En el trámite conferido para ello, las partes en el proceso contencioso-administrativo formularon sus alegaciones en torno a la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal. Los demandantes sostuvieron la inconstitucionalidad de la Ley. Opinión que también comparte el Ministerio Fiscal, por lo que estimó pertinente el planteamiento por la Sala de la cuestión de

inconstitucionalidad. Por el contrario, la Diputación General de Aragón entiende que no es pertinente plantear esta cuestión.

B) Por Auto de 19 de junio de 1993, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón acordó plantear cuestión ante este Tribunal sobre la inconstitucionalidad de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos para la Comunidad Autónoma para 1992.

Para fundamentar la cuestión en el Auto de planteamiento se parte de considerar:

a) Que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su Disposición transitoria sexta establece, por un lado, que «todo el personal que haya prestado servicios como contratado administrativo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino podrá participar en las pruebas de acceso para cubrir las plazas de nueva creación»; y por otro, que «los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán convocar pruebas específicas para el personal que, al amparo de lo establecido en disposiciones de carácter general promulgadas por las correspondientes Comunidades Autónomas tuviesen, con anterioridad al 15 de marzo de 1984, la condición de contratados administrativos en expectativa de acceso a su respectiva Función Pública. Se considerarán incluidos en el presente precepto los contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984».

b) La Comunidad Autónoma de Aragón, en desarrollo de esta Disposición transitoria, aprobó la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en su Disposición transitoria quinta establece que «en el plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales procederá a clasificar las funciones desempeñadas por el personal con contrato interino o administrativo de colaboración temporal, incorporado con anterioridad al 24 de Agosto de 1984», estableciendo, a continuación, que este personal «podrá participar durante los años 1987, 1988 y 1989, en las pruebas selectivas de acceso a los Cuerpos de funcionarios o a las plantillas de personal laboral a través del sistema de concurso oposición libre en los que se garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad y en los que se valorarán los servicios prestados en cualquiera de las Administraciones Públicas.

c) En la oferta pública de empleo de la Diputación General de Aragón -aprobada por Real Decreto 39/1987 de 21 de abril- se incluyeron siete plazas de veterinario. Seis de ellas -según se expone en el Auto de planteamiento de la cuestión- dependían del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, y estaban ocupadas por contratados administrativos, y la otra estaba ocupada por un interino y dependía del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

d) Por otra parte, la Sala pone de manifiesto que la Ley 1/1986, que regulaba la función pública de Aragón, en su Disposición transitoria segunda, contemplaba específicamente el caso de los funcionarios pertenecientes a los Sanitarios locales y los que prestan servicios médico-sanitarios en instituciones hospitalarias, estableciendo que la integración en el correspondiente Cuerpo o Escala de estos funcionarios «se regulará por Ley de Cortes de Aragón que desarrolle las bases del régimen general de la Sanidad». Esta norma fue la Ley 2/1989, de 21 de abril, por la que se regula el Servicio Aragonés de Salud. Junto a esta normativa, la Sala de lo Contencioso-Administrativo pone de relieve que el Decreto 149/1989, de la Diputación General de Aragón, reestructura los Servicios Veterinarios Oficiales de la Comunidad Autónoma de Aragón de ámbito inferior al provincial y cuyas funciones venían encomendadas a los

funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Veterinarios Titulares». De igual manera señala que en el Anexo al Real Decreto-Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón que deroga la Ley 1/1986, se establecen dentro del Grupo A, Cuerpo de Funcionarios Superiores, la Escala Facultativa Supede Administración Sanitaria y la Escala Facultativa Superior en la que se incluyen los Veterinarios de Zona.

e) Por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 15 de octubre de 1990, se convocaron pruebas selectivas para el ingreso, mediante el sistema de concurso oposición libre, en el Cuerpo de Funcionarios Superiores (Veterinarios). Esta Orden fue anulada por las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núms. 100, 102 y 104, de 18 de enero de 1991, por ser contrarias al art. 23.2 C.E., por establecer una valoración desproporcionada de los servicios prestados y al art. 103.3 C.E. al haber computado únicamente los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón y no en otras Comunidades Autónomas, lo que llevó a la Sala de lo Contencioso-Administrativo a entender que esta diferenciación es contraria a los principios que consagra este precepto constitucional.

f) Según se sostiene en el Auto de planteamiento, tras esta anulación, la Diputación General de Aragón intenta dar una cobertura legal a la convocatoria de estas oposiciones -tal y como prevé el apartado cuarto de la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1992- promoviendo la inclusión en la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, de una Disposición adicional, la duodécima, en la que expresamente se establece que «con carácter excepcional, los funcionarios Sanitarios Locales interinos que vinieran prestando sus servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad al 18 de mayo de 1989, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1989, de 21 de abril, podrán acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición, en el que, con garantía de los principios generales de mérito y capacidad, se valorarán los servicios prestados en tres convocatorias anuales sucesivas». Al amparo de esta Disposición adicional, la Diputación General de Aragón, convocó la pruebas selectivas que fueron objeto de impugnación en el proceso contencioso-administrativo en el que se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad de la referida Disposición adicional.

h) Según sostiene la Sala, la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, es contraria a la Constitución por varios motivos: en primer término, parece plantearse si, de acuerdo con la STC 27/1991, la convocatoria de pruebas de carácter restringidas son contrarias al art. 23.2. Sin embargo, el Auto de planteamiento parece descartar esta conclusión dado el carácter excepcional y transitorio de las pruebas reguladas por la norma cuestionada. No obstante, también se plantea si esta vulneración podría producirse, como consecuencia no de lo que establece la norma cuestionada, sino por el modo en el que la Administración ha convocado estas pruebas. En concreto se alega que aunque la disposición impugnada no implica, en principio, una reserva ad personam de funciones públicas, considera, sin embargo, que debe llegarse a la conclusión de que se ha producido una reserva para personas individualmente consideradas al comprobar que el número de plazas convocadas coincide con el número de veterinarios interinos.

También se alega que la norma legal cuestionada sólo valora los servicios que han sido prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón, pero no toma en consideración los prestados en otras Comunidades Autónomas, lo que, a juicio de este órgano judicial, constituye una vulneración de los principios que enuncia el art 103.3 C.E.

Junto a los motivos señalados, la Sala entiende también que esta Disposición adicional contradice las bases estatales establecidas en el art. 19.1 de la Ley 30/1984 «al no ajustarse a los supuestos excepcionales fijados por la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto de la misma Ley, lo que supone vulnerar la distribución competencial recogida en el art. 149.1.18. C.E.», invocando en su apoyo la STC 151/1992.

El último motivo en el que el Auto de planteamiento fundamenta la cuestión es la supuesta vulneración de los límites que la Constitución impone a las leyes de presupuestos. Según sostiene la Sala, la Disposición adicional cuestionada ha traspasado estos límites al no ser la materia por ella regulada propia de una Ley de Presupuestos, al no incidir directamente en la programación anual de ingresos y gastos, tal y como ha establecido la STC 76/1992. De ahí que, en aplicación de la doctrina establecida por esta Sentencia, el órgano judicial que ha planteado estas cuestiones entienda que la Disposición legal impugnada es contraria también a los arts. 66.2 y 134.2 C.E.

C) Por providencia de 21 de septiembre de 1993 este Tribunal admitió a trámite la cuestión y dio traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado, a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, por conducto de sus respectivos Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, con el fin de que en el improrrogable plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de septiembre de 1993, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunica que no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones. La Presidencia del Senado, por escrito presentado en este Tribunal el 8 de octubre de 1993, comunica su acuerdo de personación en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El Abogado del Estado se persona en nombre del Gobierno en esta cuestión de inconstitucionalidad, por escrito presentado en este Tribunal el 8 de octubre de 1993, manifestando que, siguiendo instrucciones superiores, se abstiene de formular alegaciones.

El 11 de octubre de 1993 el Presidente de las Cortes de Aragón presenta un escrito en el Registro de este Tribunal por el que comunica la decisión de esta Cámara de no personarse en el proceso ni de formular alegaciones. Asimismo, comunica que las Cortes de Aragón ponen a disposición de este Tribunal las actuaciones que se considere preciso solicitar.

La Diputación General de Aragón formuló sus alegaciones por escrito registrado en este Tribunal el 15 de octubre de 1993. En la primera de sus alegaciones, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón señala que la Disposición legal que ha sido cuestionada tiene como finalidad intentar solucionar el grave problema que supone la existencia de un gran número de interinos en el ámbito de la Sanidad Local. Por otra parte, sostiene que esta Disposición adicional no infringe el contenido de la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984. En su opinión, la única discordancia que existe entre esta última norma y la ahora cuestionada es el ámbito temporal de la misma, ya que la Ley 39/1984 limita las pruebas específicas de acceso a la función pública «al personal interino y contratado administrativo incorporado con anterioridad al 24 de agosto de 1984, mientras que la Ley 6/1992 extiende su aplicación a los interinos incorporados a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón hasta la entrada en vigor de la Ley de Cortes de Aragón 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud». Según sostiene el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, las razones que explican esta discordancia temporal son, por un lado, el que la Ley 2/1989, que era la que debería haber dado cumplimiento a lo establecido en la Disposición transitoria

segunda de la Ley 1/1986 (norma a su vez que era la que venía a desarrollar lo establecido en el apartado cuarto de la Disposición transitoria sexta) y, por tanto, no realizó la integración de los funcionarios Sanitarios Locales en los Cuerpos y Escalas correspondientes que esta norma preveía; y otro, que desde la entrada en vigor de la Ley de Cortes de Aragón 1/1986, se han convocado anualmente pruebas selectivas para el ingreso en todos los Cuerpos y Escalas, salvo los Sanitarios locales.

Junto a las anteriores alegaciones, la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que a este supuesto resulta aplicable analógicamente la doctrina establecida en la STC 27/1991 que estima que las pruebas restringidas no vulneran el art. 23.2 C.E. cuando las mismas tienen carácter excepcional, que es lo que, a su juicio, ocurre en este supuesto, pues, según manifiesta el Letrado de esta Comunidad Autónoma, no ha habido pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos y Escalas de la Sanidad local desde la Ley 30/1984. Por último, y en relación con la supuesta vulneración de la Disposición adicional cuestionada de los límites propios de la Ley de Presupuestos, se alega que en el momento de aprobarse la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, todavía no se conocía la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido de las Leyes de Presupuestos. No obstante, entiende que esta Disposición adicional quedaría comprendida dentro del contenido «posible, no necesario y eventual» al que se refiere la STC 76/1992, ya que considera que la Disposición transitoria segunda de la Ley 1/1986 tenía en cuenta la incidencia presupuestaria del régimen jurídico definitivo de los Sanitarios locales al disponer que estos funcionarios «mantendrán un régimen retributivo específico, conforme a lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado, en tanto no se proceda a la regulación definitiva del mismo».

El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 15 de octubre de 1993. En su opinión, la Disposición legal cuestionada no es contraria a los arts. 23 ni al 103.3 C.E., pues considera que, a tenor de los argumentos ofrecidos en el Auto de planteamiento, esta infracción sería imputable, en su caso, a la Orden que convoca las oposiciones, al ser la convocatoria la que puede determinar la reserva ad personam que aprecia la Sala. Por otra parte, entiende que el carácter restrictivo de estas pruebas selectivas no se deduce necesariamente de la Disposición legal cuestionada, sino de la Orden que convoca estas pruebas. En cualquier caso, sostiene que, aunque fuera esta Disposición legal la que estableciese este tipo de pruebas, no por ello se vulneraría ni el art. 23.2 C.E. ni el 103.3 C.E. ya que esta medida tendría carácter excepcional, por lo que al ser un remedio excepcional para una situación también excepcional la convocatoria de pruebas restringidas no sería contraria al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas que consagra el art. 23.2 C.E. (STC 27/1991), y por lo que se refiere al art. 103.3 C.E. considera que la Disposición legal cuestionada no puede vulnerar este precepto constitucional en cuanto que expresamente exige que en estas pruebas se garantice el respeto de los principios de mérito y capacidad.

Distinta es su opinión respecto de las demás infracciones constitucionales que la Sala atribuye a esta Disposición adicional. A juicio del Fiscal General del Estado, la norma cuestionada es contraria al art. 19.1 y a la Disposición transitoria sexta de la Ley 30/1984, y por ello considera que vulnera la distribución constitucional de competencias y, en concreto, el art. 149.1.18. El Fiscal llega a esta conclusión aplicando los argumentos de la STC 151/1992, ya que en este caso, al igual que ocurría en el supuesto que ahora se analiza, no se cumplen los requisitos para entender compatible esta norma con la legislación básica del Estado al no limitarse la convocatoria a los contratados con

anterioridad al 15 de marzo de 1984 -como establece esta normativa-, sino que el límite temporal lo extiende al 18 de mayo de 1989 e incluye también a los interinos.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración de los arts. 66.2 y 134.2 C.E., el Fiscal comparte con la Sala que ha planteado la cuestión el reproche de inconstitucionalidad formulado. A su juicio, la Disposición adicional duodécima no contiene previsión alguna relativa a previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos, únicas materias que, según la STC 76/1992, deben regular las Leyes de Presupuestos; de ahí que considere que la Disposición cuestionada es contraria a estos preceptos constitucionales.

2. El 22 de marzo de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 433 de 1993-D, el Auto de la citada Sección, de 10 de febrero de 1995, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, por considerar que este precepto legal puede ser contrario a los arts. 14, 23.2 y 103 C.E., al art. 149.1.18. C.E., al no respetar la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y a los arts. 66.2 y 134.2, al regularse en una Ley de Presupuestos una materia ajena a la presupuestaria.

A) Los hechos que han dado lugar al planteamiento de esta cuestión son, resumidamente expuestos, los siguientes:

Don Germán Tabliega Muñoz y otros interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la Resolución que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, de 14 de diciembre de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala Facultativa Superior de Veterinarios de Zona).

Los demandantes, además de alegar los motivos de legalidad ordinaria que estimaron pertinentes contra la Orden recurrida, solicitan del Tribunal contencioso-administrativo que plantee cuestión de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional duodécima de Ley 6/1992 de las Cortes de Aragón, de la que trae causa la Orden referida, alegando además que esta Disposición legal ha sido ya cuestionada.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se opone a la estimación del recurso contencioso-administrativo por considerar que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón se ha limitado a aplicar un precepto legal que no fue recurrido en su momento.

Los codemandados solicitan que, como la norma de la que trae causa la Orden recurrida ha sido impugnada mediante una cuestión de inconstitucionalidad, se suspenda la tramitación del proceso contencioso-administrativo hasta que se pronuncie el Tribunal Constitucional y, una vez que esta Sentencia recaiga, se prosiga la tramitación del pleito hasta su desestimación por Sentencia.

El 12 de enero de 1995, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó providencia otorgando a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad

Autónoma de Aragón por entender que podría vulnerar los arts. 14, 23.2, 103.3 C.E., el orden constitucional de competencias, al no respetar lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y también por considerar que la norma cuestionada ha traspasado los límites que la Constitución impone a las Leyes de Presupuestos.

Tanto el Fiscal como los demandantes evacuaron sus alegaciones en el trámite conferido para ello y consideraron procedente suscitar la cuestión ante este Tribunal.

B) Por Auto de 10 de febrero de 1995 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992. La Sala de lo Contencioso-Administrativo fundamentó esta cuestión en los mismos argumentos que los alegados en el Auto de 19 de junio de 1993, por el que esta misma Sección y Sala, en el recurso tramitado al amparo de la Ley 62/1978 y por el que se impugnaba la misma Orden que la que recurrida en el recurso contencioso en el que se ha suscitado la presente cuestión, suscitó también cuestión de inconstitucionalidad contra esta misma norma. Como estos argumentos han quedado expuestos en el antecedente I, apartado B), de esta Sentencia no procede reiterarlo de nuevo.

C) Este Tribunal, por providencia de 9 de mayo de 1995, admitió a trámite esta cuestión y dio traslado de la misma al Congreso y al Senado, a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior y al Fiscal General del Estado para que en el plazo improrrogable de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones, y expusieran lo que estimasen conveniente acerca de la acumulación de esta cuestión con la núm. 2.275/1993.

El 25 de mayo de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito presentado por el Fiscal General del Estado, en el que, dada la identidad existente entre esta cuestión y la núm. 2.275/1993, solicita que se acuerde la acumulación interesada y se tengan por reproducidas las alegaciones que se formularon a la citada cuestión.

La Presidencia del Senado, por escrito registrado el 25 de mayo de 1995 en este Tribunal, comunicó el Acuerdo de esta Cámara por el que decidió personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

La Diputación General de Aragón presentó sus alegaciones por escrito registrado el 29 de mayo de 1995, reiterando los argumentos esgrimidos en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.275/93. Concluye su escrito solicitando la desestimación de la presente cuestión y que se acuerde su acumulación con la núm. 2.275/93.

Por escrito presentado el 31 de mayo de 1995 en el Registro de este Tribunal, la Presidencia del Congreso de los Diputados comunica que esta Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

El Abogado del Estado, por escrito registrado el 31 de mayo, se personó en esta cuestión de inconstitucionalidad manifestando que, siguiendo instrucciones superiores, se abstiene de formular alegaciones.

El 5 de junio de 1995 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de las Cortes de Aragón por el que se comunica que esta Cámara parlamentaria no va a personarse en dicho procedimiento ni formulará alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones de esta Cámara que se considere preciso solicitar.

3. Por providencia de 9 de junio de 1995, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó oír al Abogado del Estado y a la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón para que en el plazo de diez días expongan lo que consideren conveniente sobre la acumulación de esta cuestión con la núm. 2.275/1993.

El Abogado del Estado, por escrito presentado en este Tribunal el 23 de junio de 1995, se manifiesta a favor de proceder a la acumulación solicitada.

4. Por Auto de 7 de noviembre de 1995, el Pleno de este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el art. 83 LOTC, acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 1.002/1995 a la núm. 2.275/1993, al existir entre ellas una absoluta identidad, ya que ambas plantean la inconstitucionalidad del mismo precepto legal, han sido suscitadas por el mismo órgano judicial y se fundamentan en los mismos motivos.

5. Por providencia de 21 de julio de 1998 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que promueve estas cuestiones de inconstitucionalidad, considera que la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992 de Presupuestos Generales de Aragón puede ser contraria a los arts 14, 23.2, 103.3, 149.1.18., 66.2 y 134.2 C.E.

Con posterioridad al planteamiento y tramitación de las presentes cuestiones, la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido derogada por la Ley de las Cortes de Aragón 11/1997, de 26 de noviembre, de Medidas Urgentes sobre Funcionarios Sanitarios Locales, lo que no ocasiona, sin embargo, una pérdida sobrevenida del objeto de las cuestiones que ponen en duda su constitucionalidad (STC 93/1988, fundamento jurídico 6, con cita de las SSTC 111/1983, fundamento jurídico 2 y 199/1987, fundamento jurídico 3; últimamente, STC 28/1997, fundamento jurídico 2) pues la eventual declaración de inconstitucionalidad lleva a la imposible aplicación del precepto tanto en el supuesto enjuiciado como, obviamente, en futuros casos análogos si es que todavía se producen.

No obstante, antes de entrar en el enjuiciamiento del fondo de la cuestión planteada y si concurren las vulneraciones constitucionales invocadas es preciso examinar, con carácter previo, los presupuestos de procedibilidad y, en concreto, si el precepto cuestionado es, como establecen los arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC, la norma de cuya validez depende el fallo.

La posibilidad de revisar la concurrencia de este requisito de procedibilidad ha sido admitida expresamente por este Tribunal, pues, aunque se viene sosteniendo que es al órgano judicial que plantea la cuestión al que, en principio, corresponde comprobar la existencia del llamado juicio de relevancia, también se ha afirmado que esta regla debe ceder en los supuestos que «de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que dicho nexo causal no existe» (STC 41/1990, en el mismo sentido SSTC 83/1984, 4 y 19/1988, 36 y 189/1991 y 90/1994), ya que sólo de este modo es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad (STC

90/1994) y evitar que los órganos judiciales «puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales» (STC 6/1991).

También conviene señalar que la posibilidad de revisar el juicio de relevancia realizado por el órgano judicial, al afectar a un presupuesto de admisión, es una cuestión de orden público procesal que permite a este Tribunal pronunciarse sobre ella, incluso de oficio (SSTC 196/1987 y 87/1991); examen, por otra parte, que no sólo puede efectuarse en el trámite de inadmisión que prevé el art. 37.1 LOTC, sino también en el de Sentencia (SSTC 3 y 141/1988, 87/1991 y 15/1994).

2. Para determinar si el precepto cuestionado es la norma «de cuya validez depende el fallo», tal y como establece el art. 163 C.E., es necesario concretar cuál era la cuestión debatida en el proceso contencioso-administrativo en el que las presentes cuestiones de inconstitucionalidad tienen su origen, ya que como ha señalado este Tribunal la revisión del juicio de relevancia tiene necesariamente que realizarse «partiendo de la naturaleza y ámbito objetivo de ese proceso, pues la interdependencia que existe entre pretensión procesal, proceso y resolución judicial hace que el sentido y alcance de ésta vengán siempre determinados y condicionados por la clase de proceso en el que se produce y por el contenido y finalidad de la pretensión que en el mismo se ejercita» (STC 166/1986, en el mismo sentido SSTC 86/1995 y 76/1990).

Como ha quedado expuesto en los Antecedentes, en estos procesos contencioso-administrativos el acto impugnado fue la Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, de 14 de diciembre de 1992, por la que se convocaban pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón; pruebas que, a juicio de los entonces recurrentes, son contrarias a los arts. 23.2 y 103.3 C.E., al disponer en su base 3. apartado c) que, para ser admitido en el proceso selectivo por ella convocado, es necesario «venir prestando servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón como funcionario Sanitario local (Veterinario de Zona) con anterioridad al 18 de mayo de 1989».

Según entiende la Sala que ha planteado las cuestiones, esta Orden se dictó en ejecución y en cumplimiento de la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, por ello considera que el fallo de la Sentencia depende de la validez de esta norma, dado que, a juicio de la Sala, es la norma en la que la convocatoria impugnada encuentra su cobertura. Así además lo declara la Orden recurrida al establecer expresamente que la convocatoria de estas pruebas se acuerda en cumplimiento de lo dispuesto en esta Disposición adicional.

Ahora bien, para que proceda examinar a través de este cauce procesal la constitucionalidad de la norma impugnada no basta simplemente con que el Tribunal la considere aplicable al caso o, como ocurre en el supuesto que ahora se examina, que en la Resolución que fue objeto del recurso contencioso-administrativo se establezca expresamente que la misma ha sido dictada en aplicación de la Ley cuestionada, ya que como se señaló en la STC 106/1986 «del hecho de que la Administración invoque un determinado precepto como fundamento de su decisión no se sigue mecánicamente que el fallo a dictar por la Sala dependa de la validez o invalidez de dicho precepto», sino que es preciso que entre esta norma y la decisión a adoptar por el órgano judicial exista una dependencia tal que la decisión del proceso judicial no pueda resolverse sin su aplicación. De otro modo, no nos encontraríamos ante la norma de cuya validez

dependa el fallo como exige el art. 163 C.E. o, dicho en otros términos, no se cumpliría el requisito del llamado juicio de relevancia.

Para comprobar si la norma cuestionada cumple este requisito conviene examinar el contenido de la misma. Según dispone la Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992,

«Con carácter excepcional, los funcionarios sanitarios locales interinos que vinieran prestando servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad al 15 de mayo de 1989, fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1989, de 21 de abril, podrán acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición, en el que con garantía de los principios de mérito y capacidad, se valoren los servicios prestados en tres convocatorias anuales sucesivas».

«Quienes no superen estas pruebas y los funcionarios interinos de los citados cuerpos que hubieren sido nombrados con posterioridad al 18 de mayo de 1989, y hasta el momento de entrada en vigor de la presente Ley, gozarán de preferencia para la adjudicación de las vacantes que se vayan produciendo, y mantendrán este derecho siempre que concurren como aspirantes a las sucesivas convocatorias de pruebas selectivas para el ingreso en las correspondientes escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».

Esta norma pudiera interpretarse de modo distinto a como lo ha entendido el órgano judicial proponente de estas cuestiones y, por tanto, fuera posible entender que el concurso oposición al que esta Disposición adicional se refiere no debe tener necesariamente carácter restringido, sin embargo no por ello puede considerarse que carece de los requisitos que establece el art. 163 C.E. y 35 LOTC para poder efectuar un enjuiciamiento de fondo de los mismos. Según viene afirmando este Tribunal, la posibilidad de interpretar la norma en un sentido distinto a como la ha entendido la Sala que ha planteado la cuestión no es motivo para considerar la cuestión en sí misma como mal fundada (STC 105/1988), pues aunque el art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que «procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional», es jurisprudencia de este Tribunal que «esta regla no puede entenderse limitativa de los términos sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contenidos en el art. 37 LOTC» (SSTC 105/1988 y 222/1992).

3. Una vez delimitado el objeto de este proceso, procede examinar las distintas vulneraciones en que el órgano judicial fundamenta su duda de constitucionalidad. A juicio de la Sala, la norma cuestionada sería inconstitucional por diversas razones. En primer lugar, se alega la vulneración del art. 23.2 C.E. La Sala considera que al convocarse el mismo número de plazas que el de veterinarios interinos se ha producido una reserva de funciones públicas para personas individualmente determinadas lo que, a su juicio, vulnera el derecho fundamental que consagra este precepto constitucional. Es, por tanto, esta circunstancia lo que, a juicio del órgano judicial proponente, determina la infracción de art. 23.2 C.E. y no el carácter restringido de las pruebas. En este caso, la Sala, invocando la doctrina de la STC 27/1991, entiende constitucionalmente justificado este tipo de procedimientos al tratarse de una medida de carácter excepcional que pretende solucionar una situación también excepcional: la situación en la que se encuentra la función pública autonómica como consecuencia del proceso de creación de estos entes territoriales.

Además de esta infracción del art. 23.2 C.E., los Autos de planteamiento fundamentan también la inconstitucionalidad de la Disposición adicional impugnada en la vulneración del art. 103.3 C.E. La Sala entiende que esta infracción constitucional se ha producido como consecuencia de valorar únicamente los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón y no en otras Comunidades Autónomas.

Junto a estas infracciones constitucionales se alega también la vulneración del orden constitucional de competencias (art. 149.1.18. C.E.), ya que según se afirma en los Autos de planteamiento, la norma impugnada no ha respetado lo dispuesto en la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública, norma que tiene carácter básico.

Por último, se fundamentan también estas cuestiones en la vulneración de los arts. 134 C.E. y 66.2 C.E., ya que se considera que la norma legal cuestionada no respeta los límites que estos preceptos constitucionales imponen a las Leyes de Presupuestos.

4. La Sala de lo Contencioso-Administrativo entiende que la norma cuestionada establece la posibilidad de convocar pruebas de carácter restringido y por ello este precepto legal, al no respetar los límites que para la convocatoria de este tipo de pruebas consagra la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, vulnera el orden constitucional de competencias, ya que esta norma tiene carácter básico y, por tanto, las Comunidades Autónomas no pueden traspasar los límites por ella previstos.

Debe tenerse en cuenta que, como declaró este Tribunal en las SSTC 151/1992 y 302/1993, la Disposición transitoria sexta, apartado cuarto, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función pública -norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar «pruebas específicas» en determinadas circunstancias- tiene carácter básico, aunque esta norma no le otorgue expresamente dicho carácter. Según ha sostenido este Tribunal en las Sentencias citadas, esta Disposición transitoria constituye una excepción a la regla general que enuncia el art. 19.1 de esta Ley y que garantiza que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres, por lo que, al tener este precepto carácter básico, las excepciones al mismo participan de idéntica naturaleza. De este modo, las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para convocar pruebas de carácter restringido si se atienen a los requisitos que establece el apartado cuarto de esta Disposición transitoria, requisitos que, en lo que ahora interesa, son dos: uno de carácter personal, que las pruebas se dirijan a los que tengan la condición de contratados administrativos, y otro de carácter temporal, que hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984.

Ninguno de estos dos requisitos sería respetado por la norma impugnada, ya que esta disposición legal se refiere al personal interino (no, por tanto, a los contratados, como establece la norma básica) y, además, prorroga el límite temporal al 15 de mayo de 1989. Por esta razón, si se entendiera que la norma legal cuestionada está convocando pruebas restringidas, la conclusión a la que habría de llegarse es que el precepto impugnado, al no haber respetado los límites que en esta materia establece la legislación básica estatal, ha infringido el orden constitucional de competencias.

Ahora bien, esta conclusión supone partir de la consideración de que la norma impugnada está estableciendo la posibilidad de convocar pruebas restringidas, lo que a tenor de lo dispuesto en el precepto impugnado dista de estar claro. La norma que ahora se examina se limita a disponer que estos funcionarios interinos «puedan acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso oposición,

en el que con garantía de los principios generales de mérito y capacidad, se valoren los servicios prestados en tres convocatorias sucesivas». De esta posibilidad no puede deducirse que el concurso oposición al que esta norma se refiere tenga carácter restringido, pues aunque la Disposición adicional cuestionada establezca la posibilidad excepcional de que estos funcionarios puedan acceder a la condición de funcionarios de carrera mediante la superación de las referidas pruebas selectivas, la excepcionalidad a la que esta norma alude puede referirse a la posibilidad de valorar como méritos los servicios prestados en las tres convocatorias sucesivas previstas en la norma, que es lo que expresamente en ella se dispone, y no a la posibilidad de convocar pruebas específicas para este tipo de personal, previsión que no viene contemplada en la norma cuestionada.

De este modo, al ser posible una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981), el principio de conservación de la Ley (SSTC 63/1982 y 16/1998) nos lleva a concluir que, así interpretada, la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de Presupuestos, no es contraria al orden constitucional de competencias (art. 149.1.18. C.E.)

5. Interpretada, pues, la Disposición adicional cuestionada del modo que se acaba de indicar, tampoco puede entenderse contraria al art. 23.2 C.E. pues no presta ningún tipo de cobertura a la celebración de pruebas de carácter restringido y, por ello, tampoco puede considerarse amparada por esta norma la exclusión de la valoración de los méritos de aquellos aspirantes que hayan prestado servicios en otras Comunidades Autónomas, lo que impide, asimismo, apreciar la vulneración del art. 103.3 C.E. alegada.

No obstante, los motivos que llevan al órgano judicial a entender que este precepto legal es contrario al derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad no se encuentran -como ya se ha indicado- en lo que la Ley dispone, sino en el número de plazas convocadas: el que se hayan ofertado el mismo número de plazas que el de veterinarios interinos, lleva a la Sala a entender que existe una reserva ad personam contraria al art. 23.2 C.E. Ahora bien, en tal caso la supuesta inconstitucionalidad -como la propia Sala reconoce- sería imputable a la convocatoria, pero no a la norma misma, por lo que tampoco puede estimarse inconstitucional, por este motivo, la norma cuestionada.

6. Resta, por último, analizar si, y como sostiene la Sala proponente de estas cuestiones, la norma es contraria a los arts. 66.2 y 134.2 C.E. al estar contenida en una Ley de Presupuestos y no ser la materia por ella regulada propia de este tipo de leyes.

Como ha declarado este Tribunal, las Leyes de Presupuestos tienen «una función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 C.E.»: es la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. No obstante, estas leyes no son sólo un contenido de previsiones contables (SSTC 65/1987 y 76/1992), sino que también constituyen un «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (SSTC 27/1981, 65/1987 y 76/1992), por ello, como ha señalado la STC 76/1992, «no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones de gastos, sino que también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 C.E.) que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los

Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (STC 63/1986, fundamento jurídico 12)».

Esta doctrina ha llevado a este Tribunal a distinguir en las Leyes de Presupuestos entre un contenido mínimo, necesario e indisponible constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y un contenido posible, no necesario o eventual (SSTC 63/1986, 65, 126 y 134/1987, 65, 66 y 67/1990, 76 y 237/1992, 83/1993, 178 y 195/1994 y 61/1997). Conviene precisar que admitir que las leyes de presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyan una previsión de ingresos o una habilitación de gastos) no significa que, dentro de este contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida la regulación de cualquier materia. Como viene insistiendo este Tribunal (por todas, SSTC 76/1992 y 195/1994) dos son los requisitos necesarios para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y de otra, que «sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (SSTC 76/1992 y 195/1994).

Esta limitación material del contenido constitucionalmente posible (ex art. 134.2 C.E.) de las Leyes de Presupuestos, se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del Sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también porque es una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116/1994 y 195/1994); además de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 C.E.) esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.), «debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina» (SSTC 65/1990, 76/1992, 116/1994, 178/1994, 195/1994 y 61/1997).

La doctrina constitucional que se acaba de exponer ha sido formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado; por ello, antes de examinar si la norma cuestionada respeta los límites constitucionales que este Tribunal ha deducido del art. 134 C.E., es preciso analizar, ante todo, si dichas limitaciones resultan también exigibles a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón que aquí se cuestiona.

Como se ha declarado en la STC 116/1994, fundamento jurídico 5, de la dicción literal del art. 134 C.E. se desprende con toda claridad que las reglas contenidas en este precepto constitucional «tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado». Y se añade que es doctrina de este Tribunal que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas» Concluyéndose que «la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este

caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas». (STC 116/1994). De ahí que en dicha Sentencia (la cuestión debatida en aquel proceso constitucional era si una Ley de Presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra podía modificar la bonificación de la Contribución Territorial Urbana establecida por Ley para las viviendas de protección oficial) se llegase a la conclusión de que del límite que consagra el inciso segundo del art. 134.7 C.E. «no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las Leyes de Presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva», dado que, en aquel caso, ninguna de las disposiciones integradas en el bloque de la constitucionalidad que regulan el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma en materia tributaria, establece la prohibición de modificar los tributos mediante la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.

El Estatuto de Autonomía de Aragón dispone en su art. 12.1 que las Cortes de Aragón «...ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los Presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico»; estableciendo en su art. 55.1 que «el Presupuesto de la Comunidad Autónoma será único, de carácter anual, e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la misma y de todos sus organismos, instituciones y empresas».

La Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.) dispone en su art. 21:

«1. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

2. Si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

3. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.»

Existe, pues, una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el art. 134.2 C.E., a cuyo tenor «los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado»; norma de la cual -como ha quedado expuesto- la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha deducido la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes de Presupuestos y a su utilización como instrumento de la legislación. Contenido normativo definido por el que corresponde a su función constitucional [STC 76/1992, fundamento jurídico 4 a)].

De ahí que, a diferencia de lo que acontecía en la cuestión resuelta en la STC 116/1994, sí cabe inferir, en este caso, de la L.O.F.C.A. (art. 21), a la que se remite el

art. 157 C.E., y del propio Estatuto de Autonomía (art. 55.1 del E.A. de Aragón) un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto.

7. Una vez que se ha llegado a esta conclusión, 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 L.O.F.C.A. y art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

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.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Gabaldón López.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Julio Diego González Campos.-Pedro Cruz Villalón.-Carles Viver Pi-Sunyer.-Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.-Tomás S Vives Antón.-Pablo García Manzano.-Firmados y rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro Cruz Villalón a la Sentencia recaída en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2.275/93 y 1.002/95

Con el debido respeto a la opinión de la mayoría, entiendo que el art. 21 de la L.O.F.C.A. no determina la limitación del ámbito material de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma que ha conducido a la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición cuestionada, por las mismas razones que las expresadas, respecto del art. 134 C.E., en el primero de los votos particulares que acompañan a la STC 178/1994, formulado por el Magistrado don Luis López Guerra, al que tuve el honor de adherirme.

Madrid, a veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y ocho.