

Jurisprudencia constitucional sobre Administración local

Luis Pomed Sánchez
Letrado del Tribunal Constitucional

1. Introducción.
2. Urbanismo.
 - 2.1. Urbanismo y autonomía local. La STC 159/2001, de 5 de julio. 2.1.1. Doctrina constitucional sobre autonomía local. 2.1.2. Contenidos sustantivos de la sentencia. En especial, subrogación y "expropiación extramuros". 2.2. La aplicación de la STC 61/1997 "en otro contexto": la STC 164/2001, de 11 de julio. 2.2.1. Régimen de la propiedad del suelo. 2.2.2. El planeamiento urbanístico. 2.2.3. Gestión y disciplina urbanística. Remisión.
 - 2.3. Una sentencia aplicativa de doctrina: la STC 54/2002, de 27 de febrero, y la exclusión del deber de cesión en el suelo urbano consolidado. 2.4. Planeamiento urbanístico de los aeropuertos de interés general; la STC 204/2002, de 31 de octubre.
3. Medio ambiente urbano. La contaminación acústica; la STC 119/2001, de 24 de mayo.
4. El alcance del derecho a la legalidad sancionadora en los servicios públicos locales; la STC 132/2001, de 8 de junio.
5. Derechos fundamentales y garantías procesales de las administraciones públicas; la STC 175/2001, de 26 de julio.
6. Breve referencia a la STC 37/2002, de 14 de febrero, en relación con la función pública local.
7. Derecho de reunión y elecciones locales; la STC 196/2002, de 28 de octubre.

1. Introducción

Durante el bienio comprendido en esta crónica, el Tribunal Constitucional ha emitido nueve sentencias de indudable relevancia para el gobierno local.¹ De éstas, siete han sido dictadas por el Pleno y dos por las salas (STC 132/2001, de 8 de junio, de la Sala Primera y STC 196/2002, de 28 de octubre, de la Sala Segunda). Llama la atención la relevancia que revisten en esta ocasión las sentencias por las que se

1. Al margen de ellas cabe mencionar la STC 44/2002, de 25 de febrero, cuyo objeto es el decreto de la Presidencia de la ciudad de Melilla de 12 de marzo, que declaró la inadmisión de la moción de censura presentada por los solicitantes de amparo contra el entonces presidente de la ciudad autónoma. Este recurso de amparo se interpuso por la vía del artículo 42 de la LOTC. Sin embargo, la Sala Primera del Tribunal deniega el amparo sin entrar a conocer del fondo porque, paralelamente, los recurrentes habían acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa, de tal suerte que

resuelven recursos de amparo, pues amén de las dos ya citadas hay que señalar que el conocimiento del recurso de amparo de la STC 175/2001, de 26 de julio, había sido previamente avocado por el Pleno. Consecuentemente, en el curso de los dos años que ahora se examinan, una tercera parte de las sentencias de interés para la vida local no tienen por objeto directo disposiciones con rango de ley.

En la exposición que sigue se conjugan los criterios temporal y temático. Por ello, se abre con el análisis de las resoluciones que versan sobre la distribución de competencias en materia urbanística y, posteriormente, se sintetiza el contenido de aquellas otras sentencias del Tribunal Constitucional que afectan de uno u otro modo al gobierno local, siguiendo un orden estrictamente diacrónico.

2. Urbanismo

El urbanismo, en su ya aludida vertiente competencial, ha merecido una notable atención por parte del Tribunal Constitucional. Concretamente, en esta materia se han dictado cuatro sentencias, de las que destaca por su indudable relevancia la STC 164/2001, por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LRSV).

Asimismo, es preciso recordar que mediante el ATC 133/2002, de 16 de julio, se inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con la regulación del agente urbanizador recogida en la Ley de las Cortes Valencianas 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística. La inadmisión se acuerda tanto por razones de orden procesal, en concreto el inadecuado cumplimiento del trámite de audiencia previa a las partes y al ministerio fiscal (artículo 35.2 de la LOTC) y la incorrecta formulación del juicio de relevancia (artículo 35.1 de la LOTC), como de fondo, por estimarse “notoriamente

[...] haciendo abstracción de la adecuación en este caso de la vía de amparo del artículo 42 de la LOTC, alegada por los recurrentes, lo cierto es que no puede acudir ante este Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo quien ha considerado procedente la utilización de la vía judicial, en tanto ésta no haya concluido, pues en caso contrario se estaría afectando a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, respecto de la cual este tribunal ha puesto reiteradamente de manifiesto la esencial importancia de los fines a los que sirve” (FJ 2). En consecuencia, aunque el fallo sea formalmente desestimatorio, la denegación del amparo pretendido trae causa de la concurrencia de un motivo de inadmisión, susceptible de ser examinado en la propia sentencia por tratarse de una cuestión de orden público procesal.

2. El órgano judicial había promovido la cuestión respecto un total de veintitrés preceptos legales. Pues bien, el primero de los óbices procesales mencionados en el texto lleva al Tribunal Constitucional a rechazarla en relación con cinco de ellos (ATC 133/2002, FJ 2), mientras que el segundo, que se traduce en la imposibilidad de “[...] compartir una argumentación como la expuesta en el auto de planteamiento de la presente cuestión, que prescinde de las pretensiones deducidas –así como de los motivos aducidos en defensa de las mismas– por la parte actora en el proceso contencioso-administrativo, y postula un juicio abstracto sobre el conjunto de los preceptos de la ley autonómica en los que se regula la figura del agente urbanizador” (FJ 6), excluye el examen de otros quince. De este modo, el objeto de la cuestión queda reducido al artículo 47.5 de la ley territorial, dedicado a la subrogación del promotor del programa de urbanización en la posición del adjudicatario, al que la sala promotora de la cuestión achacaba contravenir las bases de la contratación administrativa (artículo 149.1.18 de la CE), aquí concretada en el artículo 115 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, que era el texto vigente al momento de elevarse la cuestión. En el ATC 133/2002 se rechaza este último motivo por “[...] la imposibilidad de formular un juicio de inconstitucionalidad como el que se pretende, en la medida en que requiere una comparación entre preceptos legales que regulan instituciones distintas, cuales son la cesión y la subrogación” (FJ 7).

infundada” la duda expresada en relación con la regulación del derecho de subrogación del promotor del programa de urbanización (artículo 37.1 de la LOTC).²

2.1. Urbanismo y autonomía local. La STC 159/2001, de 5 de julio

En la STC 159/2001 se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo contencioso-administrativo (Sección tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra diversos preceptos del texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1990, de 12 de julio.³ Toda vez que las dudas de constitucionalidad expuestas por el órgano judicial versaban fundamentalmente sobre el respeto a la autonomía local por el texto refundido, en la sentencia se efectúa un exhaustivo análisis de la doctrina constitucional sobre autonomía local, del que parece oportuno hacerse eco en estas páginas.⁴

2.1.1. Doctrina constitucional sobre autonomía local

En el FJ 4 de la sentencia ahora examinada se expone la doctrina constitucional “[...] 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”, aportándose algunas novedades dignas de mención. Dicha exposición se abre con el recordatorio de que la misma “[...] debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen; constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las STC 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)”.⁵

3. El Decreto legislativo 1/1990 trae causa, según se recuerda en su breve preámbulo, de la Ley 12/1990, de 5 de julio, por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. De acuerdo con el artículo 2 de dicha ley, la autorización para refundir se extendía a “la aclaración, la regularización y la armonización” de dichos textos legales, así como a la incorporación de las adiciones o las modificaciones posteriores “contenidas en las disposiciones aprobadas por el Parlamento de Cataluña” a las trece leyes autonómicas expresamente mencionadas en el anexo. De este modo, dentro del objeto de la refundición quedaba comprendido el TRLS/1976, vigente en Cataluña al momento de dictarse el decreto legislativo en cuestión.

4. El otro gran reproche dirigido contra el texto refundido era el *ultra vires* en el que habrían incurrido, según el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, vicio que alcanzaría a cuatro de los cinco preceptos cuestionados [artículos 25.2 b), 47, 50 y 133]; en estos tres últimos se acumulan ambos reproches y al artículo 25.2 b), obtención de suelo dotacional para parques y jardines, sólo se le achaca incurrir en *ultra vires*, lo que se rechaza en el FJ 15. Sobre la dualidad de vías para controlar este exceso, FJ 5 *in fine*.

La conexión entre ambos supuestos de inconstitucionalidad es especialmente examinada en el FJ 1, donde se indica: “Dado que el Decreto legislativo 1/1990 refunde la LS/1976, no parece posible que aquél vulnere de forma independiente la autonomía local. En caso de existir alguna lesión de la autonomía local sería imputable, en primer lugar, al precepto refundido, no al precepto refundidor, que se limita a reproducir aquél y que no tiene en principio contenido sustantivo propio[...].”

5. Seguidamente se recuerda la similitud de esta noción con la expuesta en el artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, conforme al cual “[...] 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 responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Posteriormente se recuerda que en los artículos 137, 140 y 141 de la CE se plasma una “garantía institucional” de las autonomías provincial y municipal que, en cuanto tal “[...] 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)”. Se insiste con ello en la identificación de esta garantía institucional con la “reconoscibilidad” del instituto; lo que inevitablemente remite a su comprensión por la comunidad social.⁶

El papel representado por la LBRL en la preservación de esa imagen de la institución se define en los siguientes términos:

“El cauce y el soporte normativo 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 artículos 137, 140 y 141 de la 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 artículos 137, 140 y 141 de la 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 artículo 149.1.18 de la CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

“[...] 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 artículo 137 de la 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* (artículo 28.1 de la LOTC); según dijimos, entre otras, en las STC 27/1987, de 27 de febrero FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FJ 5 y 12. Por consiguiente, sólo en estos términos y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL [...] puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se

6. Parece oportuno recordar que la reconocibilidad es el punto de partida de uno de los dos caminos que, según la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8, cabe seguir para aproximarse a la idea de *contenido esencial* de los derechos fundamentales, en tanto que el otro “consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos”. Concretamente, esa reconocibilidad se predica, cuando del contenido esencial de los derechos fundamentales se trata, del “tipo abstracto del derecho preexiste(nte) conceptualmente al momento legislativo” y remite a la ya apuntada *precomprensión* por cuanto su realización pasa por el tamiz de “[...] las ideas generalizadas y las convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en derecho” [STC 11/1981, *loc. cit.*, e, igualmente, STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 8 A)].

encuentra en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, aunque por razones competenciales [...] también halle fundamento en el título competencial estatal del artículo 149.1.18 de la CE [...].”

El alcance de las aseveraciones ahora reproducidas no deja de suscitar dudas; en particular, por la referencia a la específica función constitucional que parece entenderse que desempeñaría la LBRL.⁷ A este respecto, cabe preguntarse si el Pleno del Tribunal Constitucional no estaría contemplando ya la necesidad de elaborar un canon de enjuiciamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, en el que acaso se insertaría ese contenido de la LBRL que plasma los principios constitucionales de esta garantía institucional.

Sea como fuese, la conclusión expuesta en este FJ 4 sobre el alcance de la autonomía local consagrada en el texto constitucional subraya su concreción “[...] en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes 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”. Añadiéndose: “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 artículos 137, 140 y 141 de la 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.”

Seguidamente tendremos ocasión de observar cómo la inobservancia de ese “umbral mínimo” determina, en particular, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto del Decreto legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1990, dos de la LS/1976. De igual modo, está en el origen de la imposición de una interpretación conforme a la Constitución del artículo 47 del meritado decreto legislativo.

2.1.2. Contenidos sustantivos de la sentencia. En especial, subrogación y “expropiación extramuros”

Conforme se ha avanzado, la STC 159/2001, de 5 de julio, declara la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad del artículo 15 del Decreto legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1990, así como, por conexión (artículo 39.1 de la LOTC), la nulidad, con efecto derogatorio por virtud del apartado tercero de la Disposición derogatoria de la CE, del precepto refundido, el artículo 218 de la LS/1976.⁸

7. Al respecto, A. MARRERO GARCÍA-ROJO. “Distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas”, en *Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, La libertad de información y de expresión*, Cuadernos y Debates n.º 139, p. 203 y ss., CEPC, Madrid, 2002.

La inconstitucionalidad del precepto cuestionado –y, por conexión, del antecitado artículo 218 de la LS/1976– resulta de su contraste con el artículo 60 de la LBRL.⁹ Específicamente, por los siguientes motivos: 1.º) aquél contempla la subrogación no sólo en el supuesto de incumplimiento grave por la corporación local de sus obligaciones urbanísticas sino también en el caso de actuación notoriamente negligente, “de manera que el artículo 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”; 2.º) “no exige expresamente que el incumplimiento afecte a competencias de otras administraciones, que omite el requerimiento previo”, y 3.º) “prevé un supuesto de hecho (la negligencia) distinto y adicional” (FJ 7).¹⁰

El segundo de los preceptos cuestionados es el artículo 47 del Decreto legislativo 1/1990, relativo a los planes de conjunto y que refunde el artículo 32 de la LS/1976, si bien no incluye la cautela de que su formación sólo compete a la Administración autonómica “en defecto de acuerdo entre las corporaciones afectadas”. No obstante esta omisión, el Tribunal Constitucional rechaza la alegación de su inconstitucionalidad al no apreciar que concurra el vicio de *ultra vires* pues existirían argumentos “[...] 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” (FJ 10).¹¹ De este modo, la interpretación del precepto cuestionado para solventar la duda de *ultra vires* torna innecesario el examen de la posible vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (FJ 10 *in fine*).

Al artículo 50 del Decreto legislativo 1/1990 (competencia de la Administración autonómica para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento

8. El artículo 15 del decreto legislativo disponía que “[...] 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 consejo 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”. Como es obvio, dada la identidad de preceptos, con la sola excepción de las referencias orgánicas, el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad no planteó la posibilidad de *ultra vires*, al contrario de lo que hiciera en el resto de los preceptos cuestionados.

9. En la STC 11/1999, de 11 de febrero, esta misma operación de contraste dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/1987, de 3 de abril, sobre disciplina urbanística. Tuvo ocasión de exponer la *ratio decidendi* de esta declaración en “Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el estatuto de las entidades locales (suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales”, en *Anuario del Gobierno Local* 1999/2000, p. 286 y ss., a las que ahora me remito.

10. En ese mismo fundamento jurídico se constata que el precepto consagra “[...] 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 una subrogación orgánica. De otro lado el referido artículo 15 posibilita que el mecanismo de la subrogación se active directa e inmediatamente; esto es, sin 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”.

urbanístico derivado) se le reprocha, en primer lugar, incurrir en *ultra vires* por contraste con el Real decreto ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana. Sin embargo, este reproche es rechazado porque la mencionada norma estatal “[...] 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 artículo 9.9 de su Estatuto” (FJ 11) y en el real decreto de transferencias. Tampoco se aprecia vulneración de la autonomía local porque esas normas autonómicas refundidas “[...] 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 [...]. 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 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” (FJ 12).

Finalmente, en lo que aquí interesa, el examen del artículo 133 del Decreto legislativo 1/1990 da como resultado la declaración de inconstitucionalidad y derogación del artículo 91.2 de la LS/1976.¹² El Tribunal Constitucional entiende que, al no incluir esta norma en el texto refundido, el Gobierno catalán no incurrió en *ultra vires* puesto que la misma no es respetuosa con la garantía constitucional de la autonomía local (FJ 13). En concreto, se señala: “[...] 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”. (FJ 13)

Como puede apreciarse, la doctrina de la sentencia se proyecta mucho más allá de su específico objeto. En primer lugar, porque procede a una lectura innovadora, al menos en apariencia, del concepto y el contenido de la autonomía local consti-

11. Los argumentos aludidos son “la interpretación sistemática o conjunta de varios preceptos del Decreto legislativo 1/1990” (FJ 10) y la Resolución del Parlamento de Cataluña 234/III, de 9 de octubre de 1991, en la que, para rechazar las objeciones formuladas en este punto al decreto legislativo, se indica que la omisión “[...] no es relevante siempre que en la aplicación de dicho artículo se tengan en cuenta las competencias de los ayuntamientos para la formulación de planes establecidos por el artículo 46 del texto refundido, y siempre que se interprete que la disposición de un plan de conjunto por la Comisión de Urbanismo o por el Consejo de Política Territorial y Obras Públicas sólo es procedente en defecto de acuerdo de las corporaciones afectadas” (reproducido en FJ 9).

12. Como es sabido, el artículo 91 LS/1976 permite a los ayuntamientos “[...] que tuvieren reconocido un perímetro de influencia para el planeamiento urbanístico” extender su patrimonio municipal de suelo a los términos municipales que comprenda (apartado 1), a cuyo efecto se les autoriza a extender el uso de la expropiación forzosa “a territorio ajeno al propio término municipal” para lo cual “[...] se precisará autorización del *Ministerio de la Gobernación previo informe del de la Vivienda*” (apartado 2).

tucionalmente garantizada. En segundo lugar, porque declara la inconstitucionalidad, con la consecuencia de su derogación, de dos preceptos de la LS/1976, declaración que trasciende a la operación refundidora específicamente cuestionada.

2.2. La aplicación de la STC 61/1997 “en otro contexto”: la STC 164/2001, de 11 de julio

Como es bien sabido, el proyecto de “reforma amplia” del derecho urbanístico, en clave liberalizadora, quedó frenado en seco por la aprobación de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que puso de manifiesto el limitado haz de competencias que retiene el Estado en esta materia.¹³ El resultado fue la LRSV, de contenidos normativos mínimos.¹⁴ Esta ley fue objeto de un nuevo proceso constitucional –resultante de la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro diputados y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura– resuelto por la STC 164/2001, de 11 de julio, cuyo contenido se expone en las páginas que siguen.¹⁵

Esta sentencia parte de la doctrina sentada en la STC 61/1997, si bien señala que “[...] lo que ahora procede es aplicar aquella doctrina constitucional a la singularidad de los preceptos impugnados y en el propio contexto en el que han de aplicarse los preceptos cuestionados” (FJ 3). Según tendremos ocasión de comprobar inmediatamente, esa aplicación “en otro contexto” normativo dará como resultado una resolución en la que se extremen las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución de la ley impugnada, pero no por ello menos incisiva que su antecesora inmediata.¹⁶ En la exposición de su contenido parece conveniente atenerse a los tres grandes bloques “clásicos” de nuestro derecho urbanístico, referidos al régimen de la propiedad del suelo, los instrumentos de planea-

13. Anticipo de esa reforma fue el Decreto ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, exhaustivamente comentado, en lo que ahora específicamente interesa, por J. GONZÁLEZ PÉREZ, “Medidas liberalizadoras en materia de suelo. Real decreto ley 5/1996”, en J. VELARDE FUERTES *et al.*, *Reforma y liberalización económica. Los decretos leyes de junio 1996*, p. 43 y ss. Civitas, Madrid, 1996.

14. Lo que no es óbice para destacar la introducción de algunos cambios relevantes en la regulación tradicional de nuestro derecho urbanístico. En particular ha de mencionarse, especialmente tras la supresión del suelo no urbanizable genérico por el Decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, la “presunción de suelo urbanizable”. Téngase presente, no obstante, que todavía pende el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre este decreto ley.

15. El lector interesado puede consultar igualmente el exhaustivo resumen elaborado por A. MARRERO GARCÍA-ROJO, “Distribución de competencias...”, *op. cit.*, p. 243 y ss. Asimismo, esta sentencia ha sido objeto de diversos comentarios críticos, entre los que cabe destacar los elaborados por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2001 sobre la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 13 de abril de 1998”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 497 (2001), p. 1 y ss.; J. C. TEJEDOR BIELSA, “Propiedad urbana y urbanismo como competencias estatales de imposible ejercicio en la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* n.º 19 (2001), p. 257 y ss.; M. GÁMEZ MEJÍAS, “La relación entre el suelo no urbanizable y la legislación medioambiental en la doctrina constitucional”, *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, n.º 34 (2001), p. 63 y ss.; M. PULIDO QUECEDO, “Sobre el urbanismo y el estado autonómico de nuestros días”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* n.º 12 (2001), p. 9 y ss., y A. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, “Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 164/2001, de julio, referente a la Ley del suelo 6/1998”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 188 (2001), p. 11 y ss.

16. En la literalidad del FJ 3 de la STC 164/2001 esa mención al *contexto en el que han de aplicarse los preceptos cuestionados* parece remitir tanto al contenido y el alcance de la propia LRSV, como a la toma en consideración de la labor legis-

miento urbanístico y las técnicas de gestión y disciplina urbanística, que por mor de la doctrina sentada en la STC 61/1997, quedan en buena medida subsumidos en el primero de estos bloques.

2.2.1. Régimen de la propiedad del suelo

Conforme al esquema avanzado, la presente exposición de la STC 164/2001 ha de abrirse con la síntesis de los pronunciamientos relativos a los contenidos de la LRSV que más directamente definen el régimen de propiedad del suelo. A este respecto, no parece ocioso recordar que la doctrina establecida en la STC 61/1997 par-tía del deslinde de la competencia autonómica sobre urbanismo, entendido como función pública que se traduce en “la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad” [FJ 6 a)] y la competencia estatal ex artículo 149.1.1 de la CE para “[...] regular las “condiciones básicas” que garanticen la “igualdad” de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana; es decir, la “igualdad básica” en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo” (FJ 8).¹⁷

Igualmente, en la STC 61/1997, se precisaba que “[...] la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” [FJ 6.b)], precisándose más adelante que “[...] para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del artículo 149.1.1 de la CE pueden encontrar su mejor expresión por medio de principios o de reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística

lativa desarrollada en la materia por las instancias autonómicas. Cabría entonces apuntar incluso la voluntad del Tribunal Constitucional de no generar nuevos conflictos en una materia permanentemente abierta a la polémica competencial.

17. El FJ 6.a) se abre con esta delimitación del urbanismo: “[...] como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico; lo que, en el plano jurídico, se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera LS de 1956, artículo 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación”.

18. Al decir de la STC 61/1997, “la competencia ex artículo 149.1.1 de la CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. [...] el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y los deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias” [FJ 7.a)]. Más adelante se precisará que “[...] el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones del ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social; pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo” [FJ 9.b)].

de las comunidades autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana" (FJ 10).¹⁸

Pues bien, ya en la STC 61/1997 se conceptuó la clasificación del suelo como "pre-misa" para que el Estado pueda ejercer la competencia del artículo 149.1.1 de la CE, hasta el punto de afirmar que sin ella "[...] no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado" y "como presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones" (FJ 14.b)]. Si bien se advirtió que la clasificación encuentra su límite en la "prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno" (*ibídem*).

De acuerdo con esta misma lógica, en la STC 164/2001 se reconoce que, en la arquitectura de la LRSV, la tradicional clasificación tripartita del suelo sirve "como instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana" a los efectos del artículo 149.1.1 de la CE y sin que ello represente una limitación de "la competencia de las comunidades autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas" (FJ 12).

En cuanto a los criterios para la clasificación del suelo como urbano contenidos en el artículo 8 de la LRSV, su constitucionalidad se confirma porque "[...] el artículo 149.1.1 de la CE ampara la fijación de criterios para la clasificación del suelo como urbano, pero estos criterios deben ser los indispensables para esta finalidad, sin llegar a imponer un determinado modelo urbanístico" (FJ 13). Lo que no es el caso, pues "[...] no se puede afirmar que la limitada regulación del artículo 8 de la LRSV imponga a las comunidades autónomas un modelo urbanístico delimitado".

Por lo que se refiere al suelo no urbanizable, la STC 164/2001 confirma la constitucionalidad del artículo 9 de la LRSV habida cuenta que los dos criterios originariamente establecidos, incompatibilidad con la transformación y la inadecuación para el desarrollo urbano, sirven "como criterios mínimos de igualdad de todos los propietarios de suelo" (FJ 14). No es preciso recordar que el segundo criterio fue suprimido por el Decreto ley 4/2000, de 23 de junio, cuya impugnación ante el Tribunal Constitucional se encuentra todavía pendiente de resolución.

Ahora bien, el artículo 16.1 de la LRSV precisaba el alcance del derecho a promover la transformación del suelo no urbanizable en unos términos que la STC 164/2001 reputa contrarios al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia. Concretamente, según el parecer del Pleno del Tribunal, el citado precepto "[...] no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las "condiciones para su desarrollo"). [...] Estamos, en suma, ante una regulación que excede las "condiciones básicas" para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de la propiedad urbana (artículo 149.1.1 de la CE) e invade las competencias urbanísticas propias de las comunidades autónomas." (FJ 27). Consecuentemente, se declara la inconstitucionalidad y la nulidad del artículo 16.1 de la LRSV.

Finalmente, también se confirma la constitucionalidad del artículo 10 de la LRSV (suelo urbanizable), toda vez que “[...] no impone a las comunidades autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad” (FJ 15).¹⁹ Interesa ahora reproducir el último párrafo de este fundamento jurídico, donde, al descartar el reproche de quebrantamiento del artículo 45 de la CE, se sintetiza la doctrina constitucional sobre este punto, que hace hincapié en la consideración del urbanismo como función pública.²⁰ Concretamente, allí se dice:

“[...] se ha cuestionado también la primacía que el artículo 10 de la LRSV habría dado a los objetivos de desarrollo económico, frente a la protección ambiental garantizada por el artículo 45 de la CE. Los argumentos ya expuestos en el apartado anterior conducen derechamente a la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. Hemos dicho, en primer lugar, que la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta última que sustancialmente corresponde a cada comunidad autónoma. Y hemos dicho también que la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el artículo 10 de la LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el artículo 10 de la LRSV una pretensión de los valores ambientales en favor del desarrollo económico.”

En cuanto a los deberes de cesión de los propietarios, la STC 164/2001 examina dos aspectos concretos: la exclusión en el suelo urbano consolidado y la fijación del 10% del aprovechamiento urbanístico patrimonializable como límite máximo de cesión (artículo 14 de la LRSV).

La constitucionalidad del artículo 14.1 de la LRSV, precepto del que resulta la ya mentada exclusión del deber de cesión para los propietarios de suelo urbano consolidado, responde a las siguientes razones:

1.^a) “[...] la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en suelo urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el artículo 14 de la CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano”;²¹

2.^a) los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado “[...] los establece –en los límites de la realidad– cada comunidad autónoma”;²²

3.^a) “[...] la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no supone, como afirman los recurrentes, una opción estatal por la expropiación forzosa como instrumento de obtención de suelo dotacional” (FJ 20).²³

19. La regulación de los usos y las obras provisionales en suelo urbanizable (artículo 17 de la LRSV) se entiende encardinada en la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 de la CE (FJ 29).

20. Sobre este punto, *vid.* asimismo FJ 9, donde se señala que “[...] la previsión de la dirección urbanística pública –aunque con mandato de participación privada– es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13 de la CE”.

21. La remisión de la discriminación proscrita por el artículo 14 de la CE al tratamiento legislativo carente de una explicación objetiva y razonable “entre personas y grupos” proviene de la STC 181/2000, de 29 de junio. Sobre la misma, *vid.* el estudio, plagado de sugerencias, de F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, “Leyes al por mayor, derecho a la diferencia y garantía judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 60 (2000), p. 259 y ss.

Tampoco se observa contradicción alguna con el artículo 47 de la CE, pues se entiende en la STC 164/2001 que “[...] para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El artículo 47 de la CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo”.

A su vez, la constitucionalidad del artículo 14.2.c) de la LRSV (cesión de hasta el 10% del aprovechamiento urbanístico patrimonializable) se razona del siguiente modo:

“[...] el artículo 14.2.c) de la LRSV establece un porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo (o patrimonializable) a favor de los propietarios de suelo (en concreto, 90%), pero no la base sobre la que se aplica. De ello resultará que la competencia de las comunidades autónomas sobre las facultades urbanísticas de la propiedad del suelo urbano no consolidado no resultará sólo de la posibilidad de elevación de ese porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo, sino de la competencia para determinar los ámbitos de equidistribución (todo el suelo urbano no consolidado, o porciones limitadas de éste), y la fórmula misma del aprovechamiento urbanístico patrimonializable. En estos términos, es claro que la norma del artículo 14.2.c) de la LRSV contiene una norma de igualación mínima en el ejercicio del derecho de propiedad amparada por el artículo 149.1.1 de la CE.” (FJ 22).

El pasaje ahora reproducido resulta especialmente ilustrativo de la línea argumental seguida por la STC 164/2001, consistente en apurar las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución, aquí por referencia al sistema de distribución de competencias en materia urbanística; aunque ello suponga aminorar el contenido normativo, ya de por sí mínimo, de los preceptos de la LRSV. En esta ocasión, la constitucionalidad del artículo 14.2.c) de la LRSV se salda con la entrega a las instancias autonómicas de la fijación de la base sobre la que deba computarse el porcentaje de aprovechamiento objeto de cesión.²⁴

En la STC 61/1997, FJ 19 se afirmó que la fijación de los criterios de valoración del suelo era “[...] reconducible tanto al artículo 149.1.18 de la CE como al artículo 149.1.1 de la CE, si bien era de prioritaria consideración el título competencial del

22. Esta competencia autonómica es afirmada en el FJ 19, donde se reitera, con mención expresa de la STC 61/1997, FJ 14 b) y 15 a), que “[...] la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualación esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del artículo 149.1.1 de la CE”, añadiéndose que “[...] la distinción del artículo 14 de la LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y los deberes urbanísticos de los propietarios”; lo que entra dentro de la esfera del artículo 149.1.1 de la CE, sin que invada las competencias autonómicas porque de él “[...] no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aún contiene el artículo 14 de la LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no”. Como en tantos otros apartados de la STC 164/2001, la confirmación de la constitucionalidad de los preceptos de la LRSV paga el peaje de apurar la interpretación en unos términos tan abiertos que prácticamente los vacía de sentido.

23. Este argumento tiene un correlato ciertamente llamativo, al precisarse, seguidamente, que “[...] no sería el artículo 14.1 de la LRSV sino a lo sumo el artículo 33.3 de la CE quien impondría a los municipios la obtención de suelo dotacional mediante expropiación. En consecuencia, la regulación que del derecho de propiedad del suelo establece el artículo 14.1 de la LRSV (urbano consolidado) no impone concretas técnicas urbanísticas, por lo que el motivo de impugnación así fundamentado debe ser rechazado”. Nótese que la STC 164/2001 se cuida muy mucho de apuntar otras formas de obtención de suelo dotacional, una vez que el legislador estatal ha excluido el deber de cesión.

artículo 149.1.18 de la CE” (STC 164/2001, FJ 34). Pues bien, de la doctrina establecida a este respecto en la STC 164/2001, interesa destacar la extensión al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística de los esquemas propios de la legislación básica, al predicarse que “[...] en forma alguna se deduce del artículo 149.1.18 de la CE que la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por razón de la materia” (FJ 34).

De entre los preceptos de la LRSV relativos a las expropiaciones urbanísticas, la STC 164/2001 declara la inconstitucionalidad del artículo 38, por el que se atribuye a la resolución del procedimiento de tasación conjunta los efectos de la expropiación urgente.²⁵ En opinión del Tribunal, este artículo “[...] constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa” (FJ 38).²⁶ Al margen de ello, se confirma la constitucionalidad del artículo 33 de la LRSV, que conecta la aprobación de los planes de ordenación urbana con la “[...] declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y los edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres”. Según la STC 164/2001:

“[...] el artículo 33 de la LRSV no contiene ningún fin expropiatorio, sino la selección de un acto jurídico (la aprobación del plan) donde se pueden fijar fines expropiatorios. Es una norma de procedimiento expropiatorio que se limita a expresar, para el concreto ámbito urbanístico, una norma de procedimiento expropiatorio general contenida en el artículo 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de expropiación forzosa (en adelante LEF): la declaración de utilidad pública, como requisito procedimental previo a la expropiación forzosa, se entiende implícita en los planes de obras y servicios. Descrita así la norma impugnada, hemos de recordar ahora que ya en la STC 61/1997, FJ 31, afirmamos la competencia del Estado para dictar (para concretas materias sectoriales) normas expropiatorias procedimentales que sean expresión o modulación de normas procedimentales generales” (FJ 36).

Seguidamente se precisa que dicho precepto legal “no fija concretas causas expropiatorias, sino que selecciona una decisión administrativa –la delimitación del ámbito de gestión– que, en la medida que complete la adscripción de destinos del suelo, concreta la declaración de utilidad pública de las obras de transformación y

24. A este respecto, recuérdese que en la STC 61/1997, FJ 17.c) se declaró inconstitucional la fijación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación recogida en el artículo 27 del TRLS/1992 tanto por su carácter fijo y no mínimo como “[...] porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las comunidades autónomas (artículo 148.1.3 de la CE)”.

25. En opinión de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Comentario de urgencia...”, *op. cit.*, el contenido de este precepto ya debió haber sido declarado inconstitucional en la STC 61/1997, pues aunque no fue objeto expreso de recurso, debió haberse extendido al mismo “por conexión o consecuencia” la anulación del artículo 220.1 del TRLS.

26. Es preciso convenir con T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Comentario de urgencia...”, *op. cit.*, en que no se acaba de entender muy bien la referencia a lo principal cuando de la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la CE se trata. En efecto, la preponderancia de la normación por principios se predicaba, en la STC 61/1997, del legislador de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 de la CE, que no es el legislador “sobre expropiación forzosa” del artículo 149.1.18 de la CE.

utilización urbanística del suelo contenidas en el plan". Y, asimismo, se subraya que "[...] la competencia estatal sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18 de la CE) ampara la previsión y la regulación, como norma procedimental general, de un acto público de concreción de los bienes o los derechos considerados indispensables para el fin de la expropiación" (FJ 36).

Especial atención recibe en la STC 164/2001 la regulación de la reversión contenida en el artículo 40 de la LRSV. La doctrina elaborada en los FJ 39 a 46 toma como punto de partida el encuadramiento competencial del precepto. A este respecto, se declara que el título que ampara la normación estatal no es el artículo 149.1.1 de la CE, pues éste se refiere a los derechos constitucionales en sentido estricto (STC 61/1997, FJ 7), cualidad que no reviste la facultad reversional, sino el artículo 149.1.18 de la CE, cuyo ámbito no se agota en las garantías propias del artículo 33.1 de la CE sino que alcanza a la institución expropiatoria en su totalidad (FJ 39).

Consecuentemente, el Estado queda facultado para: 1.º regular la garantía reversional con criterios generales, y 2.º establecer normas especiales "[...] incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las comunidades autónomas –como el urbanismo– siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía expropiatoria" (*ibídem*). Esta posibilidad se plasma, específicamente, en la limitación a ocho años del plazo para el ejercicio del derecho [frente a los 10 del artículo 54.2.b) de la LEP], "[...] modulación especial de una norma general sobre reversión expropiatoria claramente amparada por la competencia exclusiva del Estado sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18 de la CE)" (FJ 43 *in fine*).²⁷

Para concluir este apartado, parece oportuno recordar que la STC 164/2001 no observa tacha alguna de inconstitucionalidad en los artículos 41 a 44 de la LRSV ("supuestos indemnizatorios"), que incardina en la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la CE "[...] que tanto se refiere a la legislación de expropiación forzosa como al sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas" (FJ 47). La aplicación, también en este caso, de los esquemas propios de la legislación básica, lleva a reconocer a las comunidades autónomas la potestad de establecer otros supuestos indemnizatorios "en concepto de responsabilidad administrativa" siempre que sirvan al desarrollo de la política sectorial aquí concernida, el urbanismo.

2.2.2. El planeamiento urbanístico

La STC 61/1997 había negado que el Estado tuviera competencias no sólo para proceder a una ordenación integral de los usos del suelo sino también para establecer los instrumentos de planeamiento para el diseño de las "políticas de ordenación de la ciudad", pues dicho establecimiento condicionaba insoslayablemente éstas. A mayor abundamiento, la citada sentencia negó al Estado incluso la posibilidad de ejercer sus competencias, en particular en su veste de "legislador de las condicio-

27. En efecto, la regla general de los diez años se configura como "[...] un plazo de tiempo que admite modulaciones sectoriales; al menos allí donde la realidad, por estar en constante evolución, justifica lapsos de mantenimiento del fin expropiatorio más breves. Tal es el caso de la ciudad, siempre en transformación y donde la ordenación urbanística continuamente reacomoda los usos del suelo a las necesidades cambiantes" (FJ 43).

nes básicas” de modo tal que mediante el recurso a esos instrumentos de planeamiento urbanístico prefigurara dichas políticas.

La aplicación de esa doctrina “en otro contexto” llevará a la STC 164/2001 a rechazar la impugnación de las menciones al “planeamiento” contenidas en la LRSV. Este rechazo se explica en el FJ 6.b) en los siguientes términos:

“[...] en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar que las referencias de la misma ley al ‘planeamiento general’ o al ‘planeamiento de desarrollo’ no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado. Hay que tener en cuenta que [...] la LRSV no regula concretos instrumentos de planeamiento urbanístico, cual hacía el TRLS de 1992; y por lo mismo, las referencias al planeamiento urbanístico ‘general’ y ‘de desarrollo’ resultan claramente indeterminadas. Podemos interpretar, así, que la LRSV no se refiere, con las expresiones ‘planeamiento general’ y ‘de desarrollo’, a concretas formas de planeamiento urbanístico, sino a aquellos planes o aquellas decisiones de ordenación urbanística que, en atención a las clases primarias de suelo previstas en la LRSV (urbano, urbanizable y no urbanizable) contengan las determinaciones necesarias para armonizar el efectivo disfrute de los derechos de propiedad urbana con la estructura y la política urbanísticas propias de cada ciudad. Nada impone, en este sentido, que las determinaciones necesarias para la transformación del suelo –o de concretas partes de éste– se contengan en planes urbanísticos específicos; o que la regulación de los usos y las obras en suelo urbano se incluyan en un plan que abarque toda la ciudad. Lo relevante, desde la perspectiva patrimonial de la LRSV, a la que se refiere el propio artículo 1 de la ley, es la existencia de aquella ordenación urbanística en cada caso suficiente para el disfrute de los derechos de propiedad urbana y para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan. Con esta interpretación, podemos concluir que el Estado no invade las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas cuando prevé la existencia de ‘planeamiento general’ o ‘planeamiento de desarrollo’”.²⁸

De forma harto precisa, en el FJ 8 se indica que “[...] planeamiento urbanístico es, en el contexto del artículo 2.1 de la LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que permita, en cada concreta ciudad, el ejercicio de las facultades urbanizadoras y edificatorias establecidas por la LRSV para cada clase de suelo”. E, igualmente, por la naturaleza de las cosas, se admite su uso en las disposiciones transitorias segunda y tercera toda vez que “[...] la referencia en ambas disposiciones al planeamiento general está justificada en la necesidad natural de toda disposición transitoria de asumir la realidad a la que se dirige. Y esa realidad es hoy en España que el suelo se clasifica en instrumentos de planeamiento general” (FJ 54).²⁹

Finalmente, se confirma la constitucionalidad de la Disposición adicional primera de la LRSV, que somete a informe vinculante previo de la Administración

28. Esta pauta hermenéutica se aplica a diversos preceptos de la LRSV en los FJ 14, 16, 21, 25, 29 y 30, plasmándose en un fallo interpretativo de rechazo en el punto primero del fallo de la STC 164/2001.

General del Estado la aprobación de todos los instrumentos de planificación territorial y urbanística “[...] que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la defensa nacional” tanto porque “[...] la previsión de un informe vinculante de la Administración General del Estado no supone la prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado”, como en virtud del “principio de lealtad institucional” (FJ 48).³⁰

2.2.3. Gestión y disciplina urbanística. Remisión

Como consecuencia de la delimitación de competencias en materia urbanística llevada a cabo en la STC 61/1997, era inimaginable que la LRSV penetrara en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico más allá de lo que estrictamente le permite su condición de “legislador de las condiciones básicas” y en cuanto estuviera implicada la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo.³¹ Bastará, por ello, con remitirse a lo ya expuesto anteriormente al examinar el régimen de la propiedad del suelo, añadiendo ahora algunos apuntes telegráficos.

Así, en primer lugar, cabe mencionar que, conforme a la STC 164/2001, FJ 10, “[...] el mandato de equidistribución ‘en cada actuación urbanística’ es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios”, sin perjuicio de lo cual las comunidades autónomas están facultadas para imponer otros ámbitos y otras técnicas de equidistribución. De igual modo, en el FJ 11 se considera propio de la competencia estatal sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18 de la CE) el establecimiento de un mandato de garantía de la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión (artículo 6 de la LRSV). Por otro lado, la regulación de los derechos informativos se reconduce a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18 de la CE (FJ 11), en tanto que su canalización mediante la consulta urbanística del interesado es “simple expresión sectorial del derecho general de consulta” [artículo 35.g) de la LPC] (FJ 28).

29. En esta misma línea de atención a la regulación tradicional, en el FJ 21 se afirma, en relación con la diferenciación entre “sistemas generales” y “dotaciones públicas locales”, usada en el artículo 14.2 de la LRSV que es ésta “[...] con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que, junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad, también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos especiales más limitados”. Si bien se advierte que, “[...] en coherencia con lo que ya declaramos en la STC 61/1997, FJ 17 b), el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las comunidades autónomas”.

30. A este respecto, interesa destacar que en el mencionado fundamento jurídico se señala que “[...] en el ejercicio de sus competencias, el Estado debe atender a los puntos de vista de las comunidades autónomas, según exige el deber de colaboración ínsito en la forma de nuestro Estado y viene reiterando este tribunal desde la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8, hasta nuestros días: entre las últimas, la STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 9 y 10. Así resulta hoy también de los deberes de colaboración entre administraciones públicas que el artículo 4.1 de la LPC (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) condensa en el “principio de lealtad institucional”.

31. De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 61/1997, la regulación de los sistemas de ejecución o actuación urbanística es una competencia propia de las comunidades autónomas.

2.3. Una sentencia aplicativa de doctrina: la STC 54/2002, de 27 de febrero, y la exclusión del deber de cesión en el suelo urbano consolidado

En la STC 54/2002, de 27 de febrero, se declara la inconstitucionalidad y la nulidad del artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, conforme se precisa en la parte dispositiva de la sentencia, “[...] sólo en la medida en que establece para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, el 10% del incremento del aprovechamiento urbanístico”.³² Dos son los aspectos de esta sentencia que interesa destacar en estos momentos: la construcción del canon de enjuiciamiento y la modulación de los efectos de la declaración de nulidad llevada a cabo en el FJ 9.

Con respecto a lo primero, cabe señalar que el precepto autonómico impugnado se coteja con el artículo 14.1 de la LRSV que, como se ha visto con anterioridad, no impone deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico a los propietarios de suelo urbano consolidado. Pues bien, por apenas siete días –la LRSV fue aprobada el 13 de abril, en tanto que la ley territorial impugnada data del 20 de abril– no se plantea en esta ocasión el espinoso problema de las “bases sobrevenidas”.³³ A pesar de ello, la STC 54/2002 (FJ 2) extrema la cautela al recordar los antecedentes del artículo 14.1 de la LRSV, que se remontan al Decreto ley 5/1996, de 7 de junio, que dio lugar posteriormente a la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales. Paralelamente, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determinaba la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, que fijaba en el 15% el aprovechamiento urbanístico (o del incremento de aprovechamiento para las obras de rehabilitación) que había de cederse a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. De este modo, la reforma llevada a cabo en la Ley 11/1998 mantenía el deber de cesión también en suelo urbano consolidado, limitándose a reducir el porcentaje, en línea coincidente –en este concreto aspecto– con la legislación estatal.

Pues bien, el problema con el que se enfrenta la STC 54/2002 es el relativo a la posibilidad de contrastar la disposición autonómica impugnada con un precepto estatal que no tiene naturaleza de “bases”, al haber sido dictado por el “legislador de las condiciones básicas” (artículo 149.1.1 de la CE). El tribunal, siguiendo en este punto la doctrina sentada en la STC 173/1998, de 23 de julio (FJ 9), advertirá que “[...] la singularidad constitucional de las ‘condiciones básicas’ (del artículo 149.1.1 de la CE) no impide considerarlas como normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las comunidades autónomas. [...] debemos partir de que las normas de “condiciones básicas” completan –en los términos del artículo 28.1 de

32. Esta sentencia ha sido comentada por S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “Una primera llamada de atención a las comunidades autónomas en materia urbanística: la significativa STC 54/2002, de 27 de febrero”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 4 (2002), p. 33 y ss., y M. FUERTES LÓPEZ, “Crítica a la desaparición de cesiones obligatorias en suelo urbano ‘consolidado’”. (A propósito de la STC de 27 de febrero de 2002)”, en el n.º 10 (2002) de la misma publicación, p. 33 y ss.

33. Como la propia STC 54/2002 se encarga de recordar, la LRSV fue publicada en el BOE de 14 de abril, es decir, con anterioridad a la aprobación de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998.

la LOTC– el canon de constitucionalidad competencial” (FJ 3). Definido el canon, la aplicación de la doctrina establecida en la STC 164/2001 conducirá, insoslayablemente, a la declaración de inconstitucionalidad del precepto autonómico, por contradicción con el artículo 14.1 de la LRSV (FJ 5).³⁴

En cuanto a la modulación del alcance de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, se señala en el FJ 9, al que expresamente se refiere el fallo de la STC 54/2002:

“[...] el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE) también reclama que –en el asunto que nos ocupa– esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz *pro futuro*; esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y los procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme [...]. El principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes. Esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta, además, que dotar de eficacia *ex tunc* a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios vascos como por los particulares; trascendiendo, incluso, las previsibles consecuencias económicas adversas que la revisión de las cesiones obligatorias ya firmes supondrían para los municipios, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de suficiencia financiera de las Haciendas Locales a que se refiere el artículo 142 de la CE.”

2.4. Planeamiento urbanístico de los aeropuertos de interés general; la STC 204/2002, de 31 de octubre

En la STC 204/2002, de 31 de octubre, el tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Únicamente nos interesa la doctrina establecida en el análisis del segundo de los preceptos mencionados, que versa sobre a la planificación de los espacios integrados en los aeropuertos de interés general.³⁵

Según se avanza en el FJ 7, primero de los dedicados al examen de la constitucionalidad del precepto legal mencionado, su impugnación remite a los problema que suscita la concurrencia en un mismo espacio físico situado en el territorio de una comunidad autónoma de competencias estatales y autonómicas “derivadas de títulos competenciales distintos”. A juicio del tribunal, la sustancial similitud que, a este respecto, presentan los puertos y los aeropuertos de interés general, aconse-

34. Por el contrario, se rechaza el segundo motivo del recurso, atinente a la contradicción con el artículo 28 de la LRSV pues este precepto “nada dispone ni sobre la titularidad ni sobre la cuantía del aprovechamiento urbanístico objeto de valoración. Los diferentes métodos de valoración contenidos en el artículo 28 de la LRSV sirven –en el contexto de actuaciones expropiatorias– para traducir en dinero el aprovechamiento urbanístico correspondiente al titular de cada finca, pero nada establecen sobre cuál sea ese aprovechamiento urbanístico ni sobre qué parte corresponde al propietario y cuál otra debe ser cedida al municipio” (FJ 6).

35. El artículo 24, declarado parcialmente inconstitucional en la sentencia que nos ocupa, regula las “tasas por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos A, B y C en todo el territorio nacional”.

ja partir de la doctrina sentada en la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuyos FJ 29 y 30 se reproducen prácticamente en su integridad.

El artículo 166.1, que atribuye al Ministerio de Fomento las potestades de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general y de aprobación del correspondiente plan director, es objeto de impugnación porque, a juicio de la Generalitat de Cataluña, omite toda referencia a la participación de las comunidades autónomas; lo que equivale a negarles, en el espacio físico al que alcanza la delimitación, el ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente. El tribunal rechaza la impugnación apurando las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución que ofrece el precepto legal; “[...] en consecuencia el precepto impugnado no es inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como una exclusión de la participación autonómica en las funciones de delimitación de la zona de servicio y elaboración de su plan director” (FJ 8). La salvaguarda de las competencias autonómicas se remite, en esta ocasión, a la normativa de desarrollo del precepto:

“[...] En realidad, el artículo 166.1 de la Ley 13/1996 no contiene una regulación completa y exhaustiva del ejercicio de las competencias atribuidas en él al Ministerio de Fomento, de modo que la regulación de desarrollo de dicho precepto debe dejar un espacio de ordenación, no obstaculizado por el precepto que nos ocupa, para que pueda darse entrada a las comunidades autónomas, competentes en las materias urbanísticas y medioambientales, en la delimitación de la zona de servicio y en la elaboración del plan director por vía de informe, como la recurrente reclama” (FJ 8).

Del artículo 166.2 se impugnan sus dos primeros párrafos. Respecto del primero de ellos, que dispone que “los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán los aeropuertos y zona de servicio como sistema general aeroportuario [...]”, interesa a la Generalitat de Cataluña que se declare que es al legislador autonómico a quien corresponde efectuar esta calificación urbanística de los aeropuertos de interés general. Asimismo, aduce que el inciso final, conforme al cual dichos instrumentos de planeamiento “[...] no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria”, debilita la concurrencia de competencias en el ámbito territorial afectado.

Ambos motivos son rechazados. En el primero de ellos, la desestimación del recurso es consecuencia de la aplicación de la doctrina elaborada en la STC 40/1998, FJ 37, en relación con el artículo 18.1 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante, en la que se deducía del artículo 149.1.20 de la CE la competencia estatal para planificar territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales “haciendo uso de los instrumentos que considere idóneos” (STC 204/2002, FJ 9). De esta misma doctrina deriva la desestimación del segundo motivo porque “[...] no puede cuestionarse, como pretende la recurrente, lo que es el efecto jurídico lógico de dicha planificación” (FJ 10).

Del segundo párrafo del artículo 166.2 se cuestionan dos extremos: la atribución a AENA de la competencia para formular el instrumento de planeamiento especial y la vinculación de éste a las previsiones del Plan Director. El análisis del primer motivo dará lugar a un fallo interpretativo, de acuerdo con el cual “[...] el texto del precepto ahora analizado no impide una interpretación según la cual, junto a la

facultad que positivamente se atribuye a AENA, pueda existir una facultad similar de las administraciones con competencia urbanística, no taxativamente excluida en la literalidad de la norma contemplada" (FJ 11).³⁶ Por el contrario, el segundo es rechazado por coherencia con lo sostenido en el FJ 10 respecto del inciso final del primer párrafo del artículo 166.2 (FJ 12).

Finalmente, la STC 204/2002 declara la inconstitucionalidad y la nulidad del artículo 166.3, que dispensaba de licencia municipal "[...] las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA". Nuevamente, la mencionada sentencia hace uso de la doctrina elaborada en la STC 40/1998 para los puertos de interés general (FJ 39, en relación con el artículo 19.3 de la Ley de Puertos). Como quiera que, en esta ocasión, la exclusión de control preventivo municipal es absoluta –en el precepto citado de la Ley de puertos la intervención se encauzaba por la vía del informe previo–, el tribunal entiende que "[...] la única conclusión coherente con la doctrina de la STC 40/1998 es la de que en este caso la garantía institucional de la autonomía local no se respeta; por lo que el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional" (STC 204/2002, FJ 13).³⁷

3. Medio ambiente urbano. La contaminación acústica; la STC 119/2001, de 24 de mayo

En la STC 119/2002, de 24 de mayo, el Pleno desestima el recurso de amparo interpuesto por una vecina de Valencia contra la inactividad del Ayuntamiento de dicha ciudad frente a los ruidos que padecería en su vivienda.³⁸ Desde el punto de vista procesal, parece oportuno poner de manifiesto que éste ha sido el primer proceso constitucional en el que se ha celebrado vista ante el Pleno del Tribunal.

La sentencia que ahora nos ocupa profundiza en lo que ha venido a denominarse el "contenido ambiental de los derechos fundamentales".³⁹ Así se subraya expresamente en el apartado primero del voto particular que formula el magistrado M. Jiménez de Parga.⁴⁰

36. En su voto particular, el magistrado Pablo García Manzano sostendrá la inconstitucionalidad de esta previsión legal, que, en su opinión, no puede salvarse apurando las posibilidades interpretativas, puesto que de la literalidad del precepto se deduce la exclusión de otras instancias públicas en la formulación del plan. Apunta este magistrado la inserción de la formulación de los planes "[...] en el ámbito de las competencias urbanísticas, como una potestad que se traduce en el impulso, la redacción y la puesta en marcha de dicho instrumento de planeamiento".

37. El voto particular reseñado en la nota anterior es concurrente en este punto, en línea con la discrepancia en su momento expuesta en la STC 40/1998, al reiterar la inexistencia de "fungibilidad entre informe previo y licencia urbanística".

38. Sobre esta misma sentencia, *vid.* M. PULIDO QUECEDO, "Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la "intimidad domiciliar", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, T. II (2001), p. 1535 y ss.; M. GÁMEZ MEJÍAS, "La relevancia constitucional de la contaminación acústica: el contenido ambiental de los derechos fundamentales", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, n.º 32-33 (2001), p. 59 y ss.; J. EGEA FERNÁNDEZ, "Relevancia constitucional de las imisiones por ruido ambiental procedente de una zona de ocio nocturno. Recepción de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Comentario a la STC 119/2001, de 24 de mayo)", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 15 (2001), p. 69 y ss. y A. MARÍN LÓPEZ, "La contaminación acústica en el Derecho español y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2001", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n.º 5 (2002), p. 553 y ss.

Concretamente, la STC 119/2001 subraya la idoneidad de los derechos fundamentales proclamados en los artículos 15 y 18 de la CE para servir de sustento para la lucha frente a la contaminación acústica, en unos términos que parece oportuno reproducir:

“[...] habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (artículo 15 de la CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del artículo 15 de la CE; sin embargo, cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción o una omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 de la CE.

Respecto de los derechos del artículo 18 de la CE “[...] podemos concluir que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida” (FJ 6).⁴¹

De la doctrina ahora sintetizada interesa destacar dos extremos. El primero de ellos hace referencia a la recepción, reconocida en la propia STC 119/2001, FJ 6, de la doctrina elaborada por el TEDH en sus sentencias de 21 de febrero de 1990, “Powell y Rayner contra el Reino Unido”; 9 de diciembre de 1994, “López Ostra contra el Reino de España” y de 19 de febrero de 1998, “Guerra y otros contra Italia”.⁴² El segundo tiene que ver con la consciente limitación de la protección

En la STC 191/2001, de 1 de octubre, la Sala Segunda desestima un recurso de amparo que trae causa igualmente de la contaminación acústica que han de padecer los residentes en Valencia. En esta ocasión, la denegación del amparo trae causa del defectuoso agotamiento de la vía judicial previa puesto que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por la sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se estima conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE) en su vertiente de acceso a la justicia, sin que, por otro lado, vulnere el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la CE).

39. Con carácter general, *vid.*, por todos, F. VELASCO CABALLERO, “El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 19 (1994), p. 77 y ss. Específicamente en relación con la lucha frente al ruido, F. LÓPEZ RAMÓN, “La ordenación del ruido”, *Revista de Administración Pública*, n.º 157 (2002), p. 34 y ss.

40. A la sazón, ponente de la sentencia. La propia existencia de votos particulares —en ocasiones discrepantes— de los ponentes ha podido suscitar alguna perplejidad entre los lectores de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Perplejidad que se disipa si paramos mientes en el hecho de que los ponentes actúan, en nuestro intérprete supremo de la Constitución, como “relatores” del parecer del órgano. Al margen de ello, en el mencionado voto particular se aportan algunos datos de interés para atisbar el proceso de deliberación que tuvo lugar en el Pleno, en especial al reseñarse que en el curso del mismo se descartó la “[...] conveniencia de hablar de un triple escalón de protección constitucional que, en sentido descendente, iría desde el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 de la CE) hasta el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45.1 de la CE), pasando por el derecho a la intimidad domiciliaria (artículo 18 de la CE)”.

41. En el voto particular concurrente del magistrado F. Garrido Falla se apunta la posible incidencia del ruido incluso en el disfrute del artículo 19 de la CE, en línea con la doctrina de la STEDH de 9 de diciembre de 1994, caso “López Ostra c. Reino de España”.

“constitucional” a los supuestos más graves. Así, se exige que los ruidos “rebasen el umbral a partir del cual se ponga en “peligro grave e inmediato” la salud”, o que “impidan o dificulten ‘gravemente’ el libre desarrollo de la personalidad” y, en todo caso, que la lesión resulte imputable a los poderes públicos. En este último aserto puede verse más una toma en consideración de la regulación del recurso de amparo (artículos 43 y 44.1 de la LOTC), que la negación de todo efecto horizontal de los derechos fundamentales en presencia.

Finalmente, ha de añadirse que la STC 119/2001 reviste un interés eminentemente doctrinal. Tanto más cuanto que, tras la exposición de la doctrina ahora sintetizada, se deniega el amparo porque la recurrente no había acreditado la producción de una lesión real y efectiva en la esfera de sus derechos fundamentales.

4. El alcance del derecho a la legalidad sancionadora en los servicios públicos locales; la STC 132/2001, de 8 de junio

En la STC 132/2001, de 8 de junio, la Sala Primera del Tribunal otorga el amparo solicitado frente a la sanción de suspensión de la licencia de auto-taxi impuesta por el Ayuntamiento de Madrid al amparo de la Ordenanza municipal reguladora del servicio.⁴³ También en esta ocasión el trámite de alegaciones escritas del artículo 52.1 de la LOTC se sustituyó por la vista oral.

La sentencia arranca, en lo que ahora estrictamente interesa, de la inserción del acto administrativo cuya anulación se postula en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración.⁴⁴ A este respecto, la STC 132/2001 afirma que “[...] se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la Ordenanza municipal del taxi de Madrid” (FJ 3). Esta caracterización se corresponde con la “[...] función represiva, retributiva o de castigo [...] que, según hicimos hincapié en la STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3, distingue la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines (coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes; disuasión ante posibles incumplimientos; o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados)” (*ibídem*).

42. Con posterioridad, ha de mencionarse la STEDH de 2 de octubre de 2001, “Hatton y otros c. Reino Unido”, que, en relación con el ruido de los aeropuertos, parece establecer un nuevo canon bastante más riguroso. Concretamente, el tribunal emplaza a los estados para que “[...] minimicen, en la medida de lo posible, las interferencias en estos derechos (se refiere a los del artículo 8 CEDH), tratando de hallar soluciones alternativas e intentando, como regla general, alcanzar los objetivos (vinculados a la promoción del bienestar económico del país) por los medios menos onerosos para los derechos humanos. A tal fin, una investigación ‘correcta y completa’ y un estudio que tuviera por objeto la búsqueda de la mejor solución posible, en términos de lograr un equilibrio adecuado, debería preceder a los proyectos relevantes”. (§ 97). La formulación de este nuevo canon es criticada en el voto disidente del Juez Brian Kerr (Juez *ad hoc* nombrado en virtud de la previsión recogida en el artículo 29 del Reglamento del Tribunal), a la que se adhiere, en lo sustancial, el voto parcialmente disidente de la Juez Sophie Greve. En opinión de éstos, “el canon enunciado por la mayoría niega a los estados cualquier discreción sobre la forma de abordar las cuestiones socio-económicas y requiere, por el contrario, que todas las decisiones políticas se adopten conforme a una regla de ‘interferencia mínima con los derechos fundamentales’”. Esta regla puede formar parte de los derechos nacionales y no está fuera de lugar en la doctrina del Tribunal Europeo de Justicia, que es ella misma parte esencial del derecho interno de los estados miembros de la Unión Europea. Entiendo, sin embargo, que entra en conflicto con la subsidiariedad esencial del sistema del convenio y no resulta, por tanto, apropiada para el caso”.

En segundo lugar, se examina “la relación administrativa que une al Ayuntamiento de Madrid con el sancionado” a los efectos del artículo 25.1 de la CE (FJ 4). Dicho de otro modo, se aborda la vidriosa cuestión de las denominadas “relaciones especiales de sujeción”, afirmándose al respecto:

“[...] Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de ‘especial sujeción’, ‘de poder especial’, o simplemente ‘especiales’. Lo importante ahora es afirmar que la categoría ‘relación especial de sujeción’ no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos” (FJ 4).

Pues bien, aunque se acepta que “[...] la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales”, en el caso se llega a la conclusión de que “[...] no hay fundamento alguno para que la sanción impuesta al recurrente carezca de la cobertura leal que, con carácter general, exige el artículo 25.1 de la CE” (*ibidem*). Con lo cual, la sentencia se embarca en la tarea de hallar esa cobertura legal.

Una tarea que toma en consideración las peculiaridades del instrumento normativo utilizado para la tipificación del ilícito, recordémoslo, una ordenanza municipal. A cuyo efecto se parte de la doctrina establecida en la STC 233/1999, de 13 de diciembre, en relación con la reserva de ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público (artículo 31.3 de la CE), en concreto para el establecimiento de tributos (artículo 133 de la CE). De dicha doctrina se entresacan dos datos normativos de los que deriva el reconocimiento de un mayor ámbito de colaboración –por comparación con la normativa reglamentaria estatal– de los municipios en relación con los tributos locales: “[...] que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano –el Pleno del ayuntamiento– de carácter representativo (artículo 22.2 de la LBRL); y que la garantía institucional de la autonomía local (artículos 137 y 140 de la CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia –como los tributos locales– donde está claramente presente el interés local” (FJ 5). Por el contrario, “[...] la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 de la CE es más estricta que la del artículo 133.1 de la CE; ello se debe a que, mientras la reserva de ley tributaria sirve al fin de la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, así como a la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes [STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; 233/1999, FJ 10.c)], la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado.

43. Sobre esta sentencia, vid. los comentarios de I. LASAGABASTER HERRARTE, “La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del artículo 25 de la CE en materia sancionadora”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 62 (2002), p. 275 y ss.; J. M. ALEGRE ÁVILA, “Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 17 (2002), p. 13 y ss., y E. ORDUÑA PRADA, “Ordenanza municipal y potestad sancionadora: la sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 286-287 (2001), p. 363 y ss.

44. Para una opinión discrepante, vid. el voto particular formulado por el magistrado F. Garrido Falla, en el voto particular formulado a esta sentencia y al que se adhiere el magistrado M. Jiménez de Parga.

(Además) la doctrina sentada en la STC 233/1999 se forma en relación con dos tributos locales (tasas y precios públicos) donde se identifica un elemento sinalagmático muy relevante para la concepción flexible de la reserva de ley" (FJ 5).

La presencia de intereses locales autoriza una flexibilización de la reserva de ley en materia sancionadora, que no llega, en modo alguno, a la inhibición del legislador. La doctrina al respecto se expone en el FJ 6:

"[...] Del artículo 25.1 de la CE derivan dos exigencias mínimas que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de ordenanza municipal– sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, el artículo 25.1 de la CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar, en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica."

Hasta aquí la doctrina constitucional más relevante elaborada en la STC 132/2001. En lo demás, baste reseñar que la sala no halla cobertura legal para la sanción impuesta al recurrente; lo que determinada, obvio es decirlo, el otorgamiento del amparo constitucional solicitado, con la consiguiente anulación de la sanción por vulneración del artículo 25.1 de la CE.

5. Derechos fundamentales y garantías procesales de las administraciones públicas; la STC 175/2001, de 26 de julio

En la STC 175/2001, de 26 de julio, el Pleno del Tribunal otorga el amparo solicitado por la Generalitat de Cataluña frente a la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo (Sección quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 24 de marzo de 1998, que inadmitió el recurso interpuesto contra una resolución del alcalde del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac por no haberse satisfecho el requisito de la comunicación previa del artículo 110.3 de la LPC, en la redacción anterior a la reforma de la Ley 4/1999, de 13 de enero.⁴⁵ Indudablemente, no interesa aquí examinar el supuesto concreto solventado en la sentencia, ni es pertinente abordar un análisis exhaustivo de una decisión que tantos aspectos polémicos ofrece.⁴⁶

45. Esta sentencia ha sido comentada por J. M. ALEGRE ÁVILA, "A vueltas con los derechos fundamentales de los poderes públicos: una nota (A propósito de la STC 175/2001, de 26 de julio)", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 61 (2001), p. 319 y ss. y M. T. CARBALLEIRA RIVERA, "¿Gozan de derechos fundamentales las administraciones públicas? (STC 175/2001, de 26 de julio)", *Revista de Administración Pública*, n.º 158 (2002), p. 233 y ss. Sobre la misma, vid. igualmente el riguroso resumen de M. BELADÍEZ ROJO, "El derecho a la tutela judicial efectiva y garantías constitucionales del proceso", en *Actas de las VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 304 y ss.

Mucho más modestamente, parece oportuno subrayar que, conforme a la STC 175/2001, “[...] sólo en supuestos excepcionales una organización jurídico pública disfruta –ante los órganos judiciales del Estado– del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; y por lo mismo, sólo excepcionalmente podemos considerar el recurso de amparo como cauce idóneo para que las personas públicas denuncien una defectuosa tutela de los jueces y tribunales” (FJ 5). Las razones de esta negativa a reconocer a las personas públicas la titularidad del derecho fundamental proclamado en el artículo 24.1 de la CE se exponen, en los siguientes términos, en el FJ 6:

“[...] es la falta de poder de cada individuo para imponer sus derechos e intereses –consecuencia necesaria del deber de respeto a los demás y de la paz social a que se refiere el artículo 10.1 de la CE– la que dota al derecho a la tutela judicial efectiva de su carácter materialmente esencial o fundamental, en tanto necesario para la realización de los derechos y los intereses de los particulares. Bien distinta es la situación cuando las personas públicas ejercen poderes exorbitantes y los órganos judiciales fiscalizan y consiguientemente limitan el alcance de aquéllos. En esos ámbitos de actuación administrativa es claro que las personas públicas no pueden invocar el artículo 24.1 de la CE –ni servirse del amparo constitucional– para alzarse frente a los jueces y tribunales que, cumpliendo con lo previsto en el artículo 106.1 de la CE, fiscalizan la actuación de los poderes públicos. En este contexto debemos destacar también que cuando las personas públicas se alzan frente a los jueces y tribunales lo que está en juego no es sólo la defensa del interés general atribuido a cada sujeto público sino, en última instancia, el orden normativo de distribución del poder.”

Es en el FJ 8 donde se enumeran las excepciones a las que se ha aludido, según hemos tenido ocasión de ver, en el FJ 5. Todas ellas se contienen en la jurisprudencia constitucional.

La primera excepción trae causa de la posición de “[...] las personas públicas en aquellos litigios en los que su situación procesal es análoga a la de los particulares”. En estos casos, las personas jurídico-públicas no gozaban de privilegios o prerrogativas procesales “[...] y pedían justicia como cualquier particular”. Lo relevante, para la STC 175/2001, “[...] es destacar que en todos aquellos casos donde la posición procesal de los sujetos públicos es equivalente a la de las personas privadas el artículo 24.1 de la CE también ampara a las personas públicas”.⁴⁷

En segundo lugar, se reconoce a las personas públicas el derecho de acceso al proceso. En el bien entendido que “[...] esta vertiente del artículo 24.1 de la CE sólo tutela a las personas públicas frente a los jueces y tribunales, no en relación con el legislador”. Ciertamente, no otra cosa cabe decir desde el escrupuloso respeto al principio de legalidad de la Administración, que no puede invocar derechos frente al legislador, núcleo duro de los derechos fundamentales.⁴⁸ Sentado esto, resul-

46. Baste señalar, a este respecto, que la propia sentencia incorpora cuatro votos particulares: dos concurrentes –los formulados por los magistrados M. Jiménez de Parga y F. Garrido Falla– y dos discrepantes –elaborados por los magistrados C. Viver Pi-Sunyer y V. Conde Martín de Hijas, respectivamente.

47. Un ejemplo de aplicación de esta excepción lo hallamos en la STC 63/2002, de 11 de marzo, en la cual la Sala Primera otorga al Consejo General de Diplomados de Enfermería el amparo solicitado contra el auto por el que se acordaba el sobreseimiento y el archivo de las diligencias penales seguidas a instancia suya por un posible delito de false-

ta pertinente recordar que en la STC 175/2001, FJ 8, se apuntan las consecuencias de este derecho cuando sus titulares son las personas jurídico-públicas: “[...] así que la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio *pro actione* –cuando se trate de acceso la jurisdicción– o por el canon constitucional de interdicción de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente, cuando se trate del acceso a los recursos legales”.⁴⁹

Finalmente, y con ese mismo carácter excepcional, las personas públicas están amparadas por el derecho a no sufrir indefensión en el proceso, cuyo correlato lógico “[...] es el disfrute, por las personas públicas, de las singulares garantías procesales que se enuncian en el artículo 24.2 de la CE, y cuya esencial vinculación con la prohibición de indefensión viene siendo destacada por este tribunal en numerosas sentencias, desde la STC 46/1982, de 12 de julio, FJ 2”.⁵⁰

6. Breve referencia a la STC 37/2002, de 14 de febrero, en relación con la función pública local

En la STC 37/2002, de 14 de febrero, el Pleno del Tribunal Constitucional desestima las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por la Sala de lo contencioso-administrativo (Sección primera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con los artículos 92.2 de la LBRL y 74.4, 93.n), 97.1.d) y 99 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalitat. En aras de la concisión, parece oportuno limitarse a exponer algunos de los contenidos más destacables de dicha sentencia.

Así, en primer lugar, se rechaza que el artículo 92.2 de la LBRL vulnere la reserva de ley establecida en el artículo 103.3 de la CE; reproche fundado por el órgano judicial promotor de la cuestión en el hecho de que el indicado precepto tasa unas pocas funciones reservadas a los funcionarios “[...] abriéndose la posibilidad de cubrir todos los demás puestos de trabajo con personal laboral”, lo que iría en contra de la doctrina establecida en la STC 99/1987, de 11 de junio. Sin embargo, la STC 37/2002 subraya la necesidad de considerar el precepto legal en su totalidad “[...] y no aislando, como se hace en el auto de planeamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, su inciso segundo”. De donde resulta que “[...] el precepto contiene, como señala en su escrito de alegaciones el abogado del Estado, una determi-

dad. En el FJ 2 de esta sentencia se señala que “[...] estas corporaciones tienen una naturaleza mixta” y que “[...] la posición procesal de la misma en el procedimiento penal fue equivalente a la de las personas privadas, dado que al mismo acudió en defensa de un interés propio y legítimo, siendo en estos casos las personas jurídicas públicas titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión sin restricciones” (por todas, STC 175/2001, de 26 de julio, FJ 8).

48. Nótese, al respecto, que la conversión misma de la autonomía universitaria (artículo 27.10 de la CE) en derecho fundamental ha pasado por el tamiz de su atribución a la *comunidad universitaria*, de la que las universidades pasarían a ser entes exponenciales (STC 26/1987, de 27 de febrero, con voto particular discrepante, especialmente en este punto, del magistrado L. Díez Picazo).

49. Ni qué decir tiene que es la aplicación de estos cánones, en especial del principio *pro actione* cuando del acceso a la jurisdicción se trata; lo que determina el otorgamiento del amparo solicitado por la Generalitat de Cataluña.

50. En la STC 56/2002, de 11 de marzo, la Sala primera del tribunal aplica esta excepción en el otorgamiento del amparo solicitado por la Universidad de Sevilla, que aducía la vulneración del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes.

nación material que sería, por sí, suficiente de las funciones que han de ser desempeñadas por funcionarios públicos y, *a sensu contrario*, de las que no pueden ser encomendadas al personal contratado; el cual no podrá ocupar aquellos puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de las funciones enumeradas en el primer inciso del artículo 92.2 de la LRBL; esto es, las que impliquen ejercicio de autoridad y las calificadas como necesarias en todas las corporaciones locales, ni las que se exijan para mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función pública” (FJ 6).

No obstante el interés de este pronunciamiento, resulta indudable que lo más relevante de la STC 37/2002 se recoge en su FJ 9. En este fundamento jurídico se rechaza que la competencia legislativa de las comunidades autónomas en relación con la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios quede limitada por la normativa que en la materia se contienen en la Ley de funcionarios civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964. Concretamente, se señala que la noción formal de lo básico se compadece mal con la pervivencia de “bases preconstitucionales”, particularmente cuando el legislador postconstitucional ha establecido una regulación aparentemente completa e innovadora, como ha sido la Ley 30/1984, de 2 de agosto.⁵¹ Este criterio, con el que se potencia considerablemente la maltrecha noción formal de lo básico, admite, no obstante, dos excepciones notables: 1.^a) aquellos supuestos en los que exista una declaración expresa del carácter básico de las normas preconstitucionales, lógicamente efectuada por el legislador postconstitucional, y 2.^a) cuando resulte indudable por ser complemento indispensable de las normas básicas al poder deducirse de su estructura que el legislador estatal no ha pretendido agotar la regulación básica de la materia.

7. Derecho de reunión y elecciones locales; la STC 196/2002, de 28 de octubre

La STC 196/2002, de 28 de octubre, presenta algunas características que la singularizan en el contexto de este tipo de crónicas, por lo común anuales. En especial, porque el recurso de amparo resuelto en ella procede de una causa penal.

En efecto, la sentencia que nos ocupa otorga el amparo frente a las sentencias dictadas por el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Granada de 20 de abril de 1998 y de la Audiencia Provincial (Sección primera) de Granada de 3 de octubre de 1998, por la que se confirmaba en grado de apelación la anterior. Dichas sentencias condenaron al luego recurrente en amparo a sendas penas de un mes y un día de arresto mayor, con las accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, por la comisión de dos delitos electorales [artículo 144.1.b) de la LOREG]. Debe señalarse que el amparo se otorga por la vulneración de la libertad de reunión y manifestación (artículo 21 de la CE) en la que incurrieron dichas resoluciones judiciales.

La *ratio decidendi* de la STC 196/2002 se contiene, sustancialmente, en su FJ 5. En él se parte de la constatación del “carácter notablemente abierto” del artículo

51. Objeto, por lo demás –y entre otras–, de dos reformas de notable calado en las leyes 23/1988, de 28 de julio (indudablemente condicionada por la STC 99/1987) y 22/1993, de 29 de diciembre.

144.1.b) de la LOREG, para reafirmar la exigencia de un *plus* de motivación para las resoluciones judiciales que impongan condenas penales en aplicación del indicado precepto y puedan incidir en el contenido de los derechos fundamentales –aquí, como ya se ha señalado, la libertad de reunión y manifestación– o puedan producir un cierto *efecto desaliento* de su ejercicio.

Ello conduce a la necesidad de respetar determinadas pautas en el juicio aplicativo del precepto:

“[...] es preciso que la decisión judicial sancionadora identifique (o bien sea posible hacer la identificación a partir de su contenido y estructura) el bien jurídico de relevancia constitucional por el que se limita el derecho fundamental afectado, aquí la libertad de reunión. Asimismo, ese juicio ponderativo ha de venir informado por el principio favor *libertatis*; lo que conlleva que las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental sean interpretadas y aplicadas de tal modo que no sean más intensas que las estrictamente necesarias para la preservación de ese otro bien jurídico constitucionalmente relevante con el que se enfrenta. En palabras de la STC 151/1997, es preciso que se hagan “expresas las razones que determinan la anti-juridicidad material del comportamiento, su tipicidad y cognoscibilidad y los demás elementos que exige la licitud constitucional del castigo” (FJ 3). Ello equivale a afirmar que, por referencia específica al supuesto ahora examinado, la motivación de las resoluciones judiciales ha de determinar con precisión aquellos extremos fácticos que sitúan a la reunión o la manifestación fuera del ámbito constitucional de protección” (FJ 5).⁵²

El pasaje ahora reproducido encierra una notable potencialidad, pues pone de relieve la necesidad de identificar claramente los bienes jurídicos en presencia cuando se realizan juicios ponderativos. Una exigencia de indudable trascendencia si pensamos en la preeminencia que el principio de proporcionalidad (cuya última fase es el juicio ponderativo) tiene en nuestro derecho público. Por esta razón, y porque las reuniones por las que se condenó al recurrente de amparo se celebraron en el curso de la campaña de elecciones locales de 1999, parecía oportuno dejar constancia en estas páginas del pronunciamiento del Tribunal Constitucional reseñado.

52. En ese mismo FJ 5 se afirma que la falta de identificación de los bienes jurídicos objeto de ponderación “conduciría por sí al otorgamiento del amparo”. No obstante, en los fundamentos jurídicos siguientes se exponen otras razones por las que procede igualmente la anulación de las sentencias, al no haberse acreditado que el recurrente no hiciera todo lo posible para cumplir los requisitos procedimentales para la celebración de actos electorales (FJ 6) y haberse efectuado una interpretación de la expresión “lugares de tránsito público” contraria a las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional (FJ 7). M. PULLIDO QUECEDO, “Delito electoral (el carácter abierto del artículo 144.1.b) de la LOREG y deficiencias interpretativas de relevancia constitucional)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 16 (2002), se muestra crítico con esta sentencia, en particular porque entiende que la sala debía haber hecho uso de la posibilidad de plantear la autocuestión de inconstitucionalidad (artículo 55.2 de la LOTC), en lugar de tratar de apurar las posibilidades de interpretación conforme a la Constitución del precepto legal citado.