

A) Jurisdicción constitucional

Tribunal Constitucional. Participación de la comunidad en plusvalías generadas por la acción urbanística en suelo urbano consolidado. Principio de igualdad. Efectos “ex nunc” de la declaración de nulidad de la norma

SUPUESTO DE HECHO

El abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en plusvalías generadas por la acción urbanística. El mencionado precepto establece lo siguiente:

“La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos se llevará a efecto en la siguiente forma: 1. Los propietarios de suelo urbano deberán ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el diez por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado.”

El abogado del Estado consideraba que dicha disposición contradecía lo dispuesto en dos preceptos de “condiciones básicas” dictados por el Estado al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1 de la CE: el artículo 14 de la LRSV (relativo a los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo urbano, donde se distingue con nitidez entre el suelo urbano “consolidado” y el “no consolidado”), y el artículo 28 de la LRSV.

El Tribunal Constitucional estimó el recurso, declarando la inconstitucionalidad y la nulidad del precepto impugnado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

En sus fundamentos de derecho, el Tribunal analizó si el precepto impugnado resultaba contrario a lo dispuesto por los artículos 14 y 28 de la LRSV, de los que dijo que, si bien no eran normas básicas (establecían “condiciones básicas”), eran normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las comunidades autónomas.

En relación con el artículo 14 de la LRSV, el Tribunal recordó que éste ya se había pronunciado acerca de la constitucionalidad del mismo (STC 164/2001, de 21 de julio), indicando que, desde la perspectiva del derecho a la igualdad, “la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el 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”. (FJ 4)

Desde una perspectiva competencial, recordando lo también considerado en la mencionada sentencia, indicó 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; a lo que también añadimos entonces que ‘el artículo 47 de la CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye *a priori* una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios”’. (FJ 4)

Entrando en el caso enjuiciado, el Tribunal consideró que el precepto impugnado contravenía las “condiciones básicas” contenidas en el artículo 14 de la LRSV, que únicamente preveía deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en el suelo

ÓRGANO: Tribunal Constitucional. Pleno Recurso de inconstitucionalidad 3550/1998

RESOLUCIÓN: 54/2002. Recurso de amparo 1473/2001

FECHA: 27 de febrero de 2002

PONENTE: Excm. Sra. Elisa Pérez Vera

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 9.3 y 14 de la CE; artículos 14 y 28 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV); artículo único de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística

DOCTRINA: Participación de la comunidad en plusvalías generadas por la acción urbanística en suelo urbano consolidado. Principio de igualdad. Efectos *ex nunc* de la declaración de nulidad de la norma (FJ 3, 4, 8 y 9)

urbano no consolidado por la urbanización, de modo que, como indicó el Tribunal, “[...] los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano ‘no consolidado’) deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación”.

A lo anterior, el Tribunal añadió que las cesiones obligatorias de aprovechamientos previstas por el artículo 14 “no son un mínimo superable por cada comunidad autónoma sino, justamente, un máximo reducible en cada comunidad”.

En atención a lo indicado, el Tribunal consideró que procedía declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada y, por tanto, declarar su nulidad.

Acerca del alcance que debía tener la declaración de nulidad, el Tribunal analizó tanto los efectos sobre la ley impugnada (indicando que ésta sólo comprendía lo dicho en relación con el suelo urbano “consolidado”) como los efectos en el tiempo de dicha declaración.

En cuanto al segundo aspecto, el Tribunal apeló al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), al que responde el artículo 40.1 de la LOTC, “según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes ‘no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada’ en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales”. (FJ 9)

Sin embargo, en relación con el principio de seguridad jurídica, el Tribunal indicó que: “Más allá de ese mínimo impuesto por el artículo 40.1 de la LOTC debemos declarar que el principio constitucional 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 futura*, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme.” (FJ 9)

Dicho lo anterior, el Tribunal concluyó que: “[...] el principio de seguridad jurídica 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 dis-torsionaría 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”.

Tribunal Constitucional. Recurso extemporáneo contra error en soporte electrónico para el cálculo de escaños. Supletoriedad de la LRJPAC en materia de errores materiales. Derecho al sufragio pasivo

SUPUESTO DE HECHO

El 12 de marzo de 2000 se celebraron elecciones generales. El escrutinio general tuvo lugar en tres sesiones, los días 15, 16 y 17 de marzo. Del mismo fue levantada acta, especificándose que no se había producido ninguna incidencia. Por ello la Junta Electoral Central determinó la publicación en el BOE de los resultados generales y por circunscripciones (BOE de 5 de abril).

El 11 de abril del mismo año, el representante de una candidatura por la circunscripción de Asturias presentó ante la Junta Electoral Provincial un escrito en virtud del artículo 105.2 de la LRJPAC, solicitando la rectificación de un error material no en el escrutinio, sino en la transcripción de los resultados del soporte informático. Dicho soporte les había sido entregado a los representantes de las candidaturas tres horas después de haberse firmado las actas de escrutinio. El error que se pretendía hacer valer era la atribución de 80 votos correspondientes a la mencionada candidatura a la formación que figuraba en la línea inmediatamente anterior. Sumando los votos detraídos con los obtenidos, supondría el cambio de adscripción del último escaño en liza, concedido a otro partido.

La Junta Electoral Provincial consideró improcedente el escrito presentado, al haber adquirido ya los candidatos electos su plena condición e incidir la pretensión del reclamante en el resultado del proceso electoral, que excedía de las competencias de la Junta. Sin embargo, al respecto fue formulado un voto particular, favorable a la tesis del recurrente.

La anterior decisión fue recurrida ante la Junta Electoral Central. Ésta desestimó el recurso, por considerar que no existía laguna alguna en la regulación electoral que debiera colmarse acudiendo al procedimiento administrativo (corrección de errores aritméticos, artículo 105 de la LRJPAC).

Contra las anteriores resoluciones, el mencionado representante interpuso dos recursos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; uno por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra el acuerdo de la Junta Electoral Central que ordenaba la publicación de los resultados generales; el otro contra el acuerdo de la Junta Provincial de Asturias y contra el acuerdo de proclamación de diputados electos en la mencionada circunscripción. El Tribunal Supremo inadmitió el primero de ellos y desestimó el segundo.

Tras ello, el recurrente interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que, después de analizar el caso concreto, denegó el amparo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO-DOCTRINA

El Tribunal Constitucional analizó la posible vulneración del artículo 23 de la CE (derecho de sufragio pasivo), análisis al que no

Por tanto, el Tribunal consideró que los efectos de la declaración de nulidad sólo se extenderían a los actos futuros (efectos *ex nunc*).

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la constitucionalidad del artículo 14 de la LRSV, ver la siguiente sentencia: STC 164/2001, de 11 de julio.

Declarando que el principio de seguridad jurídica reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas, ver las siguientes sentencias: STC 45/1989, de 20 de febrero (FJ 11); STS 180/2000, de 29 de junio (Aranzadi 2000/180) (FJ 7), y STC 289/2000, de 30 de noviembre (Aranzadi 2000/289) (FJ 7).

ÓRGANO: Tribunal Constitucional. Sala Primera.

Recurso de amparo

RESOLUCIÓN: 80/2002. Recurso de amparo 1473/2001

FECHA: 8 de abril de 2002

PONENTE: Excm. Sra. María Emilia Casas Baamonde

DISPOSICIONES ANALIZADAS: Artículos 9.3 y 23.2 de la CE; artículos 108.2 y 120 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG); artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC)

DOCTRINA: Recurso extemporáneo contra error en soporte electrónico para el cálculo de escaños. Supletoriedad de la LRJPAC en materia de errores materiales. Derecho al sufragio pasivo (FJ 3, 5, 6 y 7)

había procedido el Tribunal Supremo, al no haber entrado éste en la cuestión de fondo (producción de un error material). En palabras del Tribunal Constitucional: “[...] La cuestión, por tanto, estriba en analizar si las razones que han llevado a los órganos intervinientes a no entrar en el fondo de la cuestión, permitiendo con ello la mera posibilidad de mantener un error que desdice la debida correspondencia entre la voluntad popular expresada en sufragios y su concreto reflejo en puestos representativos, resultan constitucionalmente asumibles en relación con la garantía que el texto constitucional presta al respeto a la verdad material del derecho de representación.”

El Tribunal Constitucional pondera las razones del Tribunal Supremo, que son: “a) la extemporaneidad, y b) la inadecuación del cauce empleado por los recurrentes para hacer valer su pretensión.”

En relación con la extemporaneidad de la pretensión de corregir el error material en atención a los plazos establecidos por la LOREG, el Tribunal admitió que era imposible advertir la producción de dicho error en el escrutinio, puesto que el error se produjo posteriormente. Sin embargo, entendió que “si hubiera mediado la diligencia exigible a quienes más interesados en el proceso electoral se presumía, y que por ello mismo más vigilantes debían estar en la proclamación de los resultados por los que habían luchado en la contienda electoral, podían haber acudido a la Junta Electoral Provincial en virtud del mencionado artículo 108.2 de la LOREG (como lo hizo la actora en el caso de la STC 157/1991 que los demandantes citan constantemente en su apoyo)”.

En cuanto al cauce utilizado por los solicitantes de amparo (cauce que trae causa en el artículo 105 de la LRJPAC que entienden los recurrentes de aplicación supletoria), el Tribunal analizó si la referencia del artículo 120 de la LOREG a “lo no expresamente regulado por esta ley” alcanzaba la corrección de errores. Al respecto indicó que “al prever la LOREG detalladamente los plazos y los modos en los que caben las rectificaciones correspondientes de los eventuales errores que puedan producirse, no queda margen para la supletoriedad pretendida en el caso presentado por los demandantes *ex* artículo 120 de la propia LOREG. Además añadió: “La razón de que no puedan ser aplicados como supletorios al régimen electoral los mencionados preceptos de la ley administrativa es anterior y más relevante, ya que deriva directamente del texto constitucional, a saber: la reserva a la Ley orgánica del régimen electoral general que lleva a cabo el artículo 81.1 de la CE. De este régimen debe formar parte, sin duda, el modo de resolver las divergencias surgidas en torno al resultado del proceso alrededor del cual gira tal sistema, el proceso electoral, en concreto los órganos y los procedimientos y, dentro de éstos, los plazos en los cuales hayan de resolverse los litigios electorales.” (FJ 3)

En virtud de lo anterior, recordó su doctrina “que un procedimiento como el electoral cuenta con ‘plazos fugaces, perentorios y preclusivos’ (STC 170/1991, de 19 de julio, fundamento único), y hemos insistido en la perentoriedad de los mismos (recientemente, STC 48/2000, de 24 de febrero, F 3), y las que ella recuerda en igual sentido)”. Esta doctrina motiva que afirme: “y por eso resulta palmaria la incompatibilidad con esta conclusión de la apertura de un plazo *sine die* para la rectificación de los errores materiales que determina el citado artículo 105.2 de la LPC al posibilitar que la misma pueda ser efectuada ‘en cualquier momento’.” (FJ 3)

La última cuestión que aborda la plantea el Tribunal en estos términos: “[...] ahora bien, si lo anterior es cierto, no lo es menos que, al no entrar en la cuestión de fondo, esto es, en si realmente se produjo el error material que los recurrentes afirman, ha quedado sin determinar si el derecho sustantivo alegado, el garantizado por el artículo 23 de la CE, fue, o no, vulnerado.” (FJ 4)

El Tribunal admitió que el error invocado por el recurrente resultaba fehaciente y que alteraba el resultado de la asignación de escaños. Sin embargo, no consideró que la producción del mismo supusiera una vulneración del mencionado artículo 23.2 de la CE.

En primer lugar, el Tribunal analizó la naturaleza del derecho reconocido en el artículo 23.2 de la CE, indicando que su naturaleza de derecho de configuración legal condiciona el acceso a los cargos públicos “a los requisitos que señalen las leyes”. Entre tales requisitos, indicó el Tribunal, “deben entenderse comprendidos no sólo los sustantivos, sino también los procedimentales”. (FJ 5)

En virtud de ello, el Tribunal entendió que no podía considerarse vulnerado el derecho:

“[...] por no cumplir los requisitos legalmente exigidos para su efectividad (en este caso el accionamiento en tiempo y forma frente a su eventual lesión) cuyo propio enunciado constitucional, mediante remisión al legislador, incluye como parte integrante de él.” (FJ 5)

A lo anterior el Tribunal añadió un segundo motivo en cuya virtud no se podía admitir la existencia de vulneración del precepto indicado: el Tribunal apeló nuevamente al necesario respeto al principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 9.3 de la CE. El Tribunal destacó el carácter especial y singular del régimen electoral general, del que dijo que “no era equiparable normalmente al régimen administrativo común, desde el punto de vista material por su especial objeto, y desde el punto de

vista formal porque el constituyente, como antes decíamos, lo ha reservado de una forma particular y reforzada en el citado artículo 81.1 de la CE, frente al procedimiento administrativo común que no es objeto de una reserva similar, sino de una reserva genérica en el artículo 105.c) de la Norma Fundamental”. (FJ 5)

A lo anterior, añadió que:

“[...] el legislador electoral al regular los plazos de reclamación e impugnación de los resultados electorales como lo ha hecho ha optado por una determinada concepción de la específica seguridad jurídica en material electoral. En esa concepción el legislador ha integrado también, o si se quiere, ha previsto, los supuestos en los que la realidad material de los sufragios no se cohoneste con la distribución final de los mismos en puestos representativos, supuestos para los que otorga los lapsos temporales que aparecen en la ley y no otros.” (FJ 6)

Por ello el Tribunal consideró que, transcurridos los plazos marcados por la ley: “[...] el descubrimiento de una realidad material distinta a la que por error se ha entendido producida debe ceder en aras de la específica seguridad jurídica electoral, pues de las distorsiones que puede llegar a generar la anulación de las situaciones ya creadas pueden derivarse perjuicios mucho más notables que los que supondría la indudable comprobación de aquella desconexión.” (FJ 6)

Volviendo a la especial naturaleza del procedimiento electoral, en relación con los plazos, el Tribunal indicó que:

“Como es notorio, el carácter perentorio de los plazos permitidos por la regulación electoral comporta inexorablemente una diligencia especialmente exigente de los protagonistas del proceso electoral.” (FJ 6)

Hay que decir que, en cuanto al debido respeto al procedimiento establecido, el Tribunal destacó que éste no sólo era exigible a los “protagonistas naturales de las elecciones” (fuerzas políticas en general y candidatos), sino también a la Administración electoral, de quien consideró especialmente reprochable su falta de esmero en la comprobación de los datos.

Sin embargo, el Tribunal entendió que sólo circunstancias excepcionales podrían llevar a la revisión de los resultados obtenidos si se demostrase una vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la CE, indicando que:

“Sólo, por tanto, circunstancias realmente extraordinarias que impidiesen o distorsionasen el conocimiento por los interesados o por la Administración electoral de los resultados habidos en los comicios dentro de los plazos que la LOREG marca (así, por ejemplo, si tal impedimento o distorsión fuese un resultado intencionadamente buscado) podrían llevar a la revisión de tales resultados si se demostrase la vulneración de los derechos recogidos en el artículo 23 de la CE. La prolija regulación que lleva a cabo la LOREG de los actos de recuento y de escrutinio, así como la notable tutela que incorpora en tales actos, deja poco margen a tan extraordinarias causas sin llegar a excluirlas: ése, justamente, debe entenderse que fue el espíritu que animó al legislador cuando la estableció en un principio y, sobre todo, cuando la reformó en 1991.” (FJ 7)

A la vista de todo lo anterior, el Tribunal Constitucional denegó el amparo solicitado.

JURISPRUDENCIA EN LA MATERIA

Sobre la necesidad de evitar rigores excesivos que impidan la plena revisión jurisdiccional, mediante la exigencia tan sólo de la diligencia debida en cada momento en que los actores pudieron denunciar la irregularidad, ver la siguiente sentencia: STC 157/1991.

Sobre los plazos en materia electoral, ver las siguientes sentencias: STC 170/1991, de 19 de julio (Aranzadi 1991/170) y STC 48/2000, de 24 de febrero (Aranzadi 2000/48).