

¿Pueden los tribunales ordinarios inaplicar o desplazar la legislación autonómica contraria a la legislación básica estatal? (STC 177/2013 y STS de 13 de mayo de 2013)

Blanca LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo. Miembro del Consejo Editorial de LA LEY y Consejera Académica de Gómez-Acebo & Pombo

Diario La Ley, N° 8227, Sección Tribuna, 13 Ene. 2014, Año XXXV, Editorial LA LEY

LA LEY 11111/2013

La posibilidad de que los jueces ordinarios puedan desplazar las normas autonómicas que contradigan la legislación básica estatal, como una operación de selección de la norma aplicable en el ejercicio de su función integradora del ordenamiento jurídico, ha suscitado una interesante discrepancia entre el TS y el TC, cuyas últimas sentencias al respecto se exponen en este trabajo.

Jurisprudencia comentada

Son ya numerosas las sentencias del TS, en especial en el ámbito urbanístico, que, por aplicación de la cláusula de preferencia del Derecho estatal del art. 149.1 CE, consideran ajustado a derecho resolver los conflictos entre la legislación básica estatal y la normativa autonómica que la desconoce mediante el desplazamiento o inaplicación de esta última ⁽¹⁾. Esta técnica de la inaplicación de las leyes por los jueces ordinarios se está viendo impulsada en todo nuestro entorno jurídico, y ha generado en nuestro país una discrepancia entre el TS y el TC.

Esta posibilidad de que los jueces ordinarios puedan desplazar las normas autonómicas que resulten claramente disconformes con la legislación básica estatal, se explica hoy tanto por una aplicación extensiva del principio de interpretación conforme —que restringe el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a aquellos supuestos en los que, por vía interpretativa, no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional (art. 5.3 LOPJ)—, como por mimetismo con el desplazamiento a que obliga el Derecho de la Unión Europea: la facultad atribuida a los jueces ordinarios para inaplicar o desplazar las leyes contrarias a los preceptos comunitarios ha sido avalada por nuestro TC, que considera que se trata de un problema de pura «selección de la norma aplicable» ajeno a la constitucionalidad de la Ley (SSTC28/1992, 180/1993 y 102/2000).

Los tribunales ordinarios se ven investidos, en el ejercicio de esta función de jueces comunitarios, de la potestad de conocer sobre normas con rango de ley y de excluirlas de nuestro derecho cuando las consideren incompatibles con los tratados y los actos jurídicos europeos e, incluso, con los principios generales que éstos consagran ⁽²⁾. Obvio es que también en el caso del desplazamiento de la legislación autonómica estamos ante un problema de selección de norma aplicable, aunque el parámetro de enjuiciamiento no sea en este caso el derecho europeo sino la Constitución; esta contiene, además, una cláusula de prevalencia de la legislación

estatal sobre la autonómica para los casos de conflicto **en todo lo que no esté atribuido a la competencia exclusiva de éstas** (art. 149.3 CE).

Sin embargo, el TC no lo entiende así, y ha estimado ya varios recursos de amparo contra sentencias de los tribunales ordinarios que inaplican leyes autonómicas vigentes para resolver conflictos (SSTC 173/2002, 58/2004, 66/2011 y 187/2012).

La STC 177/2013, de 21 de octubre, estima el recurso de amparo formulado contra la STSJ Cataluña (que estimó la impugnación de un plan parcial del municipio de Cadaqués) y contra la STS de 13 de julio de 2012, que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra aquella. En apenas trece meses —un tiempo récord para los plazos usuales de resolución de los recursos de amparo—, el TC estima el recurso de amparo por entender que, al inaplicar una ley autonómica vigente sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad, las sentencias impugnadas incurrieron en exceso de jurisdicción y resultaron lesivas de las garantías del proceso debido provocando indefensión del recurrente. La argumentación de la sentencia se remite íntegramente a la de la sentencia 187/2012, al ser los casos de autos muy similares, pero, a diferencia de aquella, tiene un voto particular, emitido por el magistrado Juan José González Rivas.

El TSJ Cataluña había declarado inaplicable el precepto de una ley urbanística catalana (la Ley 10/2004 de Urbanismo de Cataluña), que, en clara transgresión del precepto de la legislación básica estatal que declara nulas de pleno derecho las normas jurídicas que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (art. 62.2 Ley 30/1992), y con la finalidad de «convalidar» normas urbanísticas no publicadas, afirma que «la falta de publicación de las disposiciones y actos mencionados únicamente comporta, si procede, su anulabilidad». Al así hacerlo, la Sala del TSJ se atenía, además, a la reiterada doctrina jurisprudencial del TS sobre la exigencia de publicación de las normas urbanísticas de los planes para que estos adquieran validez y eficacia ⁽³⁾.

Pues bien, en su argumentación el TC rechaza la aplicación en este caso de la cláusula de prevalencia del art. 149.1 CE, por considerar, con una argumentación bastante confusa, que el asunto controvertido no era el propio de la aplicación de este precepto. Dice así que, según el razonamiento de la propia sentencia impugnada, **no era una materia en la que la Generalitat y el Estado tuviesen competencias** que entrasen en conflicto, pues el órgano juzgador se la atribuía en exclusiva al Estado, como cuestión de aplicación y eficacia de las normas jurídicas y, a juicio del TC, pertenece a la competencia exclusiva autonómica por tratarse de «una ley de convalidación de normas urbanísticas, materia en la que Cataluña tiene competencia exclusiva».

Sin embargo, como pone de relieve el voto particular, el TS no planteó el conflicto entre los ordenamientos estatal y autonómico en términos de prevalencia del Derecho estatal por aplicación de la cláusula del art. 149.3 —circunscrito generalmente al conflicto entre normas básicas y de desarrollo—, sino que consideró que la resolución del TSJ Cataluña llevó a cabo «una operación, genuinamente constitucional, de seleccionar la norma aplicable relevante para el concreto supuesto de hecho», en la función integradora del ordenamiento jurídico que reconoce el art. 5.3 LOPJ.

La salvaguarda de la Constitución parece hoy demandar una solución de este tipo, ante las limitaciones y la lentitud de la función de depuración que corresponde en exclusiva al TC, pues **permitir que las leyes inconstitucionales sigan aplicándose y vigentes en tanto no sean declaradas inconstitucionales (varios años después, por regla general), supone hacer prevalecer el mandato del legislador ordinario.** Ciertamente es que la inaplicación por los jueces generaría, a su vez, un problema de seguridad jurídica, pero así está ocurriendo ya cuando se inaplican por obra de la primacía del derecho comunitario. Para solventarlo, la más autorizada doctrina ⁽⁴⁾ propone introducir la obligación de que el juez que inaplique una ley por su contradicción con la legislación básica estatal plantee, tras dictar la sentencia, la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC, esto es, un mecanismo similar a la cuestión de ilegalidad que se utiliza en el proceso contencioso-administrativo cuando el Tribunal resuelve el caso por estimar la ilegalidad de un reglamento pero no tiene competencia para invalidarlo. De un modo similar a lo que ocurre en este procedimiento, la decisión del TC no afectaría a la cosa juzgada, pero establecería un criterio definitivo sobre la validez de la Ley.

En todo caso, el disenso entre los dos altos tribunales sobre la posibilidad de inaplicar las leyes continúa, aunque el TS lo reconduce ahora a aquellos casos en los que la ley autonómica contradiga un precepto básico estatal que sea, a su vez, la concreción de un precepto constitucional. Así resulta sentencia de 13 de mayo de 2013 (rec. 3400/2009), que declara no haber lugar al recurso de casación contra una sentencia del TSJ Valencia dictada en un caso similar al que nos ocupa, consistente en la aplicación del precepto de la legislación

estatal que exige el trámite información pública para las modificaciones sustanciales del planeamiento y el consiguiente desplazamiento del de la norma autonómica de desarrollo que lo contradice.

En esta sentencia, que sigue la misma argumentación de un auto anterior ⁽⁶⁾, el TS afirma que «ha matizado sus razonamientos» y comienza por reconocer que «la Sala conoce, y es respetuosa con, la doctrina establecida por el TC en relación con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad». Sin embargo, precisa a continuación que, como dice el TC en la S 187/2012, esta doctrina debe de ser aplicada a cada caso concreto en función de los, también, concretos efectos que la selección de la norma de aplicación produce, por lo que considera que no es extrapolable al caso de autos, en el que, al proceder a la selección de la norma estatal determinante de la nulidad del planeamiento impugnado, se ha seleccionado «una norma estatal básica perteneciente al "procedimiento administrativo común" (149.1.18 de la CE), que, **además, cuenta con el respaldo del art. 105 del mismo texto constitucional**. No se trata, pues, solo, de seleccionar una norma estatal desplazando la autonómica, sino de aplicar directamente el precepto constitucional de referencia».

(1)

Entre otras: SSTS de 23 de septiembre de 2009, rec. 2865/2005; de 14 de octubre de 2009, rec. 5988/2005; de 28 de junio de 2012, rec. 3013/2010; de 9 de diciembre de 2008, rec. 7459/2004; de 14 de octubre de 2009, rec. 5988/2005 y de 13 de julio de 2012, rec. 207/2011.

[Ver Texto](#)

(2)

Muy significativa fue, en este sentido, la STS de 7 de febrero de 2012, por la que se declaró inaplicable la financiación por las eléctricas del bono social fijada por el RDL 6/2009 por infringir el principio de no discriminación establecido por la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes del mercado interior de la electricidad.

[Ver Texto](#)

(3)

Véase, por todas, la STS de 28 de abril de 2004, rec. 7051/2001, y la jurisprudencia por ella citada.

[Ver Texto](#)

(4)

MUÑOZ MACHADO, S., Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, Crítica, 2012. Obra galardonada con el Premio Nacional de Ensayo 2013.

[Ver Texto](#)

(5)

Auto de 30 de abril de 2013, que resuelve la nulidad de actuaciones deducida en el rec. 3013/2010.

[Ver Texto](#)