
Crònica de jurisprudència (d'1 de juliol a 31 d'octubre de 2011)¹

Antonio Descalzo González

Professor titular de Dret Administratiu de la Universitat Carlos III de Madrid

A) Jurisprudència constitucional

Sentència del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de juliol. Principi d'estabilitat pressupostària aplicable a les comunitats autònomes i entitats locals

Antecedents

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 1451/2002, interposat pel Parlament de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària; i contra diversos preceptes de la Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre, complementària a la Llei general d'estabilitat pressupostària.

Ponent: Sra. Elisa Pérez Vera.

Extracte de doctrina

"(...)

"3. Tras lo expuesto, hay que señalar que la representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea que las leyes recurridas incurren en los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

"a) Infracción del alcance legítimo del art. 149.1.13 CE con la consecuencia de vulnerar la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE).

"b) Establecimiento de un control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que también menoscaba la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña.

"c) Vulneración de la autonomía local garantizada (arts. 137 y 140 CE) y de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE).

"d) Infracción de la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales.

"(...)

"10. Desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, este Tribunal ha puesto de manifiesto que **'el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras entidades territoriales.** En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado' (STC 4/1981, F. 3). **Este criterio, lo hemos reiterado después en relación con las comunidades autónomas al afirmar que 'la autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las comunidades autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de este deriva (sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)' (STC 76/1983, de 5 de agosto, F. 12).**

"Sin embargo nuestra doctrina también ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado 'genérico e

1. La negreta introduïda en el text de la jurisprudència és nostra.

indeterminado que, según reiterada doctrina de este Tribunal (desde la STC 4/1981, fundamento jurídico 3), resulta contrario al principio constitucional de autonomía (...) [y] aquellos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación. Así interpretado, el precepto resulta acorde con el orden constitucional de competencia' (STC 118/1996, de 22 de junio, F. 19). Y ello siempre con el entendimiento de que 'no [se] puede pretender que la Administración estatal sustituya a la autonomía en materias de competencia de esta' (STC 118/1996, F. 18).

"A estas potestades del Estado, consecuencia de sus competencias de coordinación, nos hemos referido en diversos supuestos. Así, en relación con la **materia hidrológica**, en la que al Estado, además de sus competencias ex art. 149.1.22 CE sobre las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, le corresponde de acuerdo con el art. 149.1.13 CE, la ordenación de la actividad planificadora hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma [STC 227/1988, de 29 de noviembre, F. 20 b)]. En esta misma sentencia examinamos la facultad del Gobierno de aprobar 'los planes elaborados o revisados por las comunidades autónomas. Si esta facultad hubiera de considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad planificadora de las comunidades autónomas con competencia para ello, el citado art. 38.6 debería ser declarado inconstitucional, por infracción de lo dispuesto en el art. 153 de la Constitución. Pero no es esa la conclusión a la que debe llegarse en este caso, y ello porque la aprobación exigida por el precepto legal impugnado no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las comunidades autónomas. Los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el art. 40 y que tienen carácter vinculante según el art. 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hídricos (prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etcétera), que inciden en la actividad de diferentes Administraciones Públicas –la de las comunidades autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales–, siendo patente tanto su directa relación con la ordena-

ción general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas; coordinación que, como hemos declarado en anterior ocasión, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y que, por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero; 144/1985, de 25 de octubre, entre otras). Con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación [estatal] que contempla el art. 38.6 de la Ley de aguas es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso. Por lo demás, no es dudoso que la regulación del precepto impugnado no trata de suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende solo integrar aquella en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse. En definitiva la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las comunidades autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual

se coordina la decisión de aquellas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia' [STC 227/1988, F. 20 d)].

"En similar sentido nos hemos pronunciado respecto de alguna de las facultades de la Alta Inspección del Estado en la materia educativa, concretamente en el supuesto de que, 'si las medidas de los órganos autonómicos resultaran insuficientes, el Ministerio de Educación y Ciencia podrá poner en ejecución, por sí mismo, lo prevenido en la legislación estatal, llegando, en su caso, a privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas y a denegar la expedición de los títulos correspondientes, así como a dejar sin efecto la autorización que tuviere otorgada, cuando se trata de libros de texto y demás material didáctico'. Pues bien, sobre tal cuestión afirmamos que 'la constitucionalidad de este precepto sería cuestionable si se entendiese que el mismo atribuye al Estado a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que este remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes' (STC 6/1982, de 22 de febrero, F. 9).

"Por lo demás, en relación con la propia materia financiera ya hemos visto cómo la Constitución prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la Ley orgánica a la que aquella remite (art. 157.3 CE). Manifestación de ello, según ha quedado expuesto, es la específica modalidad de control del Estado de las operaciones de emisión de deuda pública de las comunidades autónomas, operaciones que han de ser autorizadas por aquel de acuerdo con la previsión de la LOFCA [STC 11/1984, F. 6, reiterada para otras formas de acceso al crédito en STC 87/1993, F. 3 b)].

"(...)

"12. La representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea un tercer motivo de inconstitucionalidad, referido a la **vulneración de la autonomía local**

garantizada y del principio de suficiencia financiera de los entes locales, respecto de los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.

"(...)

"Para la representación del Parlamento de Cataluña, la adecuación de los presupuestos de los entes locales al objetivo de estabilidad presupuestaria impuesta por estos preceptos excede de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y vulnera la autonomía institucional de dichos entes (art. 137 CE) y su autonomía financiera, concebida como suficiencia (art. 142 CE), pues ambas competencias resultan vaciadas dados los términos de la imposición legal. Dicha representación abunda en lo señalado respecto a la vulneración de las competencias de la Generalitat y reprocha especialmente la necesaria aprobación por dichos entes del plan de reequilibrio y las prescripciones relativas a la configuración de los presupuestos locales que se establecen a través de la modificación de la Ley reguladora de las Haciendas locales (LHL).

"El Abogado del Estado manifiesta que no existe vulneración por los preceptos impugnados de la autonomía local ni de su suficiencia financiera. El Estado ex art. 149.1.13 y 18 CE puede establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria de los entes locales y también limitar el acceso de estos al crédito. La representación procesal del Senado aduce, en similares términos, que la carencia de potestad legislativa de los entes locales confirma la legitimidad de la Ley estatal, sin que se produzca ningún menoscabo de su suficiencia financiera, que garantiza el Estado a través de la regulación contenida en la Ley de Haciendas locales, cuyo art. 146.4 ya establece el criterio del equilibrio financiero de dichos entes.

"13. Antes de abordar el examen de los preceptos de la Ley 18/2001 que se ven afectados por la impugnación planteada **debemos incidir en la naturaleza y alcance que tiene la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como en la virtualidad de su autonomía financiera.**

"En cuanto a la autonomía local, garantizada en nuestra Constitución por los arts. 137, 140 y 141 supone 'el derecho de la Comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen (...) Para el ejercicio de esa participación (...) los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es

posible' (STC 32/1981, F. 2), no pudiendo las comunidades locales 'ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer (...) Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia' (STC 214/1989, F. 1, con cita de la STC 32/1981, F. 5).

"En la citada STC 214/1989 precisamos el alcance que tiene el marco general de las competencias locales que se establece en los arts. 2, 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, señalando que dicho marco se sustenta, de un lado en 'el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos (...) Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas' (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 3).

"En cuanto a la autonomía financiera de los entes locales, hemos afirmado que es 'el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las Haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada (STC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7). En efecto, el principio de autonomía

que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) –hemos afirmado–, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 237/1992, de 15 de diciembre, F. 6). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas' (STC 48/2004, de 25 de marzo, F. 10). En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en 'la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias', lo que conlleva que la 'libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto', de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las comunidades autónomas 'son transportables al ámbito de la Administración local' (STC 237/1992, F. 6).

"De acuerdo con todo lo expuesto, no cabe duda de que las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.11, 13, 14 y 18 CE tienen virtualidad, mayor o menor, para examinar los motivos de infracción de la Constitución de los preceptos que ahora nos ocupan, precisando ya que la regla 13 del art. 149.1 CE tiene especial relevancia para examinar la vulneración en que pudiera incurrir la prescripción de estabilidad de los presupuestos locales y que las reglas 14 y 18 del mismo art. 149.1 CE también han de tenerla para apreciar si se infringe la suficiencia financiera local en la medida en que 'no cabe desconocer la doble competencia del Estado, convergente aquí, sobre la Hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (arts. 149.1, 14 y 18 CE), ya que precisamente el carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos estatales, como garantía de su autonomía, hace de tal sistema de dotación de recursos el soporte del funcionamiento de estas Haciendas dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, le convierte en un elemento básico de esta' (STC 237/1992, F. 6).

"Por último, también consideraremos que el art. 160.1 b) EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña la

competencia exclusiva sobre 'la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el art. 84', competencia que, a su vez, deberá 'respetar las competencias del Estado' (STC 31/2010, F. 100, con remisión al F. 37) y, por consecuencia, aquellas a las que acabamos de referirnos.

"14. De acuerdo con el planteamiento expuesto, podemos examinar si los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartado dos de la Ley 18/2001 incurren en el motivo de inconstitucionalidad denunciado:

"a) Los arts. 3.2 y 19 disponen, respectivamente, el alcance que tiene el principio de estabilidad presupuestaria para –en lo que interesa al motivo de impugnación ahora planteado– los entes locales y la obligación de que estos ajusten sus presupuestos al cumplimiento de dicho principio.

"Pues bien, debemos insistir en que, como ha quedado sentado en el precedente fundamento jurídico 8 a), **la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE)**. Es asimismo obvio que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local. **Ello determina la plena aplicabilidad de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001 a los entes locales**, toda vez que con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera. **No se quebranta su autonomía política porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan solo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas**. En suma, el derecho a intervenir de los entes locales en los asuntos que les atañen (STC 214/1989, F. 1) no se pone en cuestión por el hecho de que se someta a las previsiones constitucionales, entre las que figura el establecimiento por el Estado de la ordenación, ex art. 149.1.13 CE, de los presupuestos de dichos entes. Por tanto, con tal límite, los entes locales pueden intervenir a través de sus propios órganos en los diferentes ámbitos materiales con el alcance que las leyes estatales o autonómicas hayan establecido (STC 214/1989, F. 3), lo que reconoce el art. 19.2 de la Ley 18/2001, al prever que los entes locales 'en el ámbito de sus competencias, ajustarán

sus presupuestos al objetivo de estabilidad' y que este objetivo no impide ('sin perjuicio') el ejercicio 'de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las comunidades autónomas'.

"Ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales (STC 237/1992, F. 6).

"Por tanto, cumple desestimar la impugnación de los arts. 3.2 y 19 de la Ley 18/2001.

"b) El art. 23.2 condiciona, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda (art. 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales) a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico-financiero que los entes locales están obligados a presentar en tal supuesto, de acuerdo con lo regulado en el art. 22.

"Hay que partir de que la demanda no ha incluido el art. 22 entre los preceptos afectados por el motivo de inconstitucionalidad que nos ocupa, aunque considera que incurre en tacha de vulneración de la tutela financiera que la Generalitat puede ejercer sobre los entes locales de su territorio, tacha que examinaremos con posterioridad. Procede ahora señalar, a los efectos del enjuiciamiento del art. 23.2, que la obligación prevista en el art. 22.1 de que los entes locales que no hayan satisfecho el objetivo de estabilidad presupuestaria elaboren un plan económico-financiero que permita la corrección de desequilibrio resulta legítima en términos constitucionales, de acuerdo con cuanto hemos afirmado en el precedente fundamento jurídico 11.

"Abordando ya la impugnación del art. 23.2, debemos partir de nuestra **doctrina sobre las autorizaciones de apelación al crédito por las entidades locales, según la cual 'es igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización'** [STC 57/1983, de 28 de junio, F. 4, con cita de la STC 4/1981, F. 15 f)]. En esta misma sentencia ya advertimos que con el endeudamiento y la apelación al crédito por los entes locales se está incidiendo en 'la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos compo-

nentes del sistema, mediante la fijación de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica', concluyendo que las competencias del Estado 'no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable. Este que ahora estudiamos es un supuesto en que dejándose a la autorización el control del endeudamiento y de la oportunidad, dentro del conjunto de la política financiera, de la apelación al crédito, ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que supone superar el techo normal de endeudamiento. Con lo que el acto de autorización puede significar en orden a prevenir las consecuencias dañosas que pudieran producirse para las entidades locales por un endeudamiento excesivo, destacan los aspectos que afectan al conjunto, y, desde esta estimativa, son invocables los títulos competenciales del art. 149.1.11 y 13' (STC 57/1983, F. 7).

"Igual criterio mantuvimos al examinar el art. 54 de la Ley reguladora de las Haciendas locales (en la actualidad, art. 53), que 'en su apartado primero somete las operaciones de crédito a formalizar con el exterior y las que se instrumenten mediante deuda o cualquier otra apelación al crédito público a la autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a la competencia estatal garantizada por los arts. 149.1.11 y 13 CE en cuanto pueden incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico (STC 57/1983). Por su parte, el apartado segundo atribuye dicha autorización a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan atribuida competencia en la materia cuando de la concertación de créditos y concesión de avales en general se trate, garantizando así, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, su competencia en materia de tutela financiera reconocida por el art. 48.1 EAC, que se proyecta sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local (STC 56/1983). A la vista de ambos apartados, parece evidente que el impugnado art. 54.3 LHL no hace sino configurar el necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del princi-

pio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del art. 149.1.18 CE, por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabe efectuar contra el mismo' (STC 233/1999, de 16 de diciembre, F. 21).

"Pues bien, puede apreciarse que el apartado 2 del art. 23 (en su conexión con el apartado 1 del precepto, no impugnado) no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan solo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero. Estamos, por tanto, ante una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE, de acuerdo con la doctrina reproducida y que no conlleva vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado.

"Por tanto, debemos desestimar la impugnación del art. 23.2 de la Ley 18/2001.

"c) La modificación operada en el art. 146.1 de la Ley reguladora de las Haciendas locales por la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001, establece los criterios a que deben someterse 'los estados de gastos e ingresos' y las 'bases de ejecución' de los presupuestos de los entes locales con la finalidad de atender al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

"Que en 'los estados de gastos' del presupuesto local queden debidamente especificados 'los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones' y que los 'estados de ingresos' del mismo presupuesto contengan 'las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio', son precisiones, al igual que las de las 'bases de ejecución' del presupuesto, que encuentran su razón de ser en la ordenación de los presupuestos locales que el Estado puede establecer ex art. 149.1.14 y 18 CE, pues 'puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones Públicas ex art. 149.1.18 CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante

del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que esta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la Hacienda general del art. 149.1.14 CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las corporaciones locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE' (STC 233/1999, F. 4, con cita de las SSTC 96/1990, 237/1992, 331/1993, y 171/1996).

"Pues bien, las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran la autonomía local ni su suficiencia financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.

"En consecuencia, procede desestimar la impugnación de la disposición adicional única, apartado dos, de la Ley 18/2001.

"15. **El último motivo de inconstitucionalidad planteado se concreta en los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, a los que la demanda atribuye la vulneración de la tutela financiera que a la Generalitat le corresponde ejercer sobre los entes locales.**

"(...)

"Según la representación procesal del Parlamento de Cataluña, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la tutela financiera de las comunidades autónomas respecto de los entes locales (SSTC 65/1983, 57/1983, y 233/1999) y la intervención del Estado respecto de dichos entes han de complementarse, de manera que la tutela financiera del Estado sobre aquellos no puede anular a la de la Generalitat, como ocurrió en el supuesto examinado en la STC 179/1985.

"El Abogado del Estado rechaza dicha tacha, manifestando que los arts. 20.2 y 22.2 se han dictado al amparo del art. 149.1.11, 13 y 14 CE, de modo que la tutela del Estado ejercida a través de aquellos preceptos carece de la amplitud que tenía en el supuesto de la STC 179/1985, pues se ciñe exclusivamente a la verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria. La representación procesal del Senado argumenta que en absoluto pueden vulnerar la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales unos preceptos que concretan los criterios para alcanzar por parte de dichos entes el principio de equilibrio presupuestario, principio que respeta su autonomía institucional.

"16. Con carácter previo a nuestro enjuiciamiento de los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, debemos examinar el **alcance que tiene la competencia de la Generalitat para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el art. 218.5 EAC** (correlativo del art. 48.1 EAC 1979).

"**Sobre esta competencia autonómica, hemos afirmado que es 'innegable que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18' [SSTC 57/1983, de 28 de junio, F. 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 4 c), entre otras muchas]. En otro plano, la omisión de la referencia a la Ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que (...) atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local 'en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado', previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los Gobiernos locales a que se refiere este apartado 5. (STC 31/2010, F. 140)**

"**Es claro, por tanto, que la Generalitat puede ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca ex art. 149.1.18 CE. Sin embargo, para nuestro enjuiciamiento no basta con apreciar este dato, pues también hay que considerar que la STC 57/1983, a la que remite la STC 31/2010, dejó dicho que 'otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta –a la hora de establecer los límites o de verificar**

la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento– al control estatal’ (STC 57/1983, F. 5), cuestión a la que dicha sentencia respondió afirmando que los títulos estatales de ordenación económica y del crédito determinaban la intervención del Estado, como se ha indicado en el anterior F. 15.

“17. De todo lo anterior se deriva que puesto que los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001 prevén determinadas intervenciones estatales de orden aplicativo o ejecutivo respecto de los entes locales en relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria, deberemos dilucidar si dichas intervenciones del Estado se acomodan a la Constitución.

“a) El art. 20.1, que no ha sido impugnado, atribuye al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, la fijación del objetivo de estabilidad para las entidades locales. La fijación de este objetivo requiere el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, según el apartado 2 de este precepto, siendo la señalada intervención de la Comisión Nacional de Administración Local el objeto del reproche que formula la demanda, ya que las comunidades autónomas y, por tanto, la Generalitat, no están integradas en dicha Comisión.

“Este Tribunal ya se pronunció en su momento sobre la configuración de la Comisión de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, afirmando que ‘nada obsta a que constitucionalmente la LBRL haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado y las entidades locales en cuya composición queda excluida la presencia de las comunidades autónomas’, toda vez que el carácter bifronte del régimen local permite que ‘el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la STC 84/1982 (fundamento jurídico 4) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como intracomunitario o extracomunitario. Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las entidades locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las comunidades autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atender-

se a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas’ (STC 214/1989, F. 29).

“No puede olvidarse que la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se inscribe en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE y que se proyecta sobre el triple nivel territorial de nuestro ordenamiento: estatal, autonómico y local. Pues bien, del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las comunidades autónomas se produce la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 6 y concordantes de la Ley orgánica 5/1981), donde están representadas las comunidades autónomas, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.

“Por tanto, procede desestimar la impugnación del art. 20.2 de la Ley 18/2001.

“b) El art. 22 regula la corrección de las situaciones de desequilibrio del presupuesto de los entes locales, tanto si el desequilibrio se produce en la aprobación de aquel como en su liquidación. La corrección se realiza mediante la aprobación por el ente local de un plan económico-financiero que debe remitirse al Ministerio de Hacienda, que llevará a cabo el seguimiento de la corrección de desequilibrio.

“Las relaciones directas –sin intervención de la Generalitat, por tanto– entre el Estado y los entes locales, tampoco vulneran en este caso la tutela financiera de aquella sobre estas últimas. En efecto, del mismo modo que en el precedente fundamento jurídico 15 hemos reconocido, de acuerdo con nuestra doctrina, la legitimidad de la regulación estatal que prevé el sometimiento a autorización de las operaciones de crédito que realicen los entes locales e, incluso, la autorización misma por el Estado de esas operaciones, en razón a la especial incidencia que tiene la apelación al crédito en el equilibrio económico y financiero y, por tanto en el conjunto de la economía, a igual conclusión hay que llegar ahora en punto a la regulación de las correcciones de desequilibrio presupuestario local, incluida la intervención del Ministerio de Hacienda. Abunda en lo anterior el hecho de que tanto la obligada elaboración del plan económico-financiero como la intervención del Ministerio de Hacienda –siendo esta última el específico objeto de esta impugnación– son manifesta-

ción del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que, como hemos señalado en el anterior fundamento jurídico 11, puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. En todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal.

"En conclusión, el art. 22.2 de la Ley 18/2001, no conculca la tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales y, por tanto, procede desestimar la impugnación."

B) Tribunal Suprem

Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a, de 21 de juliol de 2011. JUR\2011\285911. Patrimoni municipal del sòl.

Antecedents

Recurs de cassació núm. 1646/2009.

Ponent: Excm. Sr. Antonio Martí García.

El Tribunal Suprem, estimant un dels motius de cassació adduïts, declara que escau el recurs de cassació interposat per la representació processal de l'Ajuntament de València, cassant i anul·lant la sentència exclusivament pel que fa a l'obligació d'"increment del 5% del patrimoni públic de sòl". Com a segon pronunciamient, estima parcialment el recurs contenciós administratiu, i manté la declaració de la sentència recorreguda en el particular que anul·la l'Acord plenari de l'Ajuntament de València de 29 de desembre de 2005 d'aprovació definitiva del Pressupost General i Consolidat de la Corporació municipal per a l'exercici 2006.

Extracte de doctrina

*"Nos hallamos frente a una cuestión ampliamente tratada por este Tribunal en múltiples sentencias como recuerda la STS de 7 de noviembre de 2005, recurso de casación 7053/2002, con cita de pronunciamientos anteriores respecto a la **imposibilidad de que los ayuntamientos conviertan el Patrimonio***

Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales.

*"Las esenciales características del mismo han sido recogidas en las sentencias de 2 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8060), recurso de apelación 3132/1991, 31 de octubre de 2001, recurso de casación 4723/1996 y 2 de noviembre de 2001 (RJ 2001, 9687), recurso de casación 4735/1996 que declaran que El Patrimonio Municipal del Suelo fue regulado en la Ley del suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las corporaciones se pueden servir para regular el precio en el mercado de solares (Exposición de Motivos), con la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones. Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de este habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio (art. 93 del TRLS). Por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. **En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un patrimonio separado** (lo que hoy está ya expresamente dicho en el artículo 276-2 del nuevo texto refundido de la Ley del suelo de 26 de junio de 1992). La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local [artículos 25 y 26 de la Ley de bases de régimen local de 2 de abril de 1985 (RCL 1985, 799, 1372)], sino el específico y concreto de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (artículo 89-2 del texto refundido de 9 de abril de 1976), y ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiabile, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo. (Artículo 93, ya citado).*

“Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los patrimonios municipales del suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, solo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los patrimonios municipales del suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas (artículo 3-1 del Código Civil), porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales.

“(…) Tal consolidada interpretación ha impedido pudiera prosperar una pretensión municipal de que la compra de un edificio para el Servicio Municipal de Hacienda con lo obtenido de la venta de las parcelas del patrimonio municipal del suelo encaje en tal disposición de la legislación urbanística (STS 7 de noviembre de 2005, recurso de casación 7053/2002).

“Si la normativa urbanística establece un fin último como es el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico a él debemos atenernos sin que quepa interpretaciones flexibles en una disposición tan clara como la aquí concernida.

“Así en la sentencia de 31 de octubre de 2001 (RJ 2001, 8391), recurso de casación 4723/1996, se afirmaba que el concepto de interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1-1 de la C.E., que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9-2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

“En tal línea es significativo que la sentencia de 2 de noviembre de 1995 (rec. apelación 3132/1991) había desestimado el recurso de apelación deducido frente a sentencia dictada en instancia que anulaba la

venta en pública subasta de parcelas integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo para destinar su importe a la construcción de un centro socio cultural y deportivo, la construcción del edificio del archivo municipal, adquisición de locales para centros de tercera edad, inversiones en centros de enseñanza, etc.

“En idéntico sentido la precitada sentencia de 31 de octubre de 2001 al rechazar unas finalidades variadas plasmadas en un Convenio que van desde el pago de una deuda antigua hasta la adquisición de unas plantas bajas y sótanos cuyo uso no consta, pasando por un designio estrictamente urbanístico sin más, finalidades todas ellas lícitas y plausibles pero que exceden de las específicas que impone el art. 280.1. TRLS/1992.

“Si atendemos a la hermenéutica expuesta no ofrece duda la aplicación del art. 276.2 de la TRLS/1992. Se parte de la existencia de unos bienes adscritos al patrimonio municipal del suelo que han sido objeto de venta por lo que los ingresos obtenidos tras su enajenación han de destinarse a la conservación y ampliación del meritado patrimonio separado y no a otro fin como hacer frente a gastos derivados de la atención al servicio municipal de basuras.’

“A la vista de esta doctrina, y teniendo en cuenta que lo cuestionado no es el concreto destino de las cantidades ingresadas con motivo de enajenaciones de Patrimonio Municipal del Suelo (ya que si así fuera el parámetro de enjuiciamiento sería necesariamente autonómico, conforme a la normativa autonómica entonces vigente, la ya citada Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística), sino la omisión de la determinación del destino de estos ingresos, ha de coincidir con la Sala de instancia pues se constata la ausencia de indicación de destino de lo percibido por enajenación de inmuebles procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo. Así, el Presupuesto municipal impugnado prevé como ingresos dentro del Capítulo 6 ‘Enajenación de Inversiones Reales’, –folios 9 y 10 del listado de Presupuesto de Ingresos incorporado al expediente administrativo–, partidas como: 600.00 ENAJEN. SOLARES Y PARCELAS PATRIMO. MUNICIPAL; 600.14 APROVECHAMIENTO PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO; 602.00 PARCELAS SOBRANTES DE LA VÍA PÚBLICA; 603.00 SUELO APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO..., sin que conste en el resumen por Capítulos del Presupuesto de Gastos –folios 13 y siguientes del listado de presupuesto de gastos que obra en el expe-

diente administrativo— partida alguna en relación a la reinversión legalmente impuesta en conservación y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, y tampoco se recoge mención alguna al Patrimonio Municipal del Suelo en el documento 'Memoria de la Alcaldía. Presupuesto Municipal 2006'.

"De esta forma, **debe estimarse de forma parcial el recurso contencioso-administrativo interpuesto, exclusivamente en lo que atañe a este extremo, en cuanto al omitir la determinación del destino de los ingresos procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo incumple la obligación de reinversión de los mismos en la conservación y ampliación del citado Patrimonio Municipal del Suelo** (siendo aplicable a dicho efecto lo dispuesto, junto con la ya citada normativa autonómica, el artículo 276.2 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992), confirmándose el Acuerdo municipal recurrido en cuanto al resto.

"Por último no está de más recordar que esta Sala del Tribunal Supremo en sentencias de 7 de mayo de 2007 (RJ 2007, 4380), recurso de casación 9617/2004 o de 9 de abril de 2007 (RJ 2007, 4096), recurso de casación 7826/2004, recogen la doctrina sentada en otras anteriores, entre ellas la de fecha 7 de noviembre de 2002 (RJ 2002, 10310), recurso de casación 10703/1998, o las sentencias de 14 de octubre de 2000, 27 de junio de 2002 y de 27 de junio de 2006, todas ellas sobre asuntos relativos a Patrimonio Municipal del Suelo, consolidando así una doctrina en relación con el concepto del Patrimonio Municipal del Suelo y las obligaciones que el mismo comporta para la Administración."

Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, de 7 de juliol de 2011. JUR\2011\263737. Vulneració del règim de distàncies i limitacions establert en la legislació de carreteres per un estudi de detall

Antecedents

Rekurs de cassació núm. 817/2008.

Ponent: Excm. Sr. Eduardo Calvo Rojas.

El recurs, l'interposa l'Ajuntament de Granada contra la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa

del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, de 17 de desembre de 2007, en la qual, estimant el recurs interposat pel Sr. Alonso i el Sr. Emiliano, s'anul·la l'Estudi de detall que havia estat aprovat definitivament per un acord del Ple de l'Ajuntament de Granada de 31 de març de 2000, amb la finalitat de construir un pavelló esportiu. El Tribunal Suprem declara que no escau el recurs de cassació interposat i confirma la sentència recorreguda.

Extracte de doctrina

"En el motivo de casación se alega, según vimos, la infracción de los artículos 36, 37 y 39 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras, la disposición transitoria segunda del Reglamento de carreteras aprobado por Real decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, y la jurisprudencia de aplicación.

"En el desarrollo del motivo la representación del Ayuntamiento de Granada sostiene que la sentencia de instancia no ha tenido en cuenta el informe del ingeniero jefe de la Demarcación de Carreteras de Andalucía Oriental de 29 de abril de 1986, acompañado con la contestación a la demanda de la codemandada, según el cual el suelo a que se contraía el Estudio de detalle tenía la consideración de urbano, de manera que, conforme al artículo 39 de la Ley de carreteras, corresponde al Ayuntamiento el otorgamiento de autorizaciones para realizar obras o actividades no ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en la zona de dominio público, así como en las zonas de servidumbre y afección de los tramos urbanos. Después de diversas citas jurisprudenciales que se refieren a la competencia en materia de autorizaciones de uso y obras que afectan a las carreteras, se concluye con la afirmación de que la competencia para autorizar las obras en el caso examinado corresponde al Ayuntamiento.

"Vemos así que **el planteamiento del Ayuntamiento recurrente se centra en afirmar la competencia para autorizar obras y uso en los tramos urbanos de las carreteras, y nada dice, en cambio, sobre el régimen jurídico sustantivo específico de la zona de dominio público y los usos en las zonas de servidumbre y afección de las carreteras; y tampoco en lo que se refiere a la línea límite de edificación de los tramos urbanos. Y siendo ello así, es claro que el motivo de casación no puede ser acogido.**

“Los preceptos que el Ayuntamiento recurrente cita como infringidos se refieren a las siguientes materias: el artículo 36 de la Ley de carreteras determina el régimen jurídico aplicable a los tramos de carreteras estatales en cuanto discurren por suelo urbano o forman parte de una red arterial; el artículo 37 incorpora la definición de las nociones contempladas en la ley, sin otro contenido regulativo; el artículo 38 de la misma Ley establece el régimen de competencias en materia de autorizaciones y licencias que afecten a las carreteras, distinguiendo las que corresponden al Ministerio y a los ayuntamientos; y, en fin, la disposición transitoria segunda del Reglamento de carreteras dispone que ha de procederse al establecimiento de los tramos urbanos y de la línea límite de edificación, según se contase o no con instrumento de planeamiento al momento de la entrada en vigor de la Ley de carreteras.

“Por tanto, la invocación de tales preceptos resulta de escasa o ninguna utilidad para combatir la fundamentación de la sentencia de instancia, porque ninguno de ellos contiene una norma reguladora de las distancias que han de observarse respecto de las carreteras; salvo que se cometa el error, en el que parece haber incurrido el Ayuntamiento recurrente, de entender que el régimen de autorizaciones, o, si se prefiere, la atribución al Ayuntamiento de la competencia de control en los tramos urbanos para otorgar autorizaciones y licencias, facultaría a la Corporación municipal para variar la línea de edificación y le dispensaría de la aplicación de las reglas contenidas en la Ley de carreteras, permitiéndole incluso la ocupación del dominio público de una vía sobre la que la Administración local ejerce ciertas competencias de control pero de la que no es titular. Como si la atribución al Ayuntamiento de determinadas competencias en materia de autorizaciones permitiese ignorar o vulnerar todo el régimen de distancias y limitaciones establecido en la legislación de carreteras.

“Aparte de que todo acto que se lleve a cabo en la red arterial requiere acuerdo entre la Administración local y la estatal, y si no lo hay se precisa acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 38 de la Ley de carreteras); y de que en la zona de dominio público, aunque se trate de un tramo urbano, rige en todo caso el régimen general que impide las edificaciones, en esta materia de carreteras ha de tenerse bien presente la denominada ‘línea de edificación’ o línea límite

de edificación (artículos 25 de la Ley de carreteras y 84 del Reglamento), que supone una limitación a la propiedad de los terrenos colindantes con el dominio público. Y aunque en el tramo urbano de la carretera –noción distinta a la de travesía, pues para ser considerada como tal es necesario que los suelos estén edificados en 2/3 y cuenten con entramado de calles al menos en uno de los márgenes–, la línea de edificación puede ser reducida en determinados supuestos (artículo 85 del Reglamento), como bien señala la sentencia de instancia no consta que en la zona a que se refiere la controversia hubiera sido reducida. De manera que la sentencia recurrida es ajustada a derecho en cuanto considera ilegal el Estudio de detalle, al constatar, basándose en la prueba pericial, que la construcción prevista no respeta la distancia de las edificaciones respecto de la vía arterial.”

Sentència del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, de 29 de setembre de 2011. JUR\2011\354378. Límits de la correcció d'errades materials en urbanisme

Antecedents

Recurs de cassació núm. 2488/2008.

Ponent: Excmo. Sr. Eduardo Calvo Rojas.

El Tribunal Suprem estima el recurs de cassació interposat per l'Ajuntament d'Àvila contra la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, seu de Burgos, de 25 de gener de 2008, que va desestimar el recurs que va promoure el dit Ajuntament contra l'Ordre de la Conselleria de Foment de la Junta de Castella i Lleó de 27 de març de 2006, que va estimar el recurs de reposició deduït pel Sr. José Carlos contra l'anterior Ordre d'1 de juny de 2005 d'aprovació definitiva de la Revisió del Pla general d'ordenació urbana d'Àvila, pel que fa a la qualificació d'una finca situada al *Molino de la Losa* del dit municipi.

Extracte de doctrina

“En el primer motiu se alega, según vimos, la infracción de lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico

de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, en relación con el artículo 105 de la Constitución y los artículos 22.2.c/ y 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local. Pues bien, este motivo debe ser acogido, por las siguientes razones:

"1/ La Orden de la Consejería de Fomento de 27 de marzo de 2006 impugnada por el Ayuntamiento de Ávila se dictó como 'resolución del recurso de reposición interpuesto por Don José Carlos', por lo que desde una perspectiva formal o procedimental debió tramitarse conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre los recursos administrativos.

"2/ En la sustanciación del recurso de reposición se omitió el trámite de audiencia que el artículo 112.2 de la referida Ley exige 'en todo caso' respecto de los 'otros interesados' personados en el procedimiento administrativo. Y no cabe ninguna duda de que el Ayuntamiento de Ávila ostenta la condición de interesado principal en dicho expediente, tratándose del redactor y promotor del Plan general frente al que se dirigió el recurso de reposición en cuestión. Aun en la hipótesis de que se considerase que la solicitud de D. José Carlos que dio causa a la Orden aquí impugnada no constituía en realidad un recurso de reposición, sino una petición de rectificación de errores materiales, resultaría igualmente obligada la observancia del trámite de audiencia al Ayuntamiento de Ávila antes de su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

"3/ Este requisito formal tiene una naturaleza esencial en el supuesto que analizamos, al tratarse el Ayuntamiento de Ávila de la Administración Pública que ostenta, con carácter principal y con mayor protagonismo, la potestad discrecional de planeamiento urbanístico, y en particular la iniciativa para promover la modificación del planeamiento general (artículo 25.2.d/ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local), circunscribiéndose el control de la Administración autonómica a la fiscalización, a posteriori, de los elementos reglados y límites objetivos que vinculan a dicha potestad. Por tanto, la omisión de dicho trámite de audiencia en el presente caso conlleva un desconocimiento indebido de la competencia municipal sobre el planeamiento general, ligada al principio constitucional de autonomía local que le caracteriza, habiéndose privado indebidamente al Ayuntamiento de Ávila de su legítimo derecho a resol-

ver o pronunciarse al menos sobre la procedencia o no de la modificación del Plan en cuestión. Así se consideró en un caso análogo en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2006 (casación 4770/2002).

"4/ El vicio procedimental cometido no podía considerarse subsanado ni suplido por el posterior debate habido en el proceso de instancia, cuya finalidad es muy distinta a la del procedimiento administrativo previo, habiendo sido objeto de controversia en vía jurisdiccional no tanto la procedencia del cambio de ordenación introducido sino la viabilidad de que ese cambio se llevase a cabo mediante la estimación de un recurso de reposición sin audiencia del Ayuntamiento, o por la vía de la rectificación de errores materiales.

"5/ Además, como veremos a continuación, la modificación de la ordenación del Plan general que introdujo la resolución de la Consejería de Fomento, sin participación alguna del Ayuntamiento, tiene un calado muy superior al que supondría la mera rectificación de un error material patente y ostensible en los planes de ordenación. Y, en fin, para la subsanación del supuesto error tampoco resultaría adecuada la vía del recurso administrativo de reposición utilizada por D. José Carlos frente a la aprobación definitiva de la revisión del Plan general de Ávila; y ello porque, como hemos señalado en numerosas ocasiones –pueden verse, entre otras, las sentencias de esta Sala de 11 de diciembre de 2009 (casación 5100/2005), 28 de mayo de 2010 (casación 3600/06) y 12 de noviembre de 2010 (casación 1879/06)– conforme a lo dispuesto en el artículo 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que es norma de carácter básico, no cabe interponer recursos administrativos frente a las disposiciones de carácter general, como son los planes urbanísticos.

"También debe ser acogido el motivo de casación segundo, en el que se alega la infracción del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 62.1.b/ y 62.1.e/ de la misma Ley y de la jurisprudencia que los interpreta, al no ser incardinable el cambio de ordenación introducido por la vía de la corrección de errores materiales.

"Una vez establecida la relevancia invalidante del vicio formal en el que incurrió la Orden de la Consejería de Fomento impugnada al no haber permitido participar al Ayuntamiento de Ávila en la rectificación que llevó a cabo de la ordenación de su Plan general, procede

dilucidar si, como se denunciaba en la demanda y se reitera en este segundo motivo de casación que ahora examinamos, el pretendido error resultaría incardinable o no en el supuesto de hecho contemplado en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, en consecuencia, si podía abordarse su corrección sin necesidad de tramitar un procedimiento de modificación del Plan general.

“En el citado artículo 105 se establece que ‘Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos’. En numerosos pronunciamientos de esta Sala este precepto ha sido interpretado de manera restrictiva –sirvan de muestra, en el ámbito específicamente urbanístico, las sentencias de 11 de febrero de 2011 (casación 414/2007) y 2 de abril de 2009 (casación 11438/04)– exigiéndose para su aplicación el cumplimiento de una serie de requisitos que, como comprobaremos a continuación, no se dan en el caso que examinamos.

“En primer lugar, la propia referencia legal a ‘errores materiales, de hecho o aritméticos’ obliga a excluir los errores de concepto. Es decir, solo se incluyen como errores materiales aquellos que resultan ajenos a cualquier valoración, opinión, o criterio de aplicación. Y, por el contrario quedan extramuros de esta categoría los errores de derecho, esto es, los que precisan de interpretación o requieran de una valoración jurídica. En el supuesto que examinamos el debate sostenido en el proceso de instancia entre la parte actora, Ayuntamiento de Ávila, y los codemandados –Administración autonómica y D. José Carlos– pone de manifiesto que el pretendido error en la ordenación de la finca en cuestión no era clamoroso ni indubitado. Y así, para acreditar el supuesto error D. José Carlos hubo de aportar con su escrito de contestación a la demanda un informe pericial, emitido por el arquitecto D. Paulino, en el que se efectúa un discurso de cierta complejidad, con cálculo de edificabilidades de cinco ámbitos diferentes y varios juicios de valor ante las dudas interpretativas que suscita el problema planteado. Frente a dicho informe se aportó al proceso, en fase de prueba, otro informe emitido por D. Luis Pablo, arquitecto del equipo redactor del Plan general de Ávila, en el que, entre otros aspectos, se afirma que ‘(...) en ningún caso el objeto del recurso [de reposición] –la calificación par-

cial en una zona de la parcela con fachada sobre la Bajada de la Losa como JP Jardín Privado–, obedece a un error gráfico estimable como error material, sino a la voluntad manifiesta, técnica y política del equipo redactor y del Ayuntamiento de Ávila, mediante pleno consenso, como forma de dar respuesta a la alegación presentada al documento para aprobación provisional del PGOU por el recurrente y propietario de dicha parcela urbana del Molino de la Losa. Así, la voluntad de dar respuesta a la solicitud de corrección del alegante, para reflejar la realidad constructiva –legalizar de hecho una ampliación reciente– del conjunto edificado del Molino de la Losa, partió de la estimación de dicha inclusión del cuerpo edificatorio añadido al Molino histórico, calificado como CA, pero repensando y ajustando la ordenación global de esta parcela de gran singularidad y notables valores ambientales y paisajísticos históricos. De esta forma, ya en la sintética respuesta pormenorizada a este alegante, contenida en el 2.º informe de alegaciones del PGOU (...) se plasma esta voluntad de estimación matizada, esto es, retocando la ordenación en toda la parcela’.

“En segundo lugar, ha de ser un error evidente y palmario, que pueda comprobarse a partir del propio expediente administrativo. Esta circunstancia tampoco concurre en el caso examinado porque la constatación del error precisa de la emisión y valoración de informes técnicos complementarios, a los que acabamos de aludir, así como de la comprobación de una situación fáctica al margen del expediente en cuestión (de una parte, la legalización de una construcción clandestina preexistente, que sería la última causa de la alegación presentada por D. José Carlos en el trámite de información pública de la revisión del Plan general; de otra, el valor histórico y ambiental del jardín anexo a la edificación, objeto de recalificación).

“En tercer lugar, la rectificación no ha de variar el contenido objetivo del acto corregido. Y en este caso el cambio de calificación que se ha producido por el sistema de la corrección de errores materiales es cualificado, pues conlleva la transformación de un espacio libre (jardín privado) en una parcela edificable, con un notable incremento de edificabilidad lucrativa para su propietario.

“En definitiva, podrá cuestionarse la calificación de la finca como ‘JP’ (Jardín Privado), establecida en la revisión del Plan general de Ávila definitivamente

aprobada, pero desde luego no se trata de un error material evidente e indiscutible que pudiera subsanarse directamente por la vía de la corrección de errores materiales del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. A tal efecto resulta ilustrativo el caso examinado en la sentencia de esta Sala de 29 de mayo de 2009 (casación 520/2007), en la que, pese a haberse constatado que existía un error patente en la ordenación de una concreta finca en el Plan general –allí se trataba del Plan de Barcelona–, se consideró que por su naturaleza y calado debía rectificarse mediante un procedimiento de modificación puntual del Plan, con todas las garantías que conlleva. De dicha sentencia extraemos el siguiente fragmento: '(...) no era factible corregir directamente la calificación urbanística de la finca por la vía del artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es decir, sin tramitar el procedimiento administrativo establecido para la modificación de los planes, porque en este concreto caso dicha corrección requería de una previa valoración técnica y jurídica, altera significativamente el uso urbanístico asignado a la finca en cuestión y es susceptible de afectar a terceros interesados. Tampoco podía el recurrente solicitar la revisión de oficio del Plan general, pues aunque la referida calificación pudiera ser constitutiva de nulidad de pleno derecho, el artículo 102 de la misma Ley no reconoce una acción de nulidad que permita a los particulares exigir la revisión de oficio de las disposiciones de carácter general, como así concluimos, entre otras, en nuestras sentencias de 28 de diciembre y 12 de julio de 2006 (casación 4836/2003 y 2285/2003). Consecuentemente, la solución instada por la Comunidad de vecinos recurrente –modificación puntual del Plan general– semeja la más idónea para solucionar el problema planteado, ofreciendo más seguridad jurídica, así como mayores garantías para los posibles terceros afectados, al conllevar, entre otros trámites, un período de información pública (...)’.

“Establecido así que la sentencia recurrida debe ser casada, al ser acogibles los dos motivos de casación aducidos contra ella, procede que entremos a resolver lo que corresponda en los términos en que aparece planteado el debate (artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de esta Jurisdicción).

“Pues bien, las mismas razones que nos han llevado a acoger los dos motivos de casación son las que conducen a la conclusión de que el recurso contencioso-administrativo debe ser estimado, pues, por las razones

que han quedado expuestas en los apartados anteriores, la Orden de la Consejería de Fomento impugnada ha incurrido en el vicio de nulidad de pleno derecho regulado en el artículo 62.1.e/ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haber alterado la calificación urbanística de la finca de referencia con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para tal fin, que es el de modificación puntual del Plan general.” ■

