

situarse las dos cargas que se imponen a las Comunidades Autónomas, una el deber de informar a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en la hipótesis de supresión de la medida de fomento de uno a otro ejercicio presupuestario (ap. 5.º) y otra que consiste en la obligación de remitir a los Ministerios respectivos un estado trimestral de la situación de los fondos destinados a cada tipo de subvención (ap. 3.º, art. 62). Esta pretensión de supervisar o fiscalizar el seguimiento no puede ser calificada de exorbitante sin exageración. En efecto, si se mira bien no es un control administrativo interno que exija la justificación del gasto —rendición de cuentas, en suma— por razón del origen estatal de los fondos, lo que resultaría incompatible con la autonomía de las Comunidades para colocarlas en una posición subordinada a la Administración del Estado (SSTC 4/1981, 6/1982 y 201/1988), invadiendo por otra parte el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, delimitado en el art. 136 de la Constitución. Se trata de algo más simple e inocuo, un deber de carácter meramente informativo, necesario para el cumplimiento por la Administración general de su propio control presupuestario interno y para que a la vez pueda efectuar el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. No hay atentado alguno al principio de autonomía ni invasión del campo de competencias de las Comunidades destinatarias. Una vez establecida lo que nuestra STC 201/1988 llama «relación jurídica subvencional» entre aquéllas y el Estado «las respectivas competencias entran en un marco necesario de *cooperación y colaboración*, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni la que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones». En definitiva, estos principios que atrás se invocan, con el de solidaridad, pueden reconducirse al deber de lealtad constitucional y, por ello, entendido el art. 62.3 como se viene diciendo, no resulta contrario en ninguna de sus partes al orden constitucional de distribución de competencias estatales y autonómicas, ni menoscaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Tener por desistida a la Junta de Galicia de la impugnación del art. 59 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

2.º Declarar que el art. 11 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, no es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia.

3.º Declarar que el art. 62.3 de la antedicha Ley tampoco es contrario a la Constitución interpretado en los términos contenidos en el fundamento jurídico noveno.

4.º Desestimar los recursos de inconstitucionalidad 336/1986 y 349/1986 en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a quince de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio

Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón y Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rubricados.

1375 *Pleno. Sentencia 238/1992, de 17 de diciembre de 1992. Cuestión de inconstitucionalidad 1.445/1987. En relación con el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1445/87, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres, sobre el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables. Han comparecido la Fiscalía General y la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres se ha seguido recurso ordinario 440/87 promovido por la representación de doña Rocío Falcó y Fernández de Córdoba contra la Junta de Extremadura sobre Decreto 38/1987, de 12 de mayo, por el que se declaró manifiestamente mejorable la finca «Valero» y se acordó, al propio tiempo, su expropiación y urgente ocupación, así como sobre la denegación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto contra el citado Decreto. La actora solicitó, en su escrito inicial, la suspensión de la ejecutoriedad del Decreto 38/1987 y sometió, subsidiariamente, a la consideración de la Sala la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables, en la medida en que tal precepto impide la suspensión del Decreto que declare que determinada finca tiene tal condición, lo que conculcaría lo dispuesto en el art. 24 de la Constitución. Abierta la pieza correspondiente, la Sala acordó oír a las partes a fin de que alegaran en orden a la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el citado art. 6.2 de la Ley 34/1979. Deducidas las alegaciones (todas contrarias a la promoción de la cuestión, siéndolo también las de la parte actora por estimar que tal precepto legal había resultado derogado por obra de lo dispuesto en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, en relación con lo resuelto en la STC 115/1987), la Sala dictó Auto, con fecha 21 de octubre de 1987, en el que acordó «presentar cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 6.2 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, que impide en todo caso suspender la ejecutoriedad del Decreto expropiador, en cuanto pudiera resultar ineficaz la tutela efectiva por

los Tribunales de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, garantizada por el art. 24 de la Constitución». En la fundamentación de esta resolución, la Sala, luego de justificar la promoción de la cuestión antes de la adopción de un Auto sobre la suspensión pedida, se refirió, en primer lugar, a la existencia de «un camino para entender derogada la norma problemática acudiendo al art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial», por más que —añadió— «el problema tiene su verdadero encaje en la cuestión de inconstitucionalidad» a plantear sobre el citado precepto legal. Observó la Sala, a estos efectos, que «favorecido el Decreto expropiatorio con el reconocimiento del "interés social" y ser susceptible de seguirse por el procedimiento de "urgencia" de la Ley de Expropiación, resulta que la combinación de estos dos factores unidos a la declaración de no ser susceptible el Decreto de poder ser suspendido, pudiera conllevar el cercenamiento de la tutela judicial efectiva respecto a los derechos e intereses legítimos de la propiedad». Tales derechos e intereses legítimos —añadió el Auto— «en este caso particular toman especial relevancia en todo cuanto se refiera al no encausado administrativamente aprovechamiento cinegético, preponderante en la finca, y de difícil compaginación con el ganadero puesto en otras manos (...)».

2. Por providencia de 23 de noviembre de 1987, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

3. En las alegaciones de la Fiscalía General del Estado se hizo constar, en primer lugar, la inexistencia de objeciones a la viabilidad de la cuestión de inconstitucionalidad y se consideró, a continuación, la supuesta derogación del precepto cuestionado que adujo la parte actora en el proceso *a quo*, extremo éste resuelto negativamente por la Sala y en el que no cabría ya, por ello, entrar. Tampoco sería aceptable, por lo demás, la tesis actora según la cual la STC 115/1987 debiera haber resuelto la duda de constitucionalidad de la Sala, pues los efectos generales del fallo de tal Sentencia no podrían extenderse a supuestos no contemplados en el mismo. Observa también la Fiscalía General del Estado, todavía en estas consideraciones preliminares, que la misma Sala que promueve la cuestión no tuvo obstáculo en suspender el Decreto expropiatorio 39/1986, también de la Junta de Extremadura (recurso de amparo 6/87), en recurso contencioso especial de la Ley 62/1978, no obstante lo cual la posible inconsecuencia de la Sala no afecta a la admisibilidad de la cuestión que suscita.

Ya en cuanto al fondo, sé dice que la doctrina de la STC 115/1987 aporta la clave para resolver la presente cuestión, pues el precepto entonces declarado inconstitucional tenía redacción idéntica al que ahora se cuestiona («no se suspenderá en ningún caso la ejecutividad del Decreto impugnado»), siendo, pues, de plena aplicación aquí la doctrina expuesta en el fundamento jurídico 4.º de aquella Sentencia, doctrina que cita y glosa la Fiscalía General del Estado. Tras citar lo dispuesto en los arts. 106.1 C.E. y 122 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, concluyó el Ministerio Fiscal con la apreciación de que el precepto legal cuestionado, en cuanto impide a los órganos judiciales resolver sobre la suspensión de la inmediata ejecutividad de las disposiciones de la Administración que acuerdan la expropiación de una finca y por ende les imposibilita el pleno ejercicio de la potestad jurisdiccional, está en contradicción con el art. 24.1 de la Constitución. Se interesó, por ello,

la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, del inciso del art. 6.2 de la Ley 34/1979, según el cual «no se suspenderá en ningún caso la ejecución del Decreto impugnado».

4. La Abogacía del Estado comenzó sus alegaciones refiriéndose a la delimitación de la cuestión, a la que no faltaba —en su criterio— condición alguna de procedibilidad. Indicó, en primer lugar, que no todo el art. 6.2 debía considerarse aquí cuestionado, sino sólo su tercer inciso («No obstante, no se suspenderá en ningún caso la ejecución del Decreto impugnado»), el único que resultaría relevante en el proceso pendiente. Se observó, a continuación, que sólo cabe examinar en este proceso constitucional la legitimidad de aquel precepto en la medida en que el mismo impide dar aplicación a lo dispuesto en el art. 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedando al margen el punto relativo a si la regla cuestionada prohíbe o no la suspensión en un recurso de protección de derechos fundamentales, que no es el que aquí se interpuso (no obstante, la Abogacía del Estado expresa su seguridad en orden a que el Decreto de calificación de una finca como «manifiestamente mejorable» podría ser suspendido con arreglo al art. 7.4 de la Ley 42/1978). De otro lado, se observa que la cuestión se ha promovido con la exclusiva cita del art. 24 de la Constitución, lo que lleva a la Abogacía del Estado a articular sus alegaciones tan sólo a partir de lo dispuesto en tal precepto. Dos últimas precisiones se hacen, en fin, por referencia a las alusiones que el Auto contiene sobre las particulares características del caso de autos (lo que sería intrascendente para resolver la cuestión) y, en otro orden de cosas, sobre la hipotética derogación del precepto cuestionado por obra, habría que entender, de lo dispuesto en el art. 7.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (derogación que —se argumenta— no puede constatarse).

Ya en cuanto al fondo, cita y examina la Abogacía del Estado la doctrina contenida en las SSTC 66/1984 y 115/1987, indicando —en cuanto a la primera de estas resoluciones— que la referencia del Tribunal a «la rigurosidad de la regla de no suspensión» se expresa en un *obiter dictum* en el que, por lo demás, la referencia a la lesión del art. 24 C.E. se realiza en término de mera posibilidad: sólo se verificará tal lesión cuando se arbitraran «para las hipótesis estimatorias del recurso difíciles fórmulas reintegrativas» o se permitieran «situaciones irreversibles» o se produjeran «limitaciones carentes de justificación respecto al acceso a la jurisdicción». Estima la Abogacía del Estado que ninguna de estas circunstancias concurre en la hipótesis del art. 6.2 cuestionado. De otra parte, y en cuanto a la STC 115/1987, se indica que la declaración de inconstitucionalidad entonces dictada derivó tanto de la infracción del art. 14 C.E. (punto ajeno a esta cuestión) como de la del art. 24.1, si bien la infracción de este último precepto derivó, más que de lo incondicionado de la prohibición de suspensión, de que con ella quedarán afectados derechos fundamentales. Ahora bien —se observa a este respecto—, en el caso del precepto ahora cuestionado la esfera jurídica material o sustantiva afectada no es la de un derecho fundamental, sino solamente la patrimonial, protegida por la Constitución sólo como garantía de institutio (art. 33) y la relativa, secundariamente, a la libertad de empresa (art. 38). Estima la Abogacía del Estado que el derecho de propiedad del art. 33 C.E. no se cuenta entre los fundamentales, y cita la doctrina constitucional en la que fundamenta tal aserto (SSTC 111/1983, 166/1986 y 37/1987). La doctrina de la STC 115/1987 no sería exactamente aplicable al presente caso, desde el momento que la tutela judicial efectiva no se refiere a derechos fundamentales sino a meros derechos patrimoniales y, secundariamente, de autodeterminación empresarial.

El artículo cuestionado prohíbe la suspensión, caso de impugnación, del Decreto por el que se califica una finca,

tras el incumplimiento de un plan de explotación y mejora, como «manifiestamente mejorable», previa audiencia de los interesados. El Decreto de calificación implica «el reconocimiento del interés social de la mejora del inmueble» y la necesidad de su ocupación y puede, además, como ocurrió en el caso de autos, declarar urgente la ocupación. La prohibición contenida en el precepto aquí cuestionado se transforma, así, en el mandato positivo de que la ocupación urgente de la finca declarada manifiestamente mejorable pueda llevarse a cabo cuando lo decida la Administración expropiante en vista del interés social que subyace a la expropiación, sin que pueda obstar a ello una resolución judicial cautelar con la que se pretenda evitar la producción de perjuicios al expropiado. La única interpretación posible del art. 6.2, tercer inciso, es, pues, la de que el legislador ha valorado los criterios en presencia (el interés social en que se ocupe la finca, para asentar como subarrendatarios a cultivadores personales y directos; el interés individual del propietario en que no se altere el *status* posesorio en su perjuicio) y ha optado en todos los casos por el interés social. El legislador ha entendido que la ocupación nunca irrogará al propietario perjuicios de mayor envergadura que los que sufrirá el interés social en el caso de que la ocupación quedara impedida *lite pendente* por decisión cautelar de un Tribunal. Así planteado, el problema se limita a saber si el art. 24.1 C.E. impone al legislador el establecimiento de la medida cautelar de suspensión en el régimen del contencioso-administrativo ordinario o, si en el caso de haberla establecido con carácter general (arts. 122 y ss. L.J.C.A.), le queda constitucionalmente prohibido sustraer determinadas clases de supuestos a la ponderación judicial de intereses para proceder él mismo —el legislador democrático— a esta ponderación. A juicio de la Abogacía del Estado, el art. 24.1 no impone al legislador establecer uno o varios tipos de medidas cautelares y, entre ellas, precisamente la de atribuir al Tribunal la potestad de suspender la ejecución del acto impugnado. Sostener otra cosa —se dice— vendría a ser una típica inferencia iusnaturalista que el texto positivo del art. 24.1 C.E. no autoriza y que restringiría, sin fundamento en la Constitución, la libertad del legislador democrático. En cuanto a la pregunta de si, establecida la posibilidad de suspensión con carácter general, puede el legislador excluirla en ciertos casos, entiende la Abogacía del Estado que ello sólo sería inviable si con ello se violara la reserva constitucional de jurisdicción o se fundamentara que tal medida obedece a fines inconstitucionales, carece de fundamento objetivo y razonable o es desproporcionada. Pero, de una parte, la infracción de la reserva de jurisdicción no supone violación del derecho a la tutela judicial efectiva y, de otra, la indagación sobre el fundamento del art. 6.2 corresponde a la esfera del art. 14 C.E., no a la del art. 24.1 C.E., en el que la presente cuestión se centra. No parece, pues, que pueda sostenerse que el precepto cuestionado vulnera el art. 24.1 C.E. La prohibición de suspender no obstaculiza el acceso a la jurisdicción ni merma garantías procesales, ni impide un pronunciamiento de fondo. Además, el derecho cuya tutela aquí se pidió es el de propiedad (secundariamente, el de libertad de empresa) y la garantía de la propiedad, en su vertiente individual, es meramente la de su contenido económico, de modo que, de triunfar el recurso contencioso, la indemnización supondría la exclusión de toda merma en la garantía constitucional de la propiedad. Tratándose de derechos patrimoniales, no hay irreversibilidad ni reintegración difícil. No hay, pues, vulneración del art. 24.1 C.E. y tampoco la hay, por lo demás, de la reserva de jurisdicción, pues al dictar el tercer inciso del art. 6.2 las Cortes no juzgan y, menos aún, ejecutan un *iudicatum*: ponen, simplemente, una norma general y abstracta, aunque sea *lex specialis* respecto a otra norma más general. La reserva constitucional de jurisdicción, no contiene —ni puede contener— la preten-

sión de que lo sometido normalmente a decisión jurisdiccional, caso por caso, deba serlo siempre: Tampoco existe violación del art. 14 C.E., ya que no puede reputarse arbitraria o irrazonable la apreciación del legislador que conduce a que siempre prepondere el interés social sobre el individual del propietario (presunto incumplidor de deberes que le impone la función social). Muchas cláusulas constitucionales justificarían la preponderancia del interés social que informa el inciso cuestionado (arts. 1.1, 9.2, 40.1, 128.1, 129.2 y 130.1), aunque, sobre todo, habría que invocar el art. 33.2 C.E., a la luz de la STC 37/1987: es incontestable la legitimidad constitucional de perseguir la mayor efectividad, incluso inmediata, y la más pronta satisfacción y realización del interés social, sobre el interés individual del empresario, lo que justifica la constitucionalidad del precepto cuestionado. No cabría oponer a lo dicho que este precepto elimina la posibilidad de impedir, en casos concretos, calificaciones arbitrarias de fincas como «manifiestamente mejorables», lo que contrariaría lo dispuesto en los arts. 1.1, 9.3, 103.1 y 106.1 C.E., pues «un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí mismo motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas» (STC 58/1982). Por lo demás, la arbitrariedad de la calificación es tema de fondo, ajeno por completo al incidente de suspensión.

Se concluyó suplicando, por todo ello, que se dictara sentencia desestimatoria de la cuestión.

5. Mediante escrito de 29 de diciembre de 1987, presentado el 15 de febrero de 1988, la representación de la Junta de Extremadura solicitó se le tuviera por personada en la cuestión de inconstitucionalidad.

6. Con fecha 2 de marzo de 1988 se dictó Auto por el Pleno del Tribunal Constitucional en el que se dispuso no haber lugar a la personación solicitada por la Junta de Extremadura, al estar sólo legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el art. 37.2 LOTC.

7. Por providencia de 15 de diciembre de 1992, se señaló para deliberación y fallo de la cuestión el día 17 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar en el examen de la presente cuestión es conveniente aclarar algunos extremos sobre su objeto, alcance y viabilidad, por más que esta última no haya sido discutida en las alegaciones de la Fiscalía General y de la Abogacía del Estado:

a) En la parte dispositiva del Auto mediante el que la cuestión se plantea se designa como objeto de la misma el art. 6.2 de la Ley 34/1979, de Fincas Manifiestamente Mejorables (LFMM, en adelante); pero, a la vista de la fundamentación de tal Auto y de las actuaciones previas, la norma legal de cuya constitucionalidad se duda no es aquel precepto en su conjunto, sino el inciso del mismo en el que, tras declarar la recurribilidad en vía contencioso-administrativa del Decreto de calificación de una finca como «manifiestamente mejorable», se advierte que «no obstante, no se suspenderá en ningún caso la ejecución del Decreto impugnado». Esta es la regla aplicable y relevante para la resolución de la petición de suspensión del Decreto impugnado en el proceso *a quo* y la única que se constituye ahora, por tanto, en objeto del juicio de constitucionalidad.

b) La Sala que promueve la cuestión, además de fundamentar su duda de constitucionalidad, ha introducido en el Auto de planteamiento algunas referencias sobre la «especial relevancia» que en el concreto caso del que conoce tendría la regla impeditiva del art. 6.2 de la LFMM, en atención al aprovechamiento de la finca calificada de «manifiestamente mejorable» y de la distinta explotación de la que habría de ser objeto puesta «en otras manos».

Cualquiera que sea el sentido de estas alusiones, conviene aquí recordar —en coincidencia con lo alegado por la Abogacía del Estado— que en este proceso constitucional se enjuicia, estrictamente, la conformidad a la Constitución de uno o varios enunciados legales, sin tomar en consideración, salvo en lo relativo a la viabilidad de la cuestión, las concretas circunstancias del supuesto planteado en el proceso del que aquélla deriva, sobre las que nada podemos decir y que en nada, tampoco, han de condicionar nuestro enjuiciamiento.

c) Una última precisión es conveniente dejar hecha sobre la alusión que se contiene en el Auto de planteamiento de la cuestión a la existencia de «un camino para entender derogada la norma problemática», acudiendo al art. 7.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y mediante la cual la Sala de Cáceres dio respuesta a lo alegado por la parte actora en el trámite previo al planteamiento de la cuestión. Lleva plena razón el Abogado del Estado al advertir que la cuestión resultaría ociosa y, en cuanto tal, improcedente si la Sala hubiera considerado posible constatar tal derogación, pero no ocurre así. La cuestión es viable no porque el órgano judicial se haya limitado a apuntar, sin certeza, una hipotética derogación, sino, sencillamente, porque es manifiesto que ésta, en los términos en su día expuestos por la actora, no se ha producido. El art. 7.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prescribe que «los derechos enunciados en el art. 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido», pero es del todo evidente que esta regla sobre la interpretación y la aplicación del Derecho no ha venido a derogar, por sí sola ni en relación con el art. 5.1 del mismo texto legal, las normas de ley anteriores que pudieran ser vistas, a la luz de la doctrina de este Tribunal, como contrarias a aquellos derechos fundamentales. Lo que el citado art. 7.2 impone, en norma meramente declarativa, es una interpretación conforme a la Constitución de cualquier precepto que afecte a un derecho fundamental, pero si tal interpretación, visto el enunciado legal, no resulta hacedera, lo procedente, desde luego, no es inaplicar la norma acaso inconstitucional, sino plantear sobre ella —como la Sala de Cáceres ha hecho— cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal. Carece, pues, de todo fundamento la sugerida derogación del inciso del art. 6.2 cuestionado.

Con estas precisiones es ya posible pasar a examinar la constitucionalidad de la regla cuestionada.

2. La regla del art. 6.2 de la LFMM según la cual «no se suspenderá en ningún caso la ejecución del Decreto impugnado» constituye una excepción legal a lo dispuesto en los arts. 122 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, precepto que regulan, con carácter general, la posible suspensión cautelar por los órganos de dicha jurisdicción del acto administrativo objeto de recurso. La Sala que ha planteado esta cuestión estima que la supresión legal de tal posibilidad pudiera deparar la privación para los recurrentes de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución) y resultar, por ello, inconstitucional, apreciación que, en lo sustancial, ha compartido ante nosotros la Fiscalía, no así la Abogacía del Estado.

3. Debemos comenzar señalando que la posibilidad legal de solicitar y obtener de los órganos jurisdiccionales la suspensión del acto administrativo impugnado se configura como un límite a la ejecutividad de las Resoluciones de la Administración. Debe tenerse en cuenta al respecto que esa ejecutividad, manifestación de autotutela administrativa, no pugna, en sí misma, con regla o principio alguno de la Constitución (STC 22/1984, fundamento jurídico 4.º) que ha configurado a la Administración Pública

como institución al servicio de los intereses generales, y cuya actuación ha de quedar informada, entre otros principios, por el de eficacia (art. 103.1 C.E.). Pero la acomodación a la Constitución de tal prerrogativa no permite desconocer que, en determinadas circunstancias, su ejercicio pudiera implicar, cuando el acto administrativo hubiera sido impugnado en vía jurisdiccional, una merma en la efectividad de la tutela judicial. La potestad jurisdiccional de suspensión, como todas las medidas cautelares, responde así a la necesidad de asegurar, en su caso, la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano jurisdiccional: esto es, de evitar que un posible fallo favorable a la pretensión deducida quede (contra lo dispuesto en el art. 24.1 C.E.) desprovisto de eficacia por la conservación o consolidación irreversible de situaciones contrarias al derecho o interés reconocido por el órgano jurisdiccional en su momento.

Ciertamente, el art. 24.1 C.E. no hace referencia alguna a las medidas cautelares ni a la potestad de suspensión. Pero de ello no puede inferirse que quede libre el legislador de todo límite para disponer o no medidas de aquel género o para ordenarlas sin condicionamiento constitucional alguno. La tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, «efectiva», y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por ley a los órganos del poder judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda. Por ello, es preciso reiterar ahora lo que afirmamos en nuestra STC 14/1992, fundamento jurídico 7.º, esto es, que «la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso».

En consecuencia, reconocida por ley la ejecutividad de los actos administrativos, no puede el mismo legislador eliminar de manera absoluta la posibilidad de adoptar medidas cautelares dirigidas a asegurar la efectividad de la Sentencia estimatoria que pudiera dictarse en el proceso contencioso-administrativo; pues con ello se vendría a privar a los justiciables de una garantía que, por equilibrar y ponderar la incidencia de aquellas prerrogativas, se configura como contenido del derecho a la tutela judicial efectiva. Para que ésta se considere satisfecha, es, pues, preciso que se facilite que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión del un Tribunal, y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, pueda resolver sobre su eventual suspensión (STC 66/1984, fundamento jurídico 3.º). Ello, desde luego, sin perjuicio del margen de discrecionalidad del legislador para modular o condicionar la concesión de esa suspensión y del margen de apreciación del juzgador para conceder o negar, ponderadas las circunstancias del caso, la suspensión pedida (STC 66/1984, fundamento jurídico 3.º).

4. Tal fue, por lo demás, la conclusión a que llegamos en nuestra STC 115/1987 (fundamento jurídico 4.º), en que se destacaba el nexo entre la potestad jurisdiccional en suspensión cautelar y la efectividad de la tutela judicial. El Abogado del Estado señala, a este respecto, que la doctrina sentada con dicha Sentencia es inaplicable al presente caso, ya que, si bien declaró inconstitucional un precepto análogo al ahora cuestionado, lo hizo sólo en la medida en que el mismo impedía la suspensión cautelar, por órganos jurisdiccionales, de actos que afectaban a derechos fundamentales, supuesto que aquí no se daría, toda vez que las situaciones subjetivas afectadas por la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (propiedad privada y libertad de empresa) no tendrían, en rigor, la condición de derechos fundamentales. Pero tal tesis no puede ser aceptada; pues el derecho enunciado en el art. 24.1 C.E. tiene, en cuanto límite frente al legislador, una sustantividad propia derivada de su contenido esencial, lo que impide suscribir la afirmación —que el Abogado del Estado efectúa según su interpretación de la citada Sentencia— de que tales límites operan únicamente en la

defensa procesal de un derecho fundamental. Por el contrario, la efectividad de la tutela judicial es exigible, en favor de cualesquiera «derechos e intereses legítimos» (art. 24.1 C.E.) y no sólo de los derechos incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I C.E.

5. Mantiene también el Abogado del Estado que la norma cuestionada no vulnera la efectividad de la tutela judicial por cuanto el derecho debatido en el proceso *a quo* es el de propiedad (secundariamente el de libertad de empresa) y la garantía de la propiedad, en su vertiente individual, es meramente la de su contenido económico, de modo que, de triunfar el recurso contencioso frente a la expropiación, la indemnización supondría la exclusión de toda merma en la garantía constitucional de la propiedad. Tratándose, en efecto —mantiene el Abogado del Estado— de derechos patrimoniales, no hay irreversibilidad ni reintegración difícil.

Este Tribunal difiere de tal punto de vista. El criterio de la posible conversión a un equivalente dinerario del bien o derecho afectado por el acto administrativo no conduce a singularizar la propiedad sobre bienes materiales de las demás situaciones jurídicas subjetivas, pues aquella conversión o ecuación cabe realizarla respecto de todas ellas. La cuestión es más bien, si la valoración económica *a posteriori* del perjuicio puede conseguir, visto el derecho o bien afectado, hacer totalmente reversible su afectación inicial, esto es, restaurar plenamente la situación anterior al acto administrativo. Parece evidente, sin embargo, que la reversibilidad plena o absoluta es, sencillamente, una ficción, pues, de no suspenderse el acto administrativo, el mero transcurso del tiempo podría conllevar un perjuicio en sí mismo irreparable. Por consiguiente, el que el derecho afectado por el precepto cuestionado sea el de propiedad, no justifica una prohibición absoluta de la suspensión como la que contiene tal precepto.

6. Eliminando por el art. 6.2 de la LFMM la posibilidad de una suspensión cautelar del acto administrativo impugnado, rompiéndose así en todo caso el necesario nexo entre tal potestad jurisdiccional y la efectividad de la tutela judicial del art. 24.1 C.E., no cabe sino constatar la incompatibilidad entre la regla cuestionada y el mencionado artículo constitucional.

Y la misma conclusión se impone al examinar la compatibilidad del precepto cuestionado con el derecho a la tutela judicial efectiva, poniendo éste en relación con lo dispuesto en el art. 106.1 C.E., de conformidad con el cual «los Tribunales controlan (...) la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». Tampoco ha definido aquí la norma fundamental cuáles deban ser los instrumentos procesales que hagan posible ese control jurisdiccional, pero sí es preciso afirmar que los mismos han de articularse de tal modo que aseguren, sin inmunidades de poder, una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas. La prerrogativa de la ejecutividad no puede desplegarse libre de todo control jurisdiccional y debe el legislador, por ello, articular, en uso de su libertad de configuración, las medidas cautelares que hagan posible el control que la Constitución exige. Al haberlas suprimido aquí por entero se ha venido también a desconocer, en definitiva, el mandato de plena justiciabilidad del actuar administrativo presente en el art. 106.1.

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 inconstitucional y, por consiguiente, nulo el inciso «No obstante, no se suspenderá en ningún caso la

ejecución del Decreto impugnado» del art. 6.2 de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre Fincas Manifiestamente Mejorables.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Miguel Rodríguez-Fiñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón y Carles Viver i Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

1376 *Pleno. Sentencia 239/1992, de 17 de diciembre de 1992. Recurso de inconstitucionalidad 45/1989. Promovido por 50 Diputados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia contra determinados preceptos de la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, de Organos Rectores de las Cajas de Ahorros de la Región de Murcia.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 45/89, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, como Comisionado de los cincuenta Diputados siguientes: don Jesús Aizpún Tuero, don César Aja Mariño, don Francisco Alvarez-Cascos Fernández, don Mario de Amilivia Salgado, don Felipe Santiago Barrueto, don Jesús Busto Salgado, don Juan Ramón Calero Rodríguez, don Felipe Camisón Asensio, don José Canellas Fons, don Antonio Carro Martínez, don José Cholbi Diego, don Gabriel Díez Berbel, don Gabriel Elorriaga Fernández, don José María Escuin Monfort, doña Elena García Botín, don Arturo García Tizón, don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, don César Huidobro Díez, don Neftalí Isasi Gómez, doña Pilar Izquierdo Arijá, don Diego Jordano Salinas, don Alvaro de Lapuerta Quintero, don Santiago López Valdívieso, don José Ignacio Llorens Torres, don Adriano Marqués de Magallanes, don José Enrique Martínez del Río, don Luis Fernando Medrano y Blasco, don Ricardo Mena Bernal, don Alvaro Molina Fernández-Miranda, don Paulino Montesdeoca Sánchez, don Alfonso Osorio García, don José Joaquín Peñarrubia Agius, don Magín Pont Mestres, don Ramón Rabanera Rivagoiba, don Luis Jacinto Ramallo García, don Miguel Ramírez González, don Enrique Ramón Fajarnes, don Sinfiriano Rebolledo Macías, don Manuel Renedo Omaechevarría, don José Angel del Rey Castellanos, don Gonzalo Robles Orozco, don José Manuel Romay Becaría, doña Luisa Fernanda Rudi Ubeda, don José Isidro Ruiz Ruiz, don José Luis Sánchez Usero, don Joaquín Siso Cruellas, doña Isabel Tocino Biscarola-saga, don José Antonio Trillo y López Mancisidor, don