



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO GACETA DE MADRID

Año CCCXXVI

Viernes 13 de junio de 1986

Suplemento al núm. 141

SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL			
Sentencias.-Pleno. Conflictos positivos de competencias números 228/1983, y 326/1984, acumulados. Sentencia número 56/1986, de 13 de mayo. A.1	1	Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 101/1983. Sentencia número 60/1986, de 20 de mayo. A.12	12
Sala Segunda. Recurso de amparo número 10/1985. Sentencia número 57/1986. A.5	5	Sala Segunda. Recurso de amparo número 437/1985. Sentencia número 61/1985, de 20 de mayo. B.6	20
Sala Primera. Recursos números 436 y 886 de 1985. Sentencia número 58/1986, de 14 de mayo. A.7	7	Sala Primera. Recurso de amparo número 507/1985. Sentencia número 62/1986, de 20 de mayo. B.9	23
Sala Segunda. Recurso de amparo número 687/1985. Sentencia número 59/1986, de 19 de mayo. A.9	9	Corrección de errores en el texto de las Sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 120, de fecha 20 de mayo de 1986. B.12	26

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15457 Pleno. Conflictos positivos de competencia número 228/1983, y 326/1984, acumulados. Sentencia número 56/1986, de 13 de mayo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia número 228/1983, y 326/1984, acumulados, promovidos ambos por el Gobierno Vasco, representado y defendido, respectivamente, por los Abogados don Pedro Caballero Lasquibar y don José Joaquín Portuondo Herreiras, el primero contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982, sobre ejecución de obras del Estado en Vitoria, Lemóniz, San Sebastián e Irún, y el segundo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 1983, por el que se dispone ejecutar el proyecto de obras de construcción de Comisaría de Policía en Santurce. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.-Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 11 de abril de 1983, el Gobierno Vasco planteó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado,

por entender que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982, sobre ejecución de obras del Estado en Vitoria, Lemóniz, San Sebastián e Irún, no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Las peticiones que se formulan al final de la fundamentación en derecho eran las siguientes:

- a) Que se dicte Sentencia por la que se determine la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la competencia afectada por el acuerdo impugnado, y que prevé el art. 180.2 de la Ley del Suelo así como la nulidad de dicho acuerdo.
- b) La suspensión del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado.

Segundo.-La Sección Primera del Pleno de este Tribunal, por providencia de 27 de abril de 1983, acordó tener por planteado el conflicto, que se publicara el mismo y se comunicara a la Presidencia del Tribunal Supremo, y finalmente que se abriera pieza separada para resolver el pedimento relativo a suspensión.

Tercero.-La pieza de suspensión resuelta, previa audiencia y alegaciones del Abogado del Estado, terminó con Auto de fecha 29 de julio de 1983, por el que se denegó la suspensión solicitada.

Cuatro.-1 Los antecedentes que dan lugar al planteamiento del conflicto, según expone el representante del Gobierno Vasco son, en síntesis, los siguientes:

- a) El Ministerio del Interior solicitó en 1981 distintas licencias de los Ayuntamientos que a continuación se expresan, al objeto de construcción de Casas-Cuartel de Cuerpos de Seguridad.

Lemóniz (31 de julio de 1981). Construcción Casa-Cuartel en terrenos Central de Lemóniz.

Vitoria (31 de julio de 1981). Construcción Casa-Cuartel en polígono Sansomendi.

San Sebastián (11 de noviembre de 1981). Demolición y construcción de pabellones de acuartelamiento en Amara.

Asimismo, la Delegación de Hacienda de Guipúzcoa solicitó, el 15 de julio de 1982, licencia del Ayuntamiento de Irún, en relación con realización de obras de cerramiento de acceso al recinto aduanero de Behobia.

b) Denegados por los Ayuntamientos respectivos las licencias, en las fechas que a continuación se expresan (Lemóniz, 12 de diciembre de 1981; Vitoria 23 de noviembre de 1984; San Sebastián 26 de enero de 1982; Irún 18 de septiembre de 1982), los Ministerios del Interior y Hacienda remitieron los expedientes al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para que fueran tramitados conforme al procedimiento del art. 180 de la LS.

c) Con posterioridad, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo solicitó a través de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del Consejo General del País Vasco el preceptivo informe previo a la elevación del expediente al Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el apartado f) del art. 30 del Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio.

Dicha solicitud de informe fue contestado por diversos escritos del Consejo de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco en el que manifestaba la competencia exclusiva del País Vasco en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que la solicitud de aplicación del procedimiento previsto en el art. 180.2 de la LS debería dirigirse al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del referido Gobierno Vasco.

d) Posteriormente el Consejo de Ministros con fecha 12 de noviembre de 1982, adoptó el Acuerdo de ejecución de obras de acuartelamiento en Vitoria, Lemóniz, San Sebastián y cierre de la explanada de la Aduana de Irún.

2. La impugnación del Gobierno Vasco contra el acuerdo del Consejo de Ministros se apoya en los siguientes fundamentos contenidos en su escrito de formalización.

a) El Abogado del Gobierno Vasco tras la cita del art. 178 de la LS que supone una medida de intervención administrativa en toda actividad de edificación y uso del suelo, afirma que la licencia prevista en el art. 178 de la LS, se enmarca dentro de la categoría de las limitaciones administrativas de derechos de propiedad, en este supuesto coherente con la declaración del art. 348 del CC siendo todo ello congruente con lo que establece el art. 33 de la C.

Como regla general el control preventivo de la legalidad en materia urbanística que se realiza a través de la licencia previa, es competencia exclusiva de los Ayuntamientos, por tanto no cabe duda que el procedimiento en su día iniciado por el Ministerio del Interior, respecto de los cuatro proyectos incluidos en el acuerdo impugnado, mediante las correspondientes solicitudes de licencia municipal, se incardina dentro de lo prescrito en el artículo 178 de la LS. Por todo ello afirma no cabe sostener, como pretende el acuerdo objeto de este conflicto, que el expediente se elevó al Consejo de Ministros a efectos del art. 180.2 de la LS en base a la urgencia y excepcional interés público de las obras. El simple hecho de acudir al procedimiento ordinario que se inserta en el régimen general de las licencias urbanísticas, deshace tal pretensión.

b) En relación con el art. 180.2 de la LS; tras afirmar que dicho precepto establece un procedimiento excepcional que sustraer de la regla general de la previa licencia a determinados actos -los del art. 178 de la LS- la representación del Gobierno Vasco, afirma la inexistencia de apoyo jurídico en la pretensión del Acuerdo del Consejo de Ministros de «la urgencia o excepcional interés público de las licencias» y manifiesta, una utilización arbitraria del procedimiento previsto en el art. 180.2 suponiendo, por tanto, una clara trasgresión del principio general de «non venire contra factum proprium», como lo pone de manifiesto que el propio Ministerio del Interior instara, en principio, el procedimiento normal de licencias urbanísticas incluso en algún caso el Gobernador interpusiera recurso de reposición frente al acuerdo Municipal.

En conclusión, es meridiano para la representación del Gobierno Vasco que no pueda estimarse una motivación de «urgencia» o «excepcional interés público» en ninguno de los cuatro supuestos incluidos en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982.

c) En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma fundada en el art. 10.31 del Estatuto del País Vasco, el Abogado del Gobierno Vasco divide su exposición en tres puntos: a) Las competencias de la Comunidad en la etapa preautonómica. b) La competencia estatutaria del art. 10.31. c) El órgano competente para adoptar el acuerdo a que se refiere el art. 180.2 de la LS.

1. Respecto a las competencias del País Vasco en la etapa preautonómica, la transferencia de competencias del Estado al entonces Consejo General del País Vasco en materia de urbanismo se contempló en el Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio. Así, el art. 29 del Real Decreto citado dice: «Se transfieren al Consejo General del País Vasco todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana texto refundido y aprobado por Decreto 1346/1976, del 9 de abril, por disposiciones reglamentarias y concordantes en lo que afecte al ámbito territorial del Consejo

General, en los términos que se especifican en el anexo 4 del presente Real Decreto; si bien en relación con la transferencia de competencias en el art. 31 del Real Decreto se establecen particularmente excepciones relativas a que en los supuestos a que se refieren los números 2 y 3 del art. 180 de la LS, será preceptivo el informe del Consejo General previo a la elevación del expediente por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo al Consejo de Ministros para su resolución definitiva.

2. En lo relativo a la competencia estatutaria que dimana del art. 10.31 del País Vasco la representación del Gobierno Vasco afirma que la competencia comunitaria expresada en el art. de referencia es exclusiva y se entiende sin solución de continuidad en toda la materia. Nada queda, afirma, fuera del ámbito competencial del País Vasco.

Dicha declaración estatutaria se ha visto materializada mediante el Real Decreto 2581/1980, de 20 de noviembre, de traspasos de servicios. Por tanto afirma con posterioridad al Estatuto la competencia comunitaria en material de ordenación del territorio, del litoral y urbanismo, es total y absoluta y no es pensable facultad alguna que no pueda ser ejercitada exclusivamente por la propia Comunidad Autónoma.

3. Finalmente por lo que hace referencia al órgano competente para adoptar el acuerdo a que se refiere el art. 180 de la LS, el Abogado del Gobierno Vasco, afirma que la previsión del art. 180 de la LS, habrá de entenderse referido, dentro del ámbito territorial de la Comunidad, al Consejo del Gobierno Vasco que será el órgano competente «rationae materiae» para adoptar el acuerdo previsto en virtud del carácter supletorio del derecho estatal. Dicha afirmación la fundamenta en el hecho de que corresponde a la Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial todas las competencias urbanísticas.

Dado que al Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982, es un acto administrativo de claro contenido urbanístico, como se desprende del propio contenido del mismo y de las consecuencias estrictamente urbanísticas se derivan no se puede sostener, a su juicio, que dicha competencia estatal subsiste a pesar de las transferencias urbanísticas. Tampoco podría fundamentarse -afirma- que el acuerdo impugnado se basa en el ejercicio de competencias distintas de las estrictamente urbanísticas, porque ello equivaldría, a confrontar facultades o competencias que por ser de naturaleza distinta, deben siempre complementarse y superponerse.

En consecuencia el acto administrativo que se impugna sobre una vulneración del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y sustrae de la órbita competencial del comunitario una facultad, la del art. 180.2 LS que sólo a aquélla pertenece, sin que pueda atraerse aquí otro tipo de consideración jurídica. En apoyo de este planteamiento cita jurisprudencia este Tribunal, en concreto Ss de 22 de diciembre de 1981 y 71/1982, de 30 de noviembre.

Quinto.-En su escrito de alegaciones, de fecha 24 de mayo de 1983, al Abogado del Estado afirma que el objeto del conflicto es discernir la titularidad estatal o autonómica de la competencia regulada del art. 180.2 de la LS. Como cuestiones de legalidad ordinaria, que no tienen relevancia constitucional, el Abogado del Estado entiende que han de quedar al margen del presente conflicto las siguientes:

a) La que hace referencia a que ha sido transgredido el principio de «venire contra factum proprium non valet».

b) La de si llegaron a remitir a los respectivos Ayuntamientos copia de los correspondientes proyectos a fin de que las Corporaciones notificaran la conformidad o disconformidad de los mismos con el planteamiento, y la de si aparece o no justificada la urgencia o excepcional interés público de las obras de cuya ejecución se trata.

Entrando ya en el fondo del conflicto el Abogado del Estado, en relación con el significado del art. 180.2 de la LS afirma que no es preciso detallar, aquí, cómo la legislación urbanística aborda la coordinación de las diferentes instancias cuyos intereses resultan involucrados en la ordenación del territorio, bastando con examinar cómo, sin salir del ordenamiento urbanístico el art. 180.2 de la LS constituye una técnica dirigida a superar posibles colisiones en aquellos casos en que el planteamiento vigente, aprobado según los procedimientos y competencias ordinariamente establecidos en el ordenamiento, obstaculice actos de uso del suelo respecto de los que concurren razones de urgencia o de excepcional interés público. Dicha técnica implica en definitiva que cuando concorra aquel presupuesto de la urgencia o excepcional interés público como una específica previsión procedimental y una atribución de competencias resolutorias posibilita la prevalencia de intereses supralocales y permite mantener el sentido de ordenación íntegra del territorio que corresponde al planeamiento urbanístico.

El art. 180.2 opera, pues, como una técnica más dentro del ordenamiento urbanístico. No se trata de que atendiendo al entrecruzamiento que efectivamente se produce entre la ordenación

del territorio y otros títulos competenciales se desvirtúa la entera urbanística de la materia. El criterio del contenido más inherente (Sentencias de 22 de diciembre de 1981, y 33/1982, de 8 de junio, de este Tribunal) y la referencia al fin de la norma que realiza las Sentencias 71/1982, de 30 de noviembre, apoyan la ubicación del conflicto dentro de ese ámbito material -por eso indica el Abogado del Estado- el mecanismo del 180.2 aunque quizás deba ser objeto de una más precisa adaptación a los principios constitucionales y al nuevo modelo de organización territorial del Estado, no es en síntesis diferente de los que, admitiendo un criterio de separación de competencias que sitúan a la colisión en el plano urbanístico y no en otro, permiten en los diferentes Estados con ordenamiento compuesto garantizar la prevalencia de los intereses estatales. Cita al efecto preceptos de la Constitución Austriaca y legislación de la República Italiana.

Por lo que hace a la titularidad de la competencia regulada en el art. 180.2 de la LS -objeto del presente conflicto de competencia- el Abogado del Estado, afirma, que tanto la Constitución como el Estado de Autonomía abonan el carácter verdaderamente exclusivo con que se asume por la Comunidad Autónoma la competencia en materia de ordenación del territorio pero, citando las Sentencias 69/1982, de 23 de noviembre, afirma que dicha exclusividad no significa competencia ilimitada o absoluta en favor de la Comunidad Autónoma.

Así indica que la primacía interpretativa de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico del que el Estatuto forma parte requiere atender el criterio reflejado en el art. 137 de la CE -siendo claro- afirma que la asunción de competencias a través de la Constitución y el Estatuto no puede desbordar el marco constitucional, y que resulta preciso interpretar el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma según el parámetro del 137, esto es, atendiendo a la noción de intereses respectivos, lo que supone que correspondiendo, sin duda, a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia prevista en el 180.2 de la LS cuando la colisión se produce entre planeamiento urbanístico y un acto del uso del suelo respecto del que concurren razones de urgencia o excepcional interés público comprendidas dentro del ámbito de los intereses propios de la Comunidad, no cabrá, en cambio, entender que pueda verse asumido por la Comunidad Autónoma esa misma competencia cuando la colisión surge entre el planeamiento urbanístico y un acto del uso del suelo fundamentado en razones de urgencia o excepcional interés público conectada al ámbito de competencias estatales o, lo que es lo mismo, a los intereses generales de la nación o supracomunitarios que explican la retención de determinadas atribuciones por el Estado. A efecto de fundamentar la interpretación del 137 de la CE cita diversas Sentencias de este Tribunal.

Debe añadirse, afirma, que no se trata de transformar la noción de intereses propio o respectivo en una apelación a la «naturaleza de las cosas» mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al Juez. En primer lugar porque no opera aquí un razonamiento sólo basado en el 137 y por ende en un concepto indeterminado dirigido al legislador. En evidente conexión objetiva el planeamiento urbanístico, ámbito en el que ha de ubicarse el conflicto, se encuentra la materia de la planificación regulada en el art. 131 de la CE. En este sentido el Abogado del Estado afirma que la vinculación, lógica y jurídico-positiva de la planificación económica con la ordenación del territorio explica que en atención a las potestades planificadoras de la Comunidad (art. 148.1.13 de la CE y 25 del Estatuto del País Vasco), cuando los intereses comunitarios colisionen con el planeamiento urbanístico pueda la Comunidad dar prevalencia a aquéllos, acudiendo a restablecer el significado que territorialmente ha de corresponder al planeamiento urbanístico mediante la puesta en marcha del correspondiente procedimiento de adecuación.

Paralelamente -afirma- el título estatal recogido en los arts. 131.1 y 149.1.13 fundamenta que cuando la colisión del planeamiento urbanístico se produce con intereses de la nación o supracomunitarios, pueda el Gobierno de la nación (dándose el presupuesto de urgencia o excepcional interés público) imponer la subordinación a aquellos intereses aplicando una técnica estrictamente propia del derecho urbanístico preservando la necesaria correlación y con subordinación del planeamiento territorial respecto de la planificación general de la actividad económica y de los intereses generales a que sirva.

Bien pudiera entenderse por tanto que la técnica del 180.2.1 apareciendo como una institución propia del ordenamiento urbanístico, constituya también una regla que forma parte de las bases de la planificación general de la actividad económica. No pudiendo reputarse contraria al principio constitucional de autonomía que el art. 137 delimita precisamente por referencia «a los intereses respectivos de las Entidades locales y Comunidades Autónomas» siendo la técnica del 180.2 compatible con el nuevo modelo de organización territorial del Estado encontrando su fundamento junto al 137 los arts. 131.1, 149.1.13 de la CE.

Finalmente el Abogado del Estado añade que la solución postulada para este conflicto en nada se opone a los términos del apartado a) del anexo al Real Decreto 2581/1980, del 20 de noviembre. Afirmando que la ampliación que la asunción estatutaria de competencias urbanísticas supuso respecto de la situación preautonómica consiste que, frente al art. 31.j) del Real Decreto 1981/1978, del 15 de junio, la facultad del art. 180.2 de la LS corresponde ahora al Gobierno Vasco cuando la urgencia o el excepcional interés público apreciados en la obra se sitúe en el ámbito de las competencias autonómicas.

Por todo lo cual suplica se declare la titularidad estatal de la competencia del art. 180.2 de la LS cuando, como en el acuerdo impugnado la urgencia o excepcional interés público del acto de uso del suelo se produce en el ámbito de los intereses del Estado.

Sexto.-Por escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 5 de mayo de 1984, don José Joaquín Portuondo en nombre del Gobierno Vasco, plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, por entender que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 1983, por el que se dispone ejecutar el proyecto de obras de construcción de Comisaría de Policía en Santurce no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. En este sentido, el representante del Gobierno Vasco, formula las siguientes peticiones:

- a) Que declare la titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la competencia afectada por acuerdo impugnado y que prevé el art. 180.2 de la LS así como la nulidad del Acuerdo.
- b) La suspensión del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982.
- c) La acumulación del presente conflicto de competencias con el conflicto positivo promovido por el Gobierno Vasco con el número 228/1983.

Séptimo.-La Sección Segunda del Pleno de este Tribunal por providencia de 9 de mayo de 1984, acordó tener por planteado el conflicto positivo, así como disponer que se publique el planteamiento del conflicto y se comunique a la Presidencia del Tribunal Supremo y que se abrieran, finalmente, sendas piezas separadas sobre los pedimentos relativos a suspensión y acumulación.

Octavo.-La pieza de suspensión terminó, tras la audiencia y formulación de alegaciones por el Abogado del Estado, con la denegación de la suspensión solicitada del Acuerdo del Consejo de Ministros, por Auto de 7 de junio de 1984.

Por Auto de la misma fecha, el Pleno, tras la audiencia y alegaciones del Abogado del Estado, acordó acumular el conflicto positivo de competencias al que se tramita con el número 228/1983, planteado también por el Gobierno Vasco.

9. Las alegaciones del Gobierno Vasco contra el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado se fundamenta en las mismas alegaciones que se formularon en el conflicto positivo de competencias número 228/1983, por lo que el propio representante del Gobierno Vasco reitera en lo esencial los argumentos jurídicos deducidos en el citado conflicto positivo.

10. El Abogado del Estado, por escrito de alegaciones presentado el 25 de junio de 1984, tras solicitar la declaración de titularidad estatal de competencias regulada en el art. 180 de la LS, indica que, dada la identidad de la controversia competencial con el conflicto número 228/1983, se remite a las alegaciones formuladas en el mencionado conflicto.

11. Por providencia de 29 de abril último, se señaló para votación y fallo del presente conflicto el día 8 de los corrientes, día que se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La cuestión planteada en los presentes conflictos acumulados de competencias consiste en determinar si los Acuerdos del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1982 y 14 de diciembre de 1983, por el que, con fundamento en el art. 180.2 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS), se acuerda en el primero de ellos la ejecución de las obras de acuartelamiento de la Guardia Civil y Policía Nacional en Vitoria, Lemóniz, San Sebastián, y de cierre de la explanada de la Aduana de Irún, y por el segundo la ejecución del proyecto de obras de construcción de una Comisaría de Policía en Santurce, invaden las competencias que en materia de urbanismo y ordenación del territorio ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de lo dispuesto en los arts. 148.1.3 de la CE y 10.31 del EAPV. El Gobierno Vasco alega que la competencia, para actuar el contenido del art. 180.2 de la LS, corresponde exclusivamente al Consejo de Gobierno del País Vasco.

Por el contrario, el Abogado del Estado, tras sostener que el art. 180.2 opera como una técnica dentro del ordenamiento urbanístico, afirma la necesidad de interpretar el alcance de las competencias sobre urbanismo y ordenación territorial, según el

parámetro del art. 137 de la CE, es decir, atendiendo a la noción de intereses respectivos, conectando dicha afirmación con los títulos recogidos en los arts. 131.1 y 149.1.13, planificación económica, para fundamentar que cuando la colisión del planeamiento urbanístico se produce con intereses de la nación o supracomunitarios pueda el Gobierno de la Nación (dándose el presupuesto de urgencia o excepcional interés público), imponer la subordinación a aquellos intereses, sin que se desnaturalice la noción de ordenaciones sectoriales.

Solicita, pues, la declaración de titularidad estatal de la competencia del art. 180.2 LS, cuando la urgencia o excepcional interés público del acto de uso del suelo se produce en el ámbito de los intereses del Estado.

2. De los argumentos invocados por el Letrado del Estado, debe descartarse de entrada los referidos a las competencias del Estado en materia de planificación general de la actividad económica (arts. 139 y 149.1.13 de la Constitución). Sin necesidad de discutir las posibles relaciones que, en términos generales, existan entre urbanismo y planificación económica, cabe afirmar que las facultades que concede al Gobierno el art. 180.2 de la LS se refiere a usos concretos y aislados del suelo justificados por motivos excepcionales que no afectan a la planificación económica en su conjunto. En cuanto a la afirmación que el art. 180.2 de la LS supone una aplicación del principio general de prevalencia de los intereses supracomunitarios sobre los comunitarios que derivaría del art. 137 de la Constitución, tampoco resulta convincente, al menos expresada en forma tan genérica. La nueva ordenación territorial del Estado requiere, como advierte el mismo Letrado del Estado, una adaptación de las normas urbanísticas preconstitucionales, pero en tanto ésta no se lleve a cabo por vía legislativa, este Tribunal Constitucional debe esforzarse por interpretarlas de conformidad con el orden de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, lo que exige examinar caso por caso, teniendo en cuenta tanto las competencias del Estado como las reconocidas a las Comunidades Autónomas.

3. El art. 180.2 de la LS establece una excepción al régimen urbanístico general, que debe interpretarse de acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo, que es una Ley preconstitucional. Enfocada así la cuestión es cierto, como dice la representación del Gobierno Vasco, que todas las competencias urbanísticas, incluida la excepcional reconocida por el art. 180.2 de la LS, han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de los citados arts. 10.31 EAPV. Lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado puede ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. Estos criterios son aplicables a las facultades excepcionales reconocidas por el art. 180.2 de la LS. El Estado podrá ejercerlas en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos que señala el mismo art. 180.2 de la LS, es decir, la urgencia y excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias. Estos criterios son aplicables a los casos aquí examinados. En efecto, la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (art. 149.1.29), sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías autónomas, lo que puede llevar consigo la necesidad de edificar Cuarteles o Comisarias de Policía cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse por los motivos apuntados, a las determinaciones de los planes urbanísticos. También la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Aduanas (art. 149.1.10), y, en general, respecto a obras públicas de interés general (149.1.24), entre las que hay que incluir, sin duda, las destinadas a permitir el funcionamiento del régimen aduanero que afecta a todo el Estado. El ejercicio de estas competencias puede permitir al Estado ejercitar la facultad extraordinaria que reconoce el art. 180.2 de la LS cuando se den los presupuestos de ese precepto.

4. Téngase en cuenta, también, para fijar con más precisión las facultades que el Estado (y, en su caso, la Comunidad Autónoma), pueden asumir conforme el art. 180.2 de la LS, que tales facultades no pueden ser interpretadas como la posibilidad de realizar actos urbanísticos libremente y sin respetar el planeamiento previsto siempre que se den los presupuestos de urgencia y excepcional interés público, ni que la concurrencia de tales requisitos pueda ser estimada discrecionalmente por el Gobierno. Respecto al primer punto conviene recordar que el planeamiento urbanístico forma

parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 de la Constitución). El Estado tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar el planeamiento existente. Sólo cuando esto no resulte posible y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia que exime de solicitar previamente la licencia municipal, sino no respetar el planeamiento establecido, cabrá apartarse de éste y ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación del planeamiento previsto en el mismo art. 180.2. Y, naturalmente, los acuerdos que en aplicación de ese art. de la LS adopte el Gobierno son recurribles ante la jurisdicción competente, tanto por el municipio afectado como por el Gobierno Vasco, e incluso por cualquier ciudadano, ya que la legislación urbanística reconoce la acción popular (art. 235 LS); y a los Tribunales corresponde decidir si se han dado determinados los presupuestos de urgencia y excepcional interés público, y si era necesario, en su caso, apartarse del planeamiento establecido.

5. Ya se ha advertido que la vigente Ley del Suelo, por su carácter preconstitucional, no pudo prever las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, lo que plantea evidentemente dificultades en su aplicación actual. En esas circunstancias cobra especial importancia la siempre deseable cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ya el Real Decreto 1981/1978, al requerir un informe preceptivo del Gobierno Vasco, en caso de aplicación del art. 180.2 de la LS, parecía señalar ese camino. En tanto no se arbitren otras medidas, este informe puede ser un elemento útil para una posible cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia aquí contemplada.

6. Lo que antecede conduce a declarar que la competencia controvertida, consistente en hacer uso de las facultades previstas en el art. 180.2 de la LS, pertenece al Estado, siempre que los actos a que se refiere correspondan a competencias exclusivas del mismo y se den los supuestos establecidos en dicho artículo, y a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los demás casos.

FALLO

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

Ha decidido:

Que la titularidad de la competencia controvertida en los presentes conflictos acumulados corresponde al Estado en los términos establecidos en el fundamento jurídico sexto de la presente Sentencia.

Madrid, trece de mayo de mil novecientos ochenta y seis.-Francisco Tomás y Valiente.-Gloria Begué Cantón.-Angel Latorre Segura.-Francisco Rubio Llorente.-Luis Díez Picazo.-Antonio Truyol Serra.-Fernando García-Mon.-Carlos de la Vega Benayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Firmados y rubricados.

Voto particular suscrito por los Magistrados don Francisco Rubio Llorente y don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, en la Sentencia dictada en los conflictos núms. 228/1983 y 326/1984 acumulados.

Concordamos con la decisión adoptada, pero hemos disentido en el presente asunto del razonamiento por el que la mayoría del Tribunal llega a ella, recogido sobre todo en el fundamento tercero.

Rechazando implícita, pero inequívocamente, la calificación que todas las partes intervinientes en el proceso hacían de los actos gubernamentales que dieron origen al conflicto como actos realizados en uso de una competencia urbanística, la mayoría ve en ellos actos «necesarios para ejercer competencias de contenido distinto a la urbanística, pero que requieren para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma». Sentado esto y a partir de la verdad inconcusa de que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, de Aduanas y respecto de las obras públicas de interés general, se llega a la conclusión de que «el ejercicio de estas competencias puede permitir al Estado ejercitar la facultad extraordinaria que reconoce el art. 180.2 de la Ley del Suelo».

A nuestro juicio, este razonamiento; expuesto en estos términos, implica un acogimiento de la doctrina de los poderes implícitos, que es difícilmente compatible con el sistema de delimitación competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos, que puede quedar aniquilado si se acepta el principio de que la titularidad de una determinada competencia faculta para realizar en otros campos, en materias respecto de las que no se posee competencia alguna, cuantos actos resulten necesarios para el ejercicio de la competencia propia.

En nuestra opinión, el problema planteado en el presente conflicto resulta del hecho de que la norma preconstitucional a cuyo amparo actuó el Gobierno para adoptar acuerdos en materia de urbanismo, norma que no ha sido derogada ni sustituida por ninguna otra por el legislador vasco, excepciona por razones de interés público supramunicipal la competencia municipal en la materia. La interpretación de tal norma, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad, según preceptúa la regla del art. 3.1 del Código Civil, obliga a entender que la excepción opera en favor

del titular de la competencia atinente al interés público en juego y, por eso, en favor del Estado. La legitimidad de la actuación estatal resulta así de la norma legal y no de la potencialidad expansiva de las competencias propias, que, en ningún caso, puede llevar al desconocimiento de las ajenas.

Madrid, 13 de mayo de 1986.-Luis Díez Picado.-Francisco Rubio Llorente.-Firmados y rubricados.

15458 Sala Segunda. Recurso de amparo número 10/1985. Sentencia número 57/1986.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 10/1985, interpuesto por don Francisco Ruano Romero, don Francisco Aragón González y doña Montserrat Lloveras Sánchez, representados por el Procurador don Antonio Rafael Rodríguez Muñoz y bajo la dirección del Letrado don Manuel Sánchez Zubigarreta, contra el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1984. En el proceso ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.-Con fecha 4 de enero de 1985 tuvo entrada ante este Tribunal Constitucional el recurso de amparo deducido por el Procurador don Antonio Rafael Rodríguez Muñoz, en representación de don Francisco Ruano Romero, don Francisco Aragón González y doña Montserrat Lloveras Sánchez, dirigido contra el Auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1984, por el que se inadmitió el recurso de casación y no se admite a trámite el escrito en el que el primero de los recurrentes denuncia la nulidad de actuaciones por haber sido juzgado de acuerdo con un procedimiento que no correspondía y haber sido sancionado por un delito más grave que el delito por el que fue procesado y acusado.

Segundo.-La demanda se articula básicamente sobre la base de dos agravios: La inadmisión del recurso de casación por quebrantamiento de forma y la inadmisión de la nulidad denunciada cuando la sustanciación de la casación había alcanzado ya la fase de instrucción por parte del Magistrado Ponente (art. 883, L.E.Cr.). Ambos agravios determinarían, según los recurrentes, violaciones del art. 24.1 y 2 de la Constitución Española.

Tercero.-Los demandantes en amparo interpusieron el recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona, de 30 de junio de 1983, que condenó como autores de dos delitos relativos a la prostitución (art. 452 bis c), C.P.), con corrupción de menores a don Francisco Aragón González y a don Francisco Ruano Romero a la pena, por cada delito, de cinco años siete meses y cuatro días de presidio menor, 30.000 pesetas de multa y diez años y un día de inhabilitación especial; y a Montserrat Lloveras Sánchez a un año de prisión menor, 20.000 pesetas de multa y seis años y un día de inhabilitación especial.

El recurso de casación objetó la Sentencia por las siguientes razones:

a) Denegación de diligencias de prueba: Declaración testimonial de la denunciante ante la policía, rectificada ante el Juez de Instrucción (arts. 850, 1.º y 746, 3.º de la L.E.Cr.). La testigo fue propuesta en tiempo y forma y no compareció porque no pudo ser citada por el Tribunal de instancia. La defensa protestó la denegación en el juicio oral al solicitar la suspensión del mismo.

b) Denegación de otros tres testigos propuestos en tiempo y forma, que tampoco comparecieron por no haber podido ser citados por el Tribunal (art. 850, 1.º de la L.E.Cr.).

c) Haber sido condenados los acusados con infracción de los arts. 9.3, 24.2 y 53.1 de la Constitución, por faltar toda prueba de cargo. Este motivo se articuló fundándose en el art. 849, 2.º de la L.E.Cr.).

d) No haber aplicado el Tribunal los arts. 93.3, 24.2 y 53.1 de la Constitución, pero esta vez al amparo del art. 849, 1.º de la

L.E.Cr. La fundamentación de este motivo y el anterior se superponen completamente, puesto que, a pesar de que se objeta un error de derecho, en realidad se alega una falta de prueba.

Cuarto.-La denuncia de la nulidad de actuaciones, desestimada en el Auto recurrido, fue realizada antes de que se dictara el Auto del Tribunal Supremo objeto de la presente demanda de amparo, pero cuando el procedimiento había alcanzado ya el estadio del art. 883, de la L.E.Cr., es decir, cuando sólo faltaba resolver la admisión del recurso de casación.

La nulidad alegada se funda en los siguientes motivos:

a) Los procesados deberían haber sido juzgados por el procedimiento de urgencia previsto en los arts. 779 y siguientes de la L.E.Cr. y no por el procedimiento previsto en los arts. 793 y siguientes de dicha Ley procesal penal.

b) El procesado Francisco Aragón González habría sido condenado por dos hechos del art. 452 bis b), C.P. por los que no fue procesado ni acusado, ya que el Fiscal en sus conclusiones provisionales lo acusa sólo por un delito del art. 542 bis d) 1.º, párrafo segundo, cuya pena es menos grave.

Quinto.-La Sala Segunda del Tribunal Supremo, por Auto de 13 de noviembre de 1984, inadmitió todos los motivos de casación y también la nulidad de actuaciones solicitada fuera del mismo.

El Tribunal Supremo fundamenta su resolución en el art. 884, 4.º de la L.E.Cr., que autoriza la inadmisión del recurso cuando no se hayan observado los requisitos que la Ley exige para su preparación o interposición. En síntesis, los motivos que se invocan para declarar la inadmisión del recurso de casación son los siguientes:

a) La negativa de suspensión del juicio oral y el pronunciamiento de la Sentencia sin la comparecencia de cuatro testigos ofrecidos por la defensa y el Fiscal, que declararon en el sumario, podría entrañar el supuesto de denegación de diligencias propuestas en tiempo y forma previsto en el art. 850, 1.º de la L.E.Cr. como supuesto de quebrantamiento de forma que autoriza el recurso de casación. El Auto afirma, sin embargo, que en el escrito no se consigna la fecha de la falta cometida conforme lo previene el artículo 855, último párrafo, para el escrito de preparación del recurso, siendo así que consta no haber sido citados los testigos que en su día propusieron, sin que conste reclamación alguna para subsanarlo ni protesta al efecto cuando se inició en este vicio, conforme exigía asimismo el precepto citado, más aun cuando hubo un período de un mes entre la práctica de las citaciones, que no pudieron llevarse a cabo por haber cambiado de domicilio facilitado por la defensa, y la celebración del juicio oral.

b) El Tribunal Supremo entiende además que el recurso de casación tampoco es admisible respecto de los otros motivos señalados (condena sin prueba de cargo suficiente para deducir la culpabilidad de los acusados), pues se habría infringido el principio de unidad de alegaciones entre el escrito de preparación y el de formalización, ya que en el primero cita como infringido el número 2 del art. 849, citando los que, a su parecer, son documentos auténticos y, en trance de formalización, abandona la fundamentación de los mismos para denunciar la inobservancia de los arts. 9.3, 24.2 y 53.1 de la Constitución.

c) Asimismo el Tribunal Supremo rechaza la procedencia de la casación fundada en el error de derecho por inaplicación de los arts. 9.3, 24.2 y 53.1 de la Constitución, porque entiende que lo que están haciendo los recurrentes es combatir la valoración de la prueba, sustituyendo por su criterio la conclusión a que llegó el Tribunal de instancia... sin que, en modo alguno, señalen dónde está el vacío probatorio.

Respecto de la denuncia de la nulidad, el Auto del Tribunal Supremo afirma simplemente que no procede la admisión a trámite... por no ajustarse a derecho y no haber agotado los cauces procesales adecuados.

Sexto.-Por providencia de 6 de febrero de 1985 y antes de decidir sobre la admisión, la Sección Primera del Tribunal Constitucional dispuso requerir del Tribunal Supremo, de la Audiencia Provincial de Tarragona y del Juzgado de Instrucción núm. 2 de dicha capital, las actuaciones que han dado lugar al presente