

constitucionalidad. El innegable carácter transitorio del precepto estatutario, de aplicación exclusiva a las primeras elecciones autonómicas que se celebraron en 1983, y que es sustituido en su vigencia por la norma formalmente impugnada, hace que el planteamiento sea insostenible, ya que no se puede pretender en esta vía la impugnación de una norma que ha dejado de formar parte del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, de la identidad sustancial existente en la regulación estatutaria y la prevista en la Ley ahora recurrida es necesario resaltar, al menos, dos conclusiones:

La primera es que el hecho de que no exista innovación normativa de relevancia entre la regulación provisional estatutaria y la ahora impugnada, como ya ha declarado este Tribunal en un tema similar en la STC 193/1989, «contribuye a alejar la sospecha de una finalidad que carezca de una justificación objetiva».

La segunda es que la citada Disposición transitoria constituye una interpretación autorizada del alcance que el legislador estatutario daba, aunque con carácter provisional, al art. 20.1 del propio Estatuto, que establece la necesidad de «un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación en todas las zonas del territorio». No es posible dudar que el legislador estatutario no sólo consideró plenamente compatible la Disposición transitoria segunda con el referido artículo, sino que juzgó que precisamente esa distribución de escaños era la realización más adecuada de esos principios. Por ello, si bien es cierto que la Disposición transitoria no puede tener alcance vinculante para el legislador ordinario, resulta, por el contrario, difícil concebir que el legislador que opta por reproducirla pueda estar actuando en contra del Estatuto.

3. El Estatuto de Autonomía aporta, además, otro dato que conviene ser tomado en consideración: al estructurar territorialmente la Comunidad el art. 18.2, establece la existencia de tres Consejos Insulares, formados por las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera, Consejos a los que corresponde el gobierno y administración de las islas (art. 37) y que están compuestos, según el art. 38.1, «por los Diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera», de forma que si bien se establecen cuatro distritos electorales, como señala el escrito presentado por la presidencia del Parlamento Balear, «razones históricas, geográficas y demográficas hacen aconsejable considerar como un único ámbito las islas de Ibiza y Formentera, ya que la atribución de escaños a las islas se hace fundamentalmente como integrantes de las instituciones comunitarias que son los Consejos Insulares, atribuyéndose un único escaño a Formentera, con la finalidad de salvar su adecuada representación dentro del Consejo Insular Ibiza-Formentera».

4. En cuanto al problema de fondo planteado, es necesario recordar que este Tribunal ha tenido ya diversas ocasiones de delimitar las exigencias constitucionales y estatutarias derivadas de la imposición de un sistema de representación proporcional y así hemos establecido que «la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible» (STC 40/1981); que «la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral» (STC 75/1985), y que «el sistema proporcional puede asumir, en consecuencia, diversas variantes, y no puede excluirse que el legislador autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. En tanto el legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales» (STC 193/1989).

5. A la luz de lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, resulta evidente la inconsistencia del recurso de inconstitucionalidad

planteado. En efecto, el legislador autonómico Balear se vio enfrentado, a la hora de regular los criterios de distribución de escaños entre las distintas islas, no sólo con la necesidad de conciliar los criterios de proporcionalidad y adecuada representación de cada una de ellas, sino también con el hecho de que los parlamentarios a elegir constituirían no sólo el Parlamento Balear, sino también los diferentes Consejos Insulares, órganos de gobierno y administración de las respectivas islas.

Desde esta óptica es, en primer lugar, plenamente acorde a los preceptos estatutarios y constitucionales que se otorgue a la isla de Formentera un único representante, que asegure su representación como tal tanto en el Parlamento como en el Consejo Insular del que forma parte junto a la isla de Ibiza, sin que ello suponga vulnerar el precepto que impone un sistema proporcional. Como el propio texto constitucional demuestra en su art. 68, es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población, y que por su escasa importancia demográfica e incluso por las necesidades derivadas del propio carácter «proporcional» del sistema se le asigne un único escaño. No resulta por otra parte aceptable, por carecer de la más mínima apoyatura en el texto constitucional, la interpretación de los recurrentes que parecen identificar la «adecuada representación» con la necesidad de que en cada circunscripción obtengan efectivamente representación dos o más fuerzas políticas.

De igual manera carece de cualquier virtualidad la alegada desproporción entre los escaños asignados a la isla de Ibiza con los de Menorca, en primer lugar porque en forma alguna se ha demostrado que el censo de esta última sea «significativamente menor», ya que incluso, a partir de los propios datos aportados, si adoptamos como criterio el de residentes mayores de edad, sería mayor, por lo que no parecen existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos de ambas islas que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema electoral que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción. Pero, además, en el presente supuesto, aunque admitiésemos una diferencia de trato entre ambas islas, tendría una explicación razonable y no discriminadora en el hecho de que también, a efectos de este cómputo, se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera, que forman un único Consejo Insular, unidad, por otra parte, consagrada por el propio art. 69 de la Constitución, de forma que primero el legislador estatutario, y más adelante el ordinario, han preferido establecer una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza-Formentera, aun al coste de consagrar una mínima diferencia de representación entre las islas de Menorca e Ibiza, en modo alguno ni desproporcionada, por su alcance, ni arbitraria, porque con ello se asegura la «adecuada representación» de la isla de Formentera.

FALLO

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

Ha decidido

Primero.—Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dos de abril de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 1.173/1987, 1.288/1987, 624/1988 y 1.515/1988, elevadas por la Audiencia Territorial (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo) de Madrid, en relación con el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por infracción del artículo 140 de la Constitución.

Han comparecido en el proceso la Comunidad de Madrid, representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos don Luis Prendes Sanfeliú, y el Gobierno representado por el Letrado del Estado, así como el Fiscal

9767

Pleno. Sentencia 46/1992, de 2 de abril. Cuestiones de inconstitucionalidad 1.173/1987, 1.288/1987, 624/1988 y 1.515/1988 (acumuladas). Promovidas por la Audiencia Territorial de Madrid en relación con el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, han pronunciado

general del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. La Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid ha planteado varias cuestiones de inconstitucionalidad respecto del artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por infracción del artículo 140 de la Constitución:

a) La número 1.173/1987 fue planteada mediante Auto de 27 de julio de 1987, recibido el siguiente 3 de septiembre, y fue admitida a trámite por providencia de 9 de septiembre de 1987 de la Sección Cuarta. La cuestión dimana de un recurso contencioso-administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que son partes también el Ayuntamiento de Colmenar de Oreja y don Felipe Martín Muñoz (a. 624-85), relativo a 31 licencias otorgadas en parcelas de una urbanización, alegadamente sin haberse aprobado el preceptivo Plan Parcial de Ordenación, a pesar de estar clasificadas como suelo de reserva urbana por las normas subsidiarias en vigor.

b) La cuestión de inconstitucionalidad número 1.288/1987 fue planteada mediante Auto de 31 de julio de 1987, recibido el siguiente 8 de octubre, y admitida a trámite por providencia de 26 de octubre de 1987 de la Sección Tercera. La cuestión dimana de un recurso contencioso-administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que son partes también el Ayuntamiento de Torrelozón y la Sociedad «Planificaciones y Promociones Inmobiliarias, Sociedad Anónima», (a. 607-85), relativo a una licencia para construir 78 viviendas y locales comerciales en el conjunto residencial «Los Herrenes» que ha dado lugar a unas obras alegadamente excesivas respecto al aprovechamiento, densidad y ocupación previstos por el Plan Especial de Reforma Interior que rige la zona.

c) La número 624/1988 fue planteada mediante Auto de 29 de febrero de 1988, recibido el siguiente 7 de abril, y admitida a trámite por providencia de 18 de abril de 1988 de la Sección Cuarta. La cuestión dimana de un recurso contencioso-administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que son partes también el Ayuntamiento de San Fernando de Henares y la Sociedad «Parque de Atracciones San Fernando de Henares, Sociedad Anónima» (a. 392-87), relativo a la licencia para instalación de un parque de atracciones acuático sobre terrenos de propiedad municipal, conocidos como «prado del Vivero», a pesar de que alegadamente se había agotado el volumen de edificabilidad previsto por el planeamiento en vigor.

d) La número 1.515/1988 fue planteada mediante Auto de 29 de junio de 1988, recibido el siguiente 13 de septiembre, y admitida a trámite por providencia de 26 de septiembre de 1988 de la Sección Tercera. La cuestión dimana de un recurso contencioso-administrativo sustanciado a tenor de lo previsto en el artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a instancia de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda de la Comunidad de Madrid, en el que es parte también la Sociedad «Valdeajajo, Sociedad Anónima» (a. 918-85), en relación con la licencia otorgada a esta Entidad por el Ayuntamiento de Colmenar de Oreja para llevar a cabo obras de infraestructura en la denominada «Urbanización Balcón del Tajo», a pesar de que alegadamente los terrenos se encontraban clasificados como suelo rústico, no urbanizable, por las normas subsidiarias de planeamiento vigentes.

2. En los autos que acuerdan elevar la cuestión, la Audiencia expone que su objeto consiste en determinar si la facultad de suspender directamente los efectos de las licencias municipales de obras, ejercitada por la Comunidad de Madrid, respecto de diversas licencias concedidas por distintos Ayuntamientos, en virtud del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de dicha Comunidad, se adapta o no a los artículos 137 y 140 de la Constitución. La medida en que la decisión de los recursos contencioso-administrativos depende de la validez de tal norma comunitaria estriba en que si ésta fuera inconstitucional la suspensión directa «adolece de quebrantamiento esencial de procedimiento y debe, por tanto, anularse»; mientras que, por el contrario, si se reputara constitucional quedaría expedita la vía para determinar si existe o no una infracción urbanística grave y manifiesta en el otorgamiento de las licencias impugnadas, una vez sentadas la certeza de las atribuciones comunitarias y la validez del procedimiento seguido para suspender aquellas.

Los autos de planteamiento reseñan las vicisitudes que han experimentado las facultades gubernativas de suspensión directa establecidas por el artículo 186.2 de la Ley del Suelo de 1976, por efecto de la

Constitución y de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local (SSTC 4/1981 y 14/1981), así como la evolución legislativa derivada del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, y finalmente la Ley reguladora de las bases de régimen local 7/1985, de 2 de abril. Igualmente, recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en una mayoría de sentencias ha admitido la constitucionalidad de un control gubernativo de legalidad en materia de urbanismo, aunque no sin contradicciones (SSTC de 21 de febrero y de 28 de febrero de 1986).

La Audiencia reconoce que la licencia no es solamente un acto de autorización individualizada, sino también un elemento de ejecución del planeamiento al que ha de ajustarse, por lo que parece natural que la Comunidad Autónoma, a quien incumbe la aprobación definitiva del Plan, controle que su ejecución puntual es la que corresponda legalmente. Pero cabe argüir que la licencia de obras es un acto típicamente municipal, y que la observación anterior no define el modo de articular el control de legalidad de dicho acto. El sistema establecido por la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, que encauza la revisión de su legalidad a través de la jurisdicción de los Tribunales, a la que se agrega la posibilidad de suspensión perentoria, es también un modo de control. A la vista del criterio proclamado en la STC 27/1987, sobre un problema similar, parece procedente elevar la cuestión de inconstitucionalidad, al no ser posible la acomodación por vía interpretativa prevista en el artículo 5.º LOPJ.

3. El Fiscal general del Estado compareció en el asunto número 1.173/1987, mediante escrito registrado el 25 de septiembre de 1987. En él solicitó que se dictara sentencia declarando la inconstitucionalidad del precepto autonómico cuestionado. En su informe recuerda los antecedentes legislativos del artículo 26.3 de la Ley autonómica 4/1984, así como la jurisprudencia constitucional recaída sobre el artículo 140 C.E. Tras un estudio detenido de la STC 27/1987, y subrayar que allí se aplicó el principio de autonomía local a un supuesto notablemente análogo al presente, afirma que su fundamento jurídico noveno bien puede entenderse que viene a dar solución al problema objeto de la presente cuestión. Concluyendo que el «bloqueo de constitucionalidad» (STC 10/1982, y artículo 28.1 LOTC) determinan que, desde la entrada en vigor de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 deban ser exclusivamente los Tribunales quienes resuelvan acerca de la suspensión de aquellos actos de las Entidades locales que puedan vulnerar la legalidad, incluso si son manifiestamente constitutivos de infracciones urbanísticas graves.

El Abogado del Estado compareció mediante escrito registrado el 29 de septiembre de 1987, y solicitó también que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. Formula una reflexión inicial, mostrándose totalmente de acuerdo con el razonamiento de la Sala proponente acerca de la medida en que la decisión del recurso contencioso depende de la validez de la norma cuestionada, pues de ello depende la validez del procedimiento seguido y, por ende, la posibilidad misma de entrar a considerar el fondo del asunto. De acuerdo con el planteamiento del auto que elevó la cuestión, examina en primer lugar la compatibilidad entre la Ley cuestionada y el principio constitucional de autonomía municipal; dejando para un segundo lugar la compatibilidad entre aquella y la Ley estatal de Régimen Local. Tras un estudio de las SSTC 4/1981 y 14/1981, concluye que es difícil llegar a una solución favorable a la inconstitucionalidad, desde los artículos 137 y 140 C. E. de las suspensiones de actos de licencias urbanísticas ordenadas por una Comunidad Autónoma, en cuanto que la Ley 4/1984 no estatuye un mero control genérico, y por otro, se vislumbra sin esfuerzo la concurrencia de intereses extramunicipales. Sin embargo, ahí no queda agotado el problema, porque el alcance de la autonomía local ha de ser concretado por la Ley y, en primer lugar, por la legislación básica estatal (SSTC 4/1981, fundamento jurídico 3.º y 32/1981, fundamento jurídico 2.º). Tras un análisis de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, el Letrado del Estado concluye que las Comunidades Autónomas no pueden acordar la suspensión en vía administrativa de los actos locales, debiéndose estar a los mecanismos contemplados en los artículos 65 y siguientes L.B.R.L. y especialmente a su artículo 66. Por lo que el artículo 26.3 de la Ley cuestionada debe considerarse derogado por la Ley de Régimen Local de 1985, procediendo en consecuencia a declarar su inconstitucionalidad.

La Comunidad de Madrid, por su parte, se personó mediante escrito presentado en el Registro el 2 de octubre de 1987. Su Letrado solicitó que se dictara Sentencia declarando que el art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, es conforme con la Constitución española.

Tras analizar el caso concreto enjuiciado por el Tribunal Contencioso-Administrativo, resalta que la suspensión de los efectos de las licencias cuyo contenido constituya una infracción urbanística grave tiene, como finalidad prevalente, la de evitar que a su amparo puedan continuar ejecutándose actos de construcción o uso del suelo que vulneran la legalidad urbanística. Es de todos sabido que cuando el adjudicatario de la licencia tiene conocimiento que la autoridad regional ha detectado la ilegalidad, acelera los trabajos para consolidar las obras, siendo a veces bastante el aparente corto plazo de diez días que establecía ya el art. 186.2 de la Ley del Suelo para dar lugar a situaciones

irreversibles. Lo cual no queda garantizado por los órganos judiciales, debido a la sobrecarga de trabajo que pesa sobre ellos, y que ha vuelto ilusoria la nota de urgencia definida por el legislador en el art. 118 LJCA.

Tras negar que una eventual colisión entre la Ley autonómica y una Ley básica pueda dar lugar a una cuestión de inconstitucionalidad, recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo favorable a la pervivencia del art. 186 L. S., y la naturaleza y alcance de la autonomía local según las Sentencias constitucionales recaídas sobre los arts. 137 y 140 C. E. Resalta que en materia urbanística las competencias de los Municipios concurren con las de las Comunidades Autónomas, siendo a estas últimas a quienes corresponde garantizar en último término una adecuada fiscalización para evitar situaciones de indisciplina, que dan al traste con el derecho de los ciudadanos a una ciudad adecuada y ordenada, que comporta un elevado coste social, y que resulta especialmente grave en el caso de los pequeños Municipios. Concluye que el precepto cuestionado es plenamente constitucional, en cuanto establece un control meramente preventivo, subsidiario y especial, que no se opone sino que completa el régimen de impugnación establecido por la L.B.R.L., y que está incluso previsto en su art. 51.

4. Tras la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad 1.288/1987, el 26 de octubre de 1987, el Abogado del Estado solicitó en su escrito de personación que se acumulara con la núm. 1.173/1987, o alternativamente, que se suspendiera su tramitación hasta que recayera Sentencia en la primera. La misma solicitud de acumulación fue presentada por el Fiscal general del Estado. Tras oír a las partes solicitantes y a la Comunidad de Madrid, que mostró su conformidad con la acumulación de ambas cuestiones, se dictó auto de 14 de enero de 1988, disponiendo su acumulación por darse los presupuestos del art. 83 LOTC.

5. Tras ser admitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 624/1988, mediante providencia de 18 de abril de 1988, y formular alegaciones el Fiscal general del Estado, el Abogado del Estado y la Comunidad de Madrid, se acordó, por providencia de 16 de mayo, oír al Letrado de esta última acerca de la acumulación con las preexistentes cuestiones, solicitada por los restantes personados. Mediante auto de 7 de julio de 1988 se acordó la acumulación, dado que todas las cuestiones de inconstitucionalidad presentaban una identidad objetiva, lo que permitía la unidad de tramitación y decisión de los tres procesos constitucionales; opción que se estimó más oportuna que la suspensión propuesta por la Comunidad de Madrid, al no ocasionarse con la acumulación ninguna deforra en la tramitación de las cuestiones 1.173/ y 1.288/1987, pendientes de señalamiento para deliberación de la Sentencia cuando por turno correspondiera.

6. Una vez admitida a trámite el 26 de septiembre de 1988 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.515/1988, y previas alegaciones de las partes acerca del fondo del asunto y de la acumulación con las restantes cuestiones de inconstitucionalidad sobre el mismo tema, el Pleno acordó la acumulación mediante auto de 22 de noviembre de 1988.

7. Por providencia de 31 de marzo de 1992, se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de abril del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El precepto sometido a la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid es el art. 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Este precepto habilita al Consejero competente de la Comunidad Autónoma de Madrid para que, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayuntamiento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución, con la consiguiente paralización inmediata de los actos de edificación o uso del suelo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave. La cuestión se funda en la posible vulneración, por el artículo mencionado, de lo previsto en el art. 140 C. E., en relación con la autonomía de los Entes locales.

Con carácter previo, es preciso examinar en qué medida la decisión de los procesos *a quo* depende de la validez de la norma en cuestión, pues el juicio de relevancia que el art. 35.2 LOTC configura como presupuesto del proceso es de orden público, y obliga a operar con rigor para impedir que esta vía procesal resulte desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza (SSTC 17/1981, fundamento jurídico 1.º y 166/1986, fundamento jurídico 5.º). A este respecto es necesario estimar que se cumplen los requisitos exigidos por el art. 35.2 LOTC, pues la decisión de las Salas proponentes forzosamente dependerá de la resolución de la cuestión propuesta en cuanto a la constitucionalidad del art. 26.3 de la Ley madrileña sobre Medidas de Disciplina Urbanística. En efecto, si se declara inconstitucional la norma, procederá, bien (en la perspectiva adelantada por los autos de planteamiento), anular la suspensión acordada, por adolecer de vicio de quebrantamiento esencial de procedimiento, bien en la línea señalada recientemente por el

Tribunal Supremo (así, ATS de 24 de noviembre de 1989, Sala Tercera) convertir el traslado de la suspensión acordada por la Comunidad Autónoma en la iniciación de un proceso en los términos previstos por los arts. 65 y siguientes de la Ley de Bases del Régimen Local. En cualquier caso, e independientemente de la vía que adoptase el Tribunal proponente de la cuestión (vía sobre la que no corresponde a este Tribunal pronunciarse en este proceso) es evidente que la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto, tendrían efectos decisivos en el procedimiento en que la cuestión se ha planteado, y en la resolución a adoptar por el Tribunal *a quo*.

2. Se cuestiona la constitucionalidad del art. 26.3 de la Ley 4/1984 de la Comunidad de Madrid en cuanto vulneraría la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 C. E. Y es necesario recordar primeramente que, como este Tribunal ha manifestado (así, STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º), la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 C. E., goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el Legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Ha de partirse, pues, con el límite indicado, de una configuración legal de la autonomía local. Y en relación con la cuestión concreta ahora planteada, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de establecer, en sus SSTC 213/1988 y 259/1988, unos criterios que permiten resolverla, a la vista de los mandatos de la Ley de Bases de Régimen Local, que llevan a cabo esa configuración.

Se expone en la primera de las sentencias citadas (cuya doctrina reitera la segunda) que, si bien este Tribunal ha considerado en su STC 4/1981, fundamento jurídico 3.º, y otras posteriores, que, en principio, los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las Corporaciones locales, ello no obsta a que el Legislador, en ejercicio de una legítima opción política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de esos controles.

Pues bien, el Legislador estatal, mediante la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local ha desarrollado, respecto de la Administración Local, el art. 149.1.18 de la Constitución, regulando las bases del régimen de dicha Administración. Y entre esas bases se encuentran las previsiones de los arts. 65 y 66 de la Ley, que regulan la impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, y establecen que la suspensión de acuerdos de las Entidades locales es sólo potestad de los Tribunales (con la excepción, en favor del Delegado del Gobierno, recogida en el art. 67 de la Ley). Estas son las normas que deben servir como punto de referencia para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid, al ser las normas vigentes en el momento de plantearse la cuestión; y como ya hizo este Tribunal en las sentencias citadas, respecto de normas de la Comunidad Autónoma de Cataluña que permitían la suspensión, por parte de las autoridades autonómicas, de acuerdos de las corporaciones locales referentes a aprobación de programas de urbanización y otras actuaciones urbanísticas, procede en el presente caso estimar igualmente que el artículo cuestionado de la Ley de la Comunidad de Madrid, se opone a lo dispuesto en los arts. 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local y vulnera, por tanto, la autonomía municipal establecida por la normativa básica del Estado. En efecto, el precepto cuestionado, contradiendo lo previsto en esos artículos, permite una suspensión, por parte de las autoridades de la Comunidad Autónoma de Madrid, de acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los Municipios, como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [25.2 d) L.B.R.L.] y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo, que, por otra parte, constituye una competencia característica de los Municipios como muestra tanto el citado art. 25.2, d), L.B.R.L., como los arts. 179 y 214 de la Ley del Suelo.

3. Defiende la representación de la Comunidad de Madrid su competencia, argumentando que es indudable que el interés general exige que no se permita la urbanización y la edificación de terrenos legalmente declarados suelo rústico, que se impidan aquellos aprovechamientos que palmariamente desborden e ignoren las previsiones de los planes urbanísticos, y en general, que se eviten y se castiguen las infracciones manifiestas y graves de la ordenación urbanística, la cual procura encauzar por márgenes de racionalidad y de solidaridad colectiva la utilización de ese recurso natural y limitado que es el suelo, tal y como ordenan los arts. 47, 45 y 46 de la Constitución. Es preciso dar en este punto toda la razón al Letrado de la Comunidad de Madrid, que acierta igualmente cuando destaca el hecho, de común experiencia, de que quienes se ven amenazados en el disfrute de una licencia ilegal aceleran las obras y redoblan el ritmo de sus trabajos, intentando convertir las infracciones en hechos consumados. Sin embargo, lo que no se puede compartir en la misma forma es la valoración comparativa que efectúa entre la suspensión ordenada por la autoridad autonómica y por la autoridad judicial. Pues, como él mismo reconoce en sus alegaciones, la intervención de aquella en virtud del art. 26 de la Ley de Madrid 4/1984 (o del precepto que está en su génesis, el art. 186 L. S.)

se ve retardada por el preceptivo requerimiento previo al Ayuntamiento que otorgó la licencia, y por el lapso de espera para que éste adopte las pertinentes medidas de disciplina urbanística. Mientras que cuando la Comunidad Autónoma somete al control judicial directo la actuación municipal, en los términos que prevé el art. 66 L.B.R.L. —que, como da por supuesto la Sala proponente de la cuestión e indica el Abogado del Estado, ofrece el cauce procesal adecuado ante una infracción urbanística grave, con preferencia sobre el procedimiento más premioso que con carácter ordinario dispone el art. 65 L.B.R.L.—, puede conseguir una suspensión judicial perentoria de la licencia atacada, pues el Tribunal debe acordarla en el primer trámite subsiguiente a la impugnación, siempre —claro está— que estime fundada la suspensión para preservar la integridad y la efectividad del interés comunitario afectado. Medida judicial que es adoptada de plano, sin perjuicio de su ulterior levantamiento total o parcial a instancia de la Entidad local afectada, y cuyo cumplimiento por parte del titular de la licencia viene impuesto directamente por el art. 118 de la Constitución, y se encuentra garantizado por las correspondientes normas del Código Penal.

No nos corresponde, por tanto, y a la luz de lo indicado, pronunciarnos sobre si la suspensión administrativa que establece el precepto cuestionado protege los intereses públicos a los que sirve la ordenación urbanística con un grado mayor de efectividad que el régimen establecido por la L.B.R.L.; por lo que, habiendo determinado el Legislador estatal que resulta básico que el control de la legalidad de los actos municipales que causan estado, por suponer el ejercicio de competencias propias en régimen de exclusividad, esté confiado exclusivamente a los Tribunales de Justicia, incluyendo las medidas cautelares de suspensión,

9768

Sala Primera. Sentencia 47/1992, de 2 de abril. Recurso de amparo 1.517/1988. Contra sentencia de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, confirmatoria, en vía de apelación, de la dictada por el Juzgado de Primera Instancia de la misma ciudad en autos de juicio ejecutivo. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: Constitucionalidad, previamente declarada por este Tribunal, del art. 1.435 L.E.C.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Món y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.517/88, interpuesto por el Procurador don Pedro Antonio González Sánchez, en nombre y representación de doña Gerda María Crista Rademacher, asistida del Letrado don Angel Olmos Mené, contra la sentencia de la Sala de lo Civil de la, entonces, Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de la misma ciudad en los autos de juicio ejecutivo núm. 401/87. Ha si parte el Ministerio Fiscal y la Entidad Banca Jover, S. A., parte apelada en dicho procedimiento, representada por el Procurador don Nicolás Muñoz Rivas y asistida del Letrado don Mariano Aniceto, siendo Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 14 de septiembre de 1988, el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio González Sánchez interpuso recurso de amparo frente a la sentencia pronunciada el 13 de julio de 1988 por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca que desestimaba el recurso de apelación de la actora contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de la misma ciudad en los autos de juicio ejecutivo núm. 401/87, instados por la Banca Jover, S. A.

2. La demanda tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

A) La Entidad bancaria mencionada formuló demanda de juicio ejecutivo contra la recurrente, contra don Juan Antonio de la Rosa de la Rosa y contra Jonquet, S. A., en reclamación de 6.856.983 pesetas de principal y gastos, más la de 2.000.000 de pesetas calculadas para costas, al amparo de una póliza de préstamo concertada entre los citados demandados y la Entidad bancaria. Con la demanda se acompañaba certificación del Banco, intervenida por corredor de comercio colegiado, en la que se acreditaba la coincidencia del saldo resultante de dicha póliza con el que aparecía en la cuenta abierta por los citados deudores y haberse practicado la liquidación en la forma pactada por las partes.

ninguna razón impide alcanzar la misma conclusión que declaramos en nuestras Sentencias 213/1988 y 148/1991.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

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

Dada en Madrid a dos de abril de mil novecientos noventa y dos.

Firmado: Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Fernando García-Món y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra y José Gabaldón López.

B) Ordenado el despacho de ejecución por las cantidades referidas, los demandados formularon oposición a la misma alegando la nulidad de la obligación o título por el que se había despachado la ejecución y, practicada la prueba propuesta por las partes, el Juzgado de Primera Instancia pronunció sentencia el 1 de julio de 1987 que ordenaba seguir adelante la ejecución despachada por el importe del principal reclamado, intereses pactados y costas.

C) Frente a la anterior sentencia, formularon recurso de apelación don Juan Antonio de la Rosa de la Rosa y doña Gerda M. Crista Rademacher fundado en que los demandados no habían tenido participación alguna en el cierre y fijación del saldo de la póliza de préstamo y crédito.

El recurso fue desestimado por la Sala de lo Civil de la anterior Audiencia Territorial de Palma de Mallorca, al considerar que el penúltimo párrafo del art. 1.435 de la L.E.C., concede carácter ejecutivo al título aportado por el Banco, el cual reunía todos los requisitos legales para despachar la ejecución.

3. La demandante de amparo basa su pretensión en la absoluta indefensión que le acarrea el despacho de la ejecución, con base a la certificación bancaria intervenida por corredor de Comercio, sin haber sido parte la prestataria en el proceso de fijación del saldo e intervención de su cuenta.

La oposición en el proceso judicial se contraía a entender inconstitucionales los arts. 1.º y 2.º de la Orden de 21 de abril de 1950 de la Banca privada, en cuanto que establecen que en las pólizas de crédito intervenidas por Agentes de Cambio y Bolsa o Corredor de comercio colegiado, que otorgan los Bancos, cajas de ahorro o Sociedades de crédito, podrá convenirse la determinación del saldo del crédito el día de su vencimiento por la entidad acreedora, y en cuanto que, a efectos del procedimiento ejecutivo ordinario de la L.E.C., se considerará líquida la cantidad que resulte de la certificación librada por la entidad acreedora.

Al no haber sido parte, ni haber tenido posibilidad de serlo en el proceso de fijación del saldo resultante, la prestataria que, con posterioridad, sufrirá los rigores de un proceso ejecutivo sumario, al deudor se le coloca en flagrante indefensión que prescribe el art. 24.1 C.E. Si la posibilidad de defensa del ejecutado en un proceso especial sumario es ya de por sí tenue, esta posibilidad de defensa es nula ante la circunstancia de que la introducción al proceso ejecutivo y la conformación del título se haya realizado sin tan siquiera ofrecer la mera posibilidad de que el ejecutado pueda realizar alegato alguno al título.

Termina suplicando que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la sentencia cuestionada, reconociendo el derecho de la recurrente a intervenir en las diligencias previas a la ejecución.

4. Por providencia de 7 de noviembre de 1988 la Sala Segunda -Sección Cuarta- de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo formulada por doña Gerda María Crista Rademacher y tener por personado y parte en nombre y representación de la misma al Procurador señor González Sánchez. A tenor del art. 51 de la LOTC se acordó, igualmente, requerir a la Audiencia de Palma de Mallorca y al Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de la misma ciudad para que en plazo de diez días remitiesen testimonio del rollo de Sala y de los autos de juicio ejecutivo núm. 401/87, interesando, al mismo tiempo, que se emplazase a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento, con