



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE
COOPERACIÓN LOCAL

CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL 1999-2011

Madrid, diciembre 2011

© Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Secretaría General Técnica

Esta publicación está protegida por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual y la Ley 23/2006, de 7 de julio que lo modifica. No podrá ser reproducida con fines lucrativos sin autorización expresa.

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Catálogo de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública:

<http://www.mpt.es/publicaciones.html>

Edita: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
Secretaría General Técnica

NIPO: 850-11-065-2

Proteja el medio ambiente. No imprima si no es imprescindible

ÍNDICE

	Página
NOTA PRELIMINAR.	9
I. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONCLUIDOS MEDIANTE SENTENCIA.	14
1. STC 240/2006, de 20 de julio de 2006, desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la Ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.	14
1.1. Norma impugnada.	14
1.2. Entidad local que promueve el conflicto.	14
1.3. Dictamen del Consejo de Estado.	14
1.4. STC 240/2006, de 20 de julio de 2006, desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.	22
2. STC 47/2008, de 11 de marzo, por la que se declara extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, planteado en relación con el art. 2 y la Disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L'Horta.	58
2.1. Norma impugnada.	58
2.2. Entidad local que promueve el conflicto.	58
2.3. Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana.	58
2.4. STC 47/2008, de 11 de marzo, por la que se declara extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, planteado en relación con el art. 2 y la Disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana	

	8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L'Horta.	70
II.	CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONCLUIDOS MEDIANTE AUTO.	83
A.	CONCLUIDOS MEDIANTE AUTO DE INADMISIÓN.	83
1.	ATC 419/2003, de 16 de diciembre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002, planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.	83
1.1.	Norma impugnada.	83
1.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	83
1.3.	Dictamen del Consejo de Estado.	83
1.4.	ATC 419/2003, de 16 de diciembre, por el que se acuerda inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002, planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.	111
1.5.	ATC 46/2004, de 10 de febrero, que desestima el recurso de súplica contra el Auto del Pleno de este Tribunal, de 16 de diciembre de 2003, por el que se acordó la inadmisión a trámite y el archivo de las actuaciones del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002.	121
2.	ATC 360/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6453/2004, interpuesto contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.	128
2.1.	Norma impugnada.	128
2.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	129
2.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.	129
2.4.	ATC 360/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6453-2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Almería frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.	131
3.	ATC 361/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7015/2004, interpuesto contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.	136

3.1.	Norma impugnada.	136
3.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	136
3.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana.	136
3.4.	ATC 361/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7015/2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Castellón frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.	147
4.	ATC 362/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7114/2004, interpuesto contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.	152
4.1.	Norma impugnada.	152
4.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	152
4.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana.	152
4.4.	ATC 362/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7114/2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Valencia frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.	152
5.	ATC 363/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7143/2004, interpuesto contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.	153
5.1.	Norma impugnada.	153
5.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	153
5.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana.	153
5.4.	ATC 363/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7143-/2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Alicante frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.	153
6.	ATC 322/2007, de 3 de julio, por el que se indamite el conflicto en defensa de la autonomía local número 5192/2007, interpuesto contra el artículo 49.1.A) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.	153

6.1.	Norma impugnada.	153
6.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	153
6.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.	153
6.4.	ATC 322/2007, de 3 de julio, por el que se indamate el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5192/2007, interpuesto contra el art. 49.1.A) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.	183
7.	ATC 251/2009, de 13 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5305/2009, interpuesto contra el art. 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, que da nueva redacción al apartado 1 del art. 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.	186
7.1.	Norma impugnada.	186
7.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	186
7.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.	186
7.4.	ATC 251/2009, de 13 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5305/2009, interpuesto contra el art. 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, que da nueva redacción al apartado 1 del art. 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.	216
B.	CONCLUIDOS MEDIANTE AUTO DE EXTINCIÓN POR PÉRDIDA DE OBJETO.	224
1.	ATC 513/2004, de 14 de diciembre, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179/2000, interpuesto contra la Ley de las Islas Baleares 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.	224
1.1.	Norma impugnada.	224
1.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	224
1.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.	224
1.4.	ATC 513/2004, de 14 de diciembre, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179/2000, interpuesto contra la Ley de las Islas Baleares 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.	237

2.	ATC 326/2007, de 12 de julio, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3640/2001, interpuesto contra el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.	239
2.1.	Norma impugnada.	239
2.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	239
2.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.	239
2.4.	ATC 326/2007, de 12 de julio, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3640/2001, interpuesto contra el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.	251
III.	CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN TRAMITACIÓN.	255
1.	Conflicto en defensa de la autonomía local número 1610/2000.	255
1.1.	Norma impugnada.	255
1.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	255
1.3.	Dictamen del Consejo de Estado.	255
2.	Conflicto en defensa de la autonomía local número 460/2001.	263
2.1.	Norma impugnada.	263
2.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	263
2.3.	Dictamen del Consejo de Estado.	264
2.4.	Admisión a trámite.	291
3.	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1400/2003.	291
3.1.	Norma impugnada.	291
3.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	291
3.3.	Dictamen del Consejo de Estado.	291
3.4.	Admisión a trámite.	304
3.5.	ATC 486/2004, de 30 de noviembre, por el que deniega la práctica de prueba solicitada en el conflicto en defensa de la	

autonomía local 1400-2003, promovido por el municipio de Santovenia de Pisuerga respecto a la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.	305
4. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3540/2003.	308
4.1. Norma impugnada.	308
4.2. Entidad local que promueve el conflicto.	308
4.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña.	308
4.4. Admisión a trámite.	358
4.5. ATC 359/2004, de 21 de septiembre, deniega la personación de la Entidad Metropolitana de Transporte como parte actora o “como comisionado nombrado al efecto”.	358
5. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1501/2005.	368
5.1. Norma impugnada.	368
5.2. Entidad local que promueve el conflicto.	368
5.3. Dictamen del Consejo de Estado.	368
5.4. Admisión a trámite.	399
6. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317/2005.	400
6.1. Norma impugnada.	400
6.2. Entidad local que promueve el conflicto.	400
6.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.	400
6.4. Admisión a trámite.	418
7. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969/2010.	418
7.1. Norma impugnada.	418
7.2. Entidad local que promueve el conflicto.	418
7.3. Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.	418
7.4. Admisión a trámite.	436
8. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738/2010.	436
8.1. Norma impugnada.	436
8.2. Entidad local que promueve el conflicto.	436

8.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja..	436
8.4.	Admisión a trámite.	455
8.5.	ATC 11/2011, de 14 de febrero, por el que se tiene por personado al Procurador, en nombre y representación del Ayuntamiento de Uruñuela, disponiendo que se entiendan con él las sucesivas diligencias.	455
9.	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385/2010.	458
9.1.	Norma impugnada.	458
9.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	458
9.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.	458
9.4.	Admisión a trámite.	475
10.	Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259/2011.	475
10.1.	Norma impugnada.	475
10.2.	Entidad local que promueve el conflicto.	475
10.3.	Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares.	475
10.4.	Admisión a trámite.	492
10.5.	ATC 93/2011, de 21 de junio, por el que se acumula el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259-2011 al conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969-2010.	492
	NOTA BIBLIOGRÁFICA	495

NOTA PRELIMINAR

La Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, establece en su artículo 11, relativo a la protección legal de la autonomía local, que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

En España, con origen en las "Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local", que fueron aprobadas por el Gobierno el 29 de Julio de 1997, se modificó, entre otras disposiciones legales, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el fin de introducir el denominado "conflicto en defensa de la autonomía local" y permitir a las Entidades locales recurrir leyes estatales y autonómicas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Esta modificación se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional que, tal y como señala su exposición de motivos, perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local al establecer un nuevo procedimiento que abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía, en el marco de la distribución territorial del poder.

Los conflictos en defensa de la autonomía local se regulan en el capítulo IV del título IV (de los conflictos constitucionales) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 75 bis.

1. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

2. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos.

Artículo 75 ter.

1. Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a. *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*
- b. *Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.*
- c. *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.*

2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

4. Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

Artículo 75 quáter.

1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.

2. Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

Artículo 75 quinque.

1. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

2. Admitido a trámite el conflicto, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.

3. El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal.

4. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

5. La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

6. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes.”

Con el fin de conocer de una manera global el desarrollo y el alcance que en la práctica ha tenido la aplicación de este tipo concreto de proceso constitucional, la presente publicación tiene por objeto recopilar los conflictos en defensa de la autonomía local interpuestos en nuestro país desde abril de 1999 hasta febrero de 2011. Tomando como criterio de referencia la fecha de la providencia de admisión a trámite, su sistematización permite conocer el estado en que se encuentra el procedimiento de cada uno de ellos, el contenido de los dictámenes emitidos al respecto por el Consejo de Estado u órganos consultivos equivalentes de las distintas Comunidades Autónomas, las cuestiones de índole procesal que hayan podido surgir (AATC 359/2004, 486/2004, etc.), así como las sentencias y autos dictados en su caso por el Tribunal Constitucional.

Para ello, los conflictos se han sistematizado en tres grandes apartados. En primer lugar, se tratan los conflictos en defensa de la autonomía local que ya han concluido y lo han hecho mediante Sentencia del Tribunal Constitucional. En segundo lugar, se reúnen los conflictos en defensa de la autonomía local que igualmente han concluido, pero lo han hecho mediante Auto del Tribunal Constitucional, bien sea por su inadmisión o por la extinción de su objeto. En tercer lugar, y por último, se recogen los conflictos admitidos a trámite hasta febrero de 2011 por providencia del Alto Tribunal.

Analizando globalmente la recopilación efectuada se observan una serie de datos estadísticos que merece la pena resaltar. Así, se aprecia que el número de conflictos en defensa de la autonomía local que se han interpuesto a lo largo del período tomado en consideración, ordenado según a qué Comunidad Autónoma pertenecen los sujetos que lo promueven, son los siguientes:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CONFLICTOS INTERPUESTOS
ANDALUCÍA	1
ARAGÓN	-
CANARIAS	-
CANTABRIA	1
CASTILLA-LA MANCHA	1
CASTILLA Y LEÓN	3
CATALUÑA	1
COMUNIDAD DE MADRID	-
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	-
COMUNIDAD VALENCIANA	4
EXTREMADURA	-
GALICIA	-
ILLES BALEARS	4
LA RIOJA	2
PAIS VASCO	-
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1
REGIÓN DE MURCIA	-
CIUDAD DE CEUTA	1
CIUDAD DE MELILLA	1

Además hay que añadir que el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002 planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y que fue resuelto mediante Auto del Tribunal Constitucional 419/2003, de 16 de diciembre, fue promovido por 1.185 municipios pertenecientes a las 17 Comunidades Autónomas.

En cuanto al momento en que se encuentran los procedimientos de los distintos conflictos, los datos muestran lo siguiente:

- ▶ Conflictos concluidos mediante Sentencia 2
 - ▶ Conflictos concluidos mediante Auto 9
 - ▶ Conflictos en tramitación 10
 - ▶ Número total de conflictos 21

En relación al tipo de Ley que se impugna a través del correspondiente conflicto, se aprecia que el número de Leyes autonómicas que se han impugnado por considerar que atentan contra la autonomía local dobla al número de Leyes estatales impugnadas. Los datos concretos son los siguientes:

- ▶ Número de Leyes estatales impugnadas 7
 - ▶ Número de Leyes autonómicas impugnadas 14
 - ▶ Número total de conflictos 21

Por último, y con el fin de completar el análisis de los procedimientos que se han seguido en materia de conflictos en defensa de la autonomía local y ayudar a una completa comprensión de su contenido, se incluye en la presente publicación una bibliografía comprensiva de las principales obras y artículos publicados sobre la materia desde la entrada en vigor de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 1999 hasta la fecha.

I. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONCLUIDOS MEDIANTE SENTENCIA.

- 1. STC 240/2006, de 20 de julio de 2006, desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.**

1.1. Norma impugnada.

El artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

1.2. Entidad local que promueve el conflicto.

La ciudad de Ceuta.

1.3. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 29 de junio de 2000.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2000, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al recurso en defensa de la autonomía local contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, que le fue remitido para su consulta en virtud de la comunicación de V. E. de 30 de marzo del año 2000.

Resulta de antecedentes:

Primero: El artículo 21.1.1^a del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta, aprobado por Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, atribuye a dicha Ciudad la competencia sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, entendiéndose, según artículo 21.2, que dicha competencia "comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria". Por otra parte, el artículo 25 del mismo Estatuto de Autonomía, establece que "la ciudad de Ceuta ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado".

Segundo: La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, para atender el dictado de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, estableció que "las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto" (Adicional tercera).

Tercero: El artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, añadió dos nuevos párrafos a la citada Disposición Adicional Tercera, del siguiente tenor: "En todo caso, la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana de estas Ciudades y de sus modificaciones o revisiones competirá al Ministerio de Fomento.

La aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, el cual deberá emitirse en el plazo de tres meses".

Cuarto: Previos los correspondientes informes jurídicos, solicitados por la Presidencia del Gobierno de Ceuta y a instancia de la misma, la Asamblea de Ceuta, entendiéndose que la mencionada norma de la Ley 55/1999 era atentatoria a la autonomía municipal que corresponde a la Ciudad, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de marzo de 2000, adoptó acuerdo cuya certificación se acompaña, de iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, conforme al procedimiento establecido en los artículos 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, solicitando, a tal efecto y según requiere el artículo 75.ter.3 de la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el dictamen preceptivo y no vinculante de este Alto Cuerpo acerca de la procedencia del planteamiento del conflicto en cuestión.

Y, en este estado, V.E. remitió el expediente a este Consejo para su consulta.

1. Se trata de una consulta preceptiva, a tenor de lo dispuesto en el artículo 75.ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se tramita al amparo del artículo 20 y siguientes de la Ley Orgánica de este Alto Cuerpo y los correspondientes preceptos reglamentarios, para cuyo despacho es competente la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

2. El primer problema que se plantea a este Consejo es el alcance de la consulta formulada. En efecto, del conjunto del expediente se deduce la hipótesis según la cual la Ciudad de Ceuta pudiera plantear dos tipos de conflictos ante el Tribunal Constitucional. Por una parte, el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, sí estima que contraviene normas del bloque de constitucionalidad, en especial el citado artículo 21.1.1^a del Estatuto de Autonomía ceutí, para lo que los órganos de dicha Ciudad Autónoma pudieran estar legitimados, al amparo de lo previsto en el artículo 31 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuestiones todas ellas sobre las que habrá de pronunciarse dicho Tribunal si así procediera. Por otro lado, la Ciudad de Ceuta, en su condición de municipio y en defensa de la autonomía local, podría plantear conflictos frente a las normas del Estado con rango de ley que lesionasen dicha autonomía constitucionalmente garantizada, al amparo de lo previsto en el artículo 75.bis y siguientes de la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El tenor estricto de la consulta formulada por la Ciudad de Ceuta se refiere al supuesto del conflicto en defensa de la autonomía local, contemplado en el artículo 75.bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y al efecto de dar cumplimiento expreso a las exigencias procedimentales del art. 75.ter de la citada Ley, por lo cual parece a este Alto Cuerpo que tan sólo a dicho extremo debe referirse el presente dictamen.

3. Una segunda cuestión previa a dilucidar en la presente consulta, es la de la legitimación del recurrente. Si Ceuta ha sido tradicionalmente conceptuada como municipio, incluso al reconocérsele un régimen especial, v. gr. en el artículo 140 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía por Ley 1/1995, pudiera plantearse la duda de si hoy continúa manteniendo esta autonomía municipal. Si el Tribunal Constitucional, en Autos 320/1995 y 10/1996, negó a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla la legitimidad para interponer el recurso de inconstitucionalidad sobre la base de su condición de entes municipales, hoy puede surgir la duda de si puede calificárseles como tales y, en consecuencia, si están legitimadas para interponer el conflicto previsto en el artículo 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

A juicio de este Consejo y sin entrar en la discutida cuestión de si Ceuta es o no una Comunidad Autónoma o constituye un ente autonómico específico, no cabe duda de que, en todo caso, es un municipio. Así resulta de una interpretación acorde con los criterios hermenéuticos fijados en el artículo 3 del Código Civil. En efecto, si en el Preámbulo y artículo 1 de su Estatuto abundan las expresiones procedentes de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas ya constituidas, una interpretación de todo el contexto permite concluir su condición municipal.

Así, según el artículo 7.2 de su Estatuto, los miembros de la Asamblea, que sólo en virtud de su Reglamento de 22 de diciembre de 1995 (art. 1) se denominan Diputados Locales, ostentan, además, condición de Concejales. A éstos no se les reconocen las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad, inmunidad y fuero especial en el ejercicio de sus funciones que a los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre, y su régimen de incompatibilidades e indemnizaciones se asemeja más al de los concejales que al de los Diputados autonómicos.

El carácter municipal de Ceuta y de sus instituciones parece avalado en la aplicación de la legislación reguladora de la Administración Local, en materias tales como competencias, régimen jurídico administrativo, función pública, régimen electoral y régimen económico y financiero, con las especialidades que al efecto prevé la ya citada legislación de Haciendas Locales.

En fin, el artículo 2 de su Estatuto de Autonomía califica de municipal el territorio de Ceuta y el artículo 25 atribuye a las instituciones de la Ciudad las competencias propias de los Ayuntamientos.

En el mismo sentido son concluyentes los antecedentes legislativos del Estatuto, tal como constan en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S.C.D., V Legislatura, nº 115, 15 diciembre 1994, p. 616 y ss.).

Por último, una consideración general de lo que el municipio supone como principio estructural en la constitución territorial española, permite dilucidar el espíritu y finalidad de la norma a interpretar. Según el artículo 137 CE, "el Estado se organiza territorialmente en municipios", organización cuya condición básica enfatiza el artículo 1º de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (en adelante LRBL). Si existen alternativas a la Provincia, previstas en la propia Constitución (v. gr. arts. 144.b y 141), no las hay a la organización municipal, que es coextensiva a todo el territorio estatal. Ahora bien, el Estatuto de Autonomía de Ceuta afirma solemnemente que dicha Ciudad es "parte integrante de la Nación española dentro de su indisoluble unidad" (art. 1), con lo que hace necesaria su condición municipal básica, puesto que la totalidad del territorio nacional se organiza en municipios.

Ciertamente que el legislador español, único competente para modificar el Estatuto de Autonomía de la Ciudad, incluso sin intervención ceutí, puede modificar tales calificaciones, pero es contrario a la lógica que pueda calificar al territorio de nacional y no municipal y, a la vez, afirmar la organización municipal de todo el territorio estatal. Por eso el artículo 2 del Estatuto de Autonomía mantiene la condición municipal del territorio de la Ciudad que convierte en autónoma.

Ahora bien, una vez afirmado el carácter municipal de Ceuta, es evidente su legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, prevista en los artículos 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En Ceuta, por otra parte, concurre la circunstancia prevista en el artículo 75.bis, ter.1.a) de la LOTC, puesto que el artículo 68 de la Ley 55/1999 contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las Ciudades de Ceuta y Melilla.

4. La tramitación ha sido iniciada por acuerdo del Plenario de la Corporación, como exige el artículo 75.ter.2, y la petición de dictamen se ha efectuado en los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entiende lesiona la autonomía local, según establece el art. 75.quáter de la tantas veces citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Dilucidadas estas cuestiones previas, el problema de fondo que se plantea es el de si las nuevas disposiciones introducidas por el artículo 68 de la Ley de 1999 afectan a la autonomía local de Ceuta, lo cual exige plantearse en qué consiste esa autonomía local de la que dicha Ciudad es beneficiaria, aparte de su condición de Ciudad Autónoma.

En efecto, la autonomía de los municipios viene establecida en los arts. 137 y 140 de la vigente Constitución Española, en forma tal que, por una parte, ciñe su contenido a un concepto jurídico indeterminado: los "intereses respectivos". De otra, constituye, como queda claro en los términos del propio art. 137 CE, lo que la doctrina ha denominado, con razón, un principio estructural del ordenamiento territorial del Estado, cuyas consecuencias sobre el caso consultado se han apuntado ya más atrás. Y, además, como la propia doctrina y la jurisprudencia han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del art. 140 CE, viene amparada por una denominada "garantía institucional". Que la Constitución configura los municipios como estructuras básicas de la constitución territorial del Estado es lo que justifica su autonomía. Que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario, y que los "intereses propios" sean un concepto jurídico

intederminado, plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal, constitucionalmente garantizada.

La categoría dogmática de garantía institucional fue objeto de una elaboración doctrinal inicialmente alemana, para expresar aquellos supuestos en que la Constitución, sin llegar a reconocer un derecho fundamental y dejando en libertad al legislador ordinario para la configuración y regulación de una institución, quería asegurar el mantenimiento de dicha institución. Y con este sentido fue recibida en España, primero por la doctrina académica, después por el Tribunal Constitucional y, en fin, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por la doctrina de este Consejo. Fue el Tribunal Constitucional, en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, reiterada después en diversas ocasiones, el que estableció el vigente concepto de garantía institucional cuando declaraba que, "por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar" (F. J. 3).

En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, de 23 de diciembre, la 170/1989, de 19 de octubre, la 148/1991, de 4 de julio y la 46/1992, de 2 de abril. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

El Tribunal Supremo, por su parte, en Sentencia de 10 de febrero de 1996 (impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut del Teatre), utilizó como ratio decidendi la categoría de garantía institucional de la autonomía local y así lo ha hecho este mismo Consejo, precisamente a la hora de informar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional que ahora posibilita esta consulta (dictamen nº 2.484/98, de 18 de junio).

Pero la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite opciones muy diversas en cuanto respeten aquella garantía institucional, según afirma expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 170/1989, de 19 de octubre.

De ahí que la garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece, supone una doble remisión. Por una parte, a unos rasgos con capacidad identificatoria de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone, algo que no puede quedar al arbitrio del legislador ordinario. De otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su Corporación representativa.

Es claro, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el

legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error, a juicio de este Consejo, cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificatorios de la autonomía local que trascienden lo meramente cuantitativo para ceñirse a lo cualitativo, esto es, a lo que se consideran como "intereses respectivos" de la corporación local. No existe, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ-1, una "naturaleza de las cosas" metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que la configuración legal de la misma, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los arts. 137 y 140 de la norma fundamental, también ha de ser tenida en cuenta. Esto es, lo que sean "intereses respectivos" sólo lo establece la Ley, pero no arbitrariamente, sino con referencia al orden concreto que la administración local configura.

Este orden concreto viene hoy día configurado por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. El Tribunal Constitucional considera esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (S. 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores). Y a este mismo criterio responde la doctrinal legal de este Alto Cuerpo, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986 y 2.484/98, de 18 de junio. Los preceptos de esta Ley, dice el Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". "Norma separada y unitaria, que ocupa una posición especial en el ordenamiento, como señala su Exposición de Motivos, en cuanto norma que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local".

Sin duda la Ley de Bases de Régimen Local puede ser derogada o modificada por una norma de rango legal. Pero dentro de una concepción ordinamentalista de nuestro sistema jurídico, vigente al menos desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956, artículo 1º, y que ha sido consagrada por el artículo 9 de nuestra Constitución, los principios básicos del régimen local en ella contenidos hacen que, aunque la Ley sea formalmente una más, autorizada doctrina, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, ya citada, afirme su valor como parámetro de control, dada su posición central en la delimitación del régimen local. Ya este Consejo ha señalado, en más de una ocasión, que hay leyes cuyo carácter formalmente ordinario no empece su consideración de "básicas" en el sentido de fundamentales de todo o de un sector del ordenamiento, en cuanto contienen los conceptos cabeceras de diferentes grupos normativos.

Ahora bien, la LBRL atribuye al municipio "en todo caso" competencias sobre "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" (art. 25.2.d), lo cual hace del urbanismo, como fruto de una larga trayectoria histórica, una materia inherente a la gestión de los intereses municipales (art. 25.1). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha hecho, a su vez, del urbanismo una materia propia del "interés local" en cuanto categoría abstracta, medida de las competencias municipales. Tal es el sentido de la línea jurisprudencial abierta por la Sentencia de 13 de julio de 1990 y continuada, entre otras en la de 21 de febrero de 1994, 25 de octubre de 1995, 20 de noviembre de 1995, 23 de abril de 1996 y 24 de abril de 1996. Precisamente la primera de las Sentencias citadas aplica los conceptos y criterios establecidos en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1989 (B.O.E. de 24 de febrero de 1989) y que, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Española, es parte integrante de nuestro ordenamiento, si bien con el carácter indicativo y orientativo propio de dicha Carta.

Por eso, una larga serie de Sentencias del Tribunal Constitucional han hecho del urbanismo una competencia inherente a la autonomía local, como se deduce de la evolución de la normativa sobre la materia. Así la 40/1998, de 9 de febrero, afirma que "no es necesario argumentar particularmente que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el artículo 25.2.d) de la LBRL que el municipio ejercerá sus competencias en materias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística y al prever, en el artículo 84.1.d) de la misma Ley, el sometimiento de la actividad de los ciudadanos a previa licencia y a otros actos de control preventivo", criterio avalado cuando se trata de interpretar legislación sectorial, como es el caso de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante.

6. Ahora bien, así planteada la cuestión, surge el problema de si, por hipótesis, la primitiva redacción de la Adicional Tercera de la Ley del Suelo, al establecer el "marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto" para el ejercicio de las potestades urbanísticas de la Ciudad de Ceuta, introduce una previsión específica para la futura configuración legal de dichas potestades urbanísticas. Esto es, si el régimen introducido por el artículo 68 de la Ley 55/1999 no es sino una consecuencia del régimen legal previsto en la propia Adicional Tercera de la Ley 6/1998.

A juicio de este Alto Cuerpo, la respuesta a esta cuestión debe ser negativa, al menos por las siguientes razones:

En primer lugar, el Estado carece de competencias sobre el planeamiento urbanístico, como estableció taxativamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

En efecto, en dicha Sentencia se establece claramente que "el urbanismo como sector material, susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos clarificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación..." (FJ 6). Añadiendo "que en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española, es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo y, por ende, es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística en el sentido más arriba expuesto", concluyendo que "dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo... el Estado carece de competencias sobre la materia" (FJ 12).

Entrando en el tema del planeamiento, afirma el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia que "si la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas... sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos" (FJ 25).

Atendiendo a esta doctrina del más alto intérprete de la Constitución, la Ley 6/1998, de 13 de abril, al modificar la Ley del Suelo, afirmaba en su Exposición de Motivos haber "querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta". Es claro y evidente que la Ley del Suelo, en su versión de 1998, no contenía previsión legal alguna para atribuir a la autoridad estatal la intervención sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta, sino todo lo contrario.

Por esta razón, y este es el segundo de los argumentos atrás enunciados, la Ley del Suelo no dice nada de planes urbanísticos, ni generales ni parciales, y en su Adicional Tercera se limita a remitirse a las leyes 1/95 y 2/95, de 13 de marzo, en que se contienen los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, en los cuales se atribuye, con carácter exclusivo, el urbanismo a una y otra Ciudad Autónoma (art. 21.1.1ª). Y es claro que a tenor del artículo 21.2, las competencias urbanísticas contempladas en el 21.1.2, alcanzan a "cuanto a la administración, inspección y sanción se refiere", extremo en el que ha de entenderse incluido el planeamiento, no sólo por mera lógica, sino atendiendo al R.D. de 4 de agosto de 1995, apartado B, sobre transferencia de servicios en materia de urbanismo, cuyo valor interpretativo de las disposiciones estatutarias ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional (S. 59/1995, de 17 de marzo y las en ella citadas). Si el urbanismo y, concretamente, el planeamiento, es materia de competencia compartida entre las instancias locales y autonómicas, en el caso de Ceuta, por expresa y taxativa disposición legal, corresponde al municipio de Ceuta.

Ciertamente que el artículo 21.2 se remite a "los términos que establezca la legislación del Estado", pero tal inciso se refiere a la potestad reglamentaria y aunque se reconozca el contenido normativo de los planes urbanísticos, resulta evidente que la potestad de su elaboración y aprobación no puede incluirse en aquélla.

Sabido es que la autonomía local no equivale a soberanía y que supone un ámbito de competencias sometido a normas, lo cual justifica, si bien no exige, un control de legalidad a la vez que excluye el de oportunidad. Así lo ha establecido indubitadamente el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 4/1981 de 2 de febrero. Ahora bien, lo que es totalmente contrario a tal decantación del concepto de autonomía local es la extensión fáctica del control de oportunidad mediante la extensión de la normatividad hasta sustituir la legalidad por lo que cabría denominar legalización de la intervención.

A estas argumentaciones fundamentales podrían añadirse otras en las que insisten los documentos incorporados al expediente consultado, de las que el Consejo prefiere prescindir por incidir más en el plano de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas a las que se pretende asimilar la Ciudad de Ceuta y no a su autonomía municipal, constitucionalmente garantizada, cuestión a la que se ciñe, como antes se dijo, la presente consulta.

7. Así establecido el alcance de la autonomía local de la que Ceuta es titular, su protección mediante una garantía institucional contenida en la Constitución y su integración, entre otras, por las competencias urbanísticas de planeamiento, el Consejo considera que las normas introducidas en la Ley del Suelo de 1998 por la Ley 5/1999, podrían violar el contenido sustancial de dicha autonomía local.

En efecto, de los dos nuevos párrafos que se introducen en la Disposición Adicional Tercera, el primero transfiere la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana y sus modificaciones o revisiones al Ministerio de Fomento, esto es, la atribuye al Estado, sobre cuya falta de títulos al respecto se ha pronunciado ya el Tribunal Constitucional y lo ha reconocido en la Ley del Suelo de 1998 el propio legislador. Y lo hace, además, contraviniendo la Ley 1/1995, art. 21.1, cuyo carácter orgánico requiere un procedimiento de revisión no aplicado al caso (art. 81.2).

En el segundo de los nuevos párrafos introducidos por la Ley 55/1999, por una parte se avala lo antes dicho, puesto que se reconoce la competencia de los órganos ceutíes para la aprobación definitiva del planeamiento y, por otro lado, se somete dicha aprobación a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento. Ahora bien, precisamente un informe preceptivo y vinculante supone un desapoderamiento de la autoridad consultante en pro de la autoridad dictaminadora, puesto que es claro que quien ha de ser consultado y emite una consulta que ha de ser obedecida, tiene, cualquiera que sea la denominación de su intervención, la potestad de decidir. A estos efectos debe recordarse que, con relación a la autonomía de las entidades locales, el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de junio de 1996, confirmó la doctrina sentada en la de 11 de abril de 1990, de acuerdo con la cual la exigencia de un dictamen previo para el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de las entidades locales, reconocido en el artículo 221.1 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, debilita la autonomía local, lo que debería decirse *a fortiori*, cuando el dictamen preceptivo se convierte en vinculante.

En consecuencia, las disposiciones en cuestión, aparte de que afecten o no a la distribución competencial entre el Estado y la Ciudad Autónoma de Ceuta, extremo sobre el que en su caso deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional si es que se plantea el correspondiente conflicto, al amparo del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puede estimarse que afecta muy sensiblemente a las competencias urbanísticas ceutíes en un aspecto, el planeamiento, de típica competencia municipal como, según se expuso más atrás, ha afirmado taxativamente el más alto intérprete de la Constitución y reconocido la más autorizada doctrina.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen motivos suficientes para que la Ciudad Autónoma de Ceuta plantee, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 55/1999, en cuanto modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril."

1.4. STC 240/2006, de 20 de julio de 2006, desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-

Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta, representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistida por el Abogado don Eduardo García de Enterría, en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 8 de agosto de 2000 don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la ciudad Autónoma de Ceuta, planteó conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración.

De dicho escrito y de la documentación que se adjunta resultan los siguientes antecedentes:

a) Por Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Ceuta, cuyo art. 21.1.1 le atribuye competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”; atribución competencial que, de acuerdo con lo previsto en el art. 21.2, “comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”.

Por otra parte el art. 25 establece que: “La ciudad de Ceuta ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejercen las Diputaciones Provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado”.

En concordancia con los anteriores preceptos el art. 7.2 dispone que los miembros de la Asamblea de Ceuta ostentan también la condición de Concejales; y el art. 15 que el Presidente tiene también la condición de Alcalde.

El art. 12.2, al regular las competencias de la Asamblea, dispone que: “La Asamblea de Ceuta ejercerá, asimismo, las restantes atribuciones que, de acuerdo con la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, corresponden al Pleno de los Ayuntamientos”. “No obstante, la Asamblea de Ceuta podrá delegar en el Consejo de

Gobierno las facultades previstas en el epígrafe i) del número 2 del artículo 22 de la citada Ley”.

b) La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, dictada como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, establecía en su disposición adicional tercera que: “Las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto”.

Posteriormente el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadió dos nuevos párrafos a la citada disposición adicional tercera del siguiente tenor:

“En todo caso, la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus modificaciones o revisiones competirá al Ministerio de Fomento.

La aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones corresponderá a los órganos competentes de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, el cual deberá emitirse en el plazo de tres meses”.

c) El Pleno de la Asamblea de la ciudad de Ceuta, en sesión extraordinaria celebrada el día 15 de marzo de 2000, adoptó por mayoría absoluta el siguiente acuerdo:

“1º) Acordar el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones.

2º) Acordar iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, conforme a lo dispuesto en el art. 75.ter.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (añadido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril) solicitando, con carácter previo, Dictamen del Consejo de Estado”.

d) La ciudad de Ceuta, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 30 de marzo de 2000, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que fue inadmitido mediante ATC 202/2000, de 25 de julio, por falta de legitimación de la Asamblea de la ciudad de Ceuta para promoverlo [arts. 162.1 a) y 32.2 LOTC], al no constituir la ciudad de Ceuta una Comunidad Autónoma.

Simultáneamente a la interposición del recurso de inconstitucionalidad la Asamblea de la ciudad de Ceuta, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 75 bis y siguientes de la LOTC, inició la tramitación del presente conflicto en defensa de la autonomía local, solicitando, con carácter previo a su formalización, Dictamen del Consejo de Estado dentro del plazo de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley que entiende que lesiona la autonomía local (arts. 75 *ter* y *quater*).

El Consejo de Estado emitió en fecha 29 de junio de 2000 su Dictamen. En él considera: “Que existen motivos suficientes para que la ciudad Autónoma de Ceuta

plantee, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 55/1999, en cuanto modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril”.

Dicho Dictamen fue recibido por el Presidente de la ciudad Autónoma de Ceuta el día 10 de julio de 2000.

2. En el escrito presentado por la representación de la ciudad de Ceuta se expone la fundamentación jurídica que a continuación se extracta sintéticamente:

a) En cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, se afirma en primer lugar la legitimación de la ciudad de Ceuta para promover un conflicto en defensa de la autonomía local. A tal propósito se argumenta que, si en el ATC 202/2000, de 25 de julio, el Tribunal Constitucional ha declarado que la ciudad de Ceuta no es una Comunidad Autónoma, resulta evidente que no puede negarse la condición municipal de Ceuta. Como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado no puede olvidarse que, de conformidad con la Constitución, el municipio es un elemento esencial de la organización territorial del Estado (art. 137 CE), cuyo carácter básico destaca el art. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Si Ceuta forma parte integrante de la Nación española (art. 1 Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo) y todo el territorio nacional se organiza en municipios no cabe sino llegar a la conclusión de que su territorio, enclavado en África y sin colindancia con otros territorios de España, constituye un verdadero municipio. Podría estar adscrito o incorporado a otro municipio, pero no estándolo constituye un municipio.

Esa es además la naturaleza que siempre ha tenido Ceuta y que le ha reconocido la misma Constitución, cuya disposición transitoria quinta denomina Ayuntamientos a las instituciones encargadas del gobierno y administración de las ciudades de Ceuta y Melilla, y es a los Ayuntamientos a quienes corresponde el gobierno y administración de los municipios, salvo los que funcionen en régimen abierto (art. 19 LBRL). El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, reconoce explícitamente ese carácter al prever que se aplicará en Ceuta y en Melilla el régimen municipal en materia de Hacienda establecido en las Leyes que regulan sus especialidades económico-fiscales (disposición final primera 4). La Ley de haciendas locales 39/1988, de 28 de diciembre, regula el régimen de Ceuta y Melilla como un régimen especial, reconociendo su carácter de entidades locales. Y el Tribunal Constitucional, en los AATC 320/1995 y 10/1996, ha afirmado la condición de Ceuta como ente municipal al negar su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Por su parte la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta, no ha cambiado en nada la situación precedente. La ciudad de Ceuta tiene las competencias de los Ayuntamientos (art. 25); la Asamblea de Ceuta ejerce todas las funciones que corresponden al Pleno de los Ayuntamientos en los términos de la LBRL (art. 12.2); los miembros de la Asamblea son concejales, y sus requisitos de elegibilidad son los previstos en la legislación estatal para las elecciones locales (art. 8); el Presidente tiene la condición de Alcalde (art. 15); el régimen jurídico de la ciudad es el establecido en la legislación de régimen local, sin perjuicio de las especialidades de la organización propia de la ciudad establecidas en su estatuto (arts. 30 y 31). En fin, el art. 2 del estatuto expresamente denomina al territorio de Ceuta “término municipal”.

En este sentido la negación de su condición de Comunidad Autónoma implica necesariamente su reconocimiento de entidad municipal. No existe incompatibilidad entre Comunidad Autónoma y entidad local, pero si constitucionalmente el Estado se organiza en municipios, provincias y en comunidades autónomas, y el territorio de Ceuta no es una Comunidad Autónoma, necesariamente tiene que ser una entidad local.

b) Siguiendo con los requisitos formales se alega, en segundo lugar, que la norma con rango de Ley del Estado frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla, como se afirma en el Dictamen del Consejo de Estado. En cualquier caso Ceuta representa, no una séptima parte de los municipios afectados, sino la mitad, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial afectada. Concurren, por lo tanto, los requisitos exigidos por el art. 75.ter.1 a), y en cualquier caso en su epígrafe b) LOTC.

Por lo demás la iniciación de la tramitación de este conflicto se ha decidido en acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros del órgano plenario de la Corporación, que es la Asamblea; y, una vez adoptado, se solicitó Dictamen del Consejo de Estado, como exige el art. 75.ter.3 LOTC, en el plazo establecido por el art. 75.quater.1 LOTC.

c) Las alegaciones sobre el fondo se inician argumentando que la Constitución estructura territorialmente al Estado en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan (art. 137). Se trata de una estructura básica que debe quedar protegida suficientemente frente al legislador ordinario, en la que se insertan los municipios que deben tener autonomía (arts. 137 y 140 CE), la cual, para que sea efectiva y real, requiere que exista una garantía institucional clara, que en efecto viene afirmada por la propia Constitución. El Tribunal Constitucional, acogiendo la elaboración doctrinal de dicha categoría, ha establecido el concepto de garantía institucional al señalar que, “por definición ... la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar” (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3).

Así pues la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de garantía institucional; lo cual supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supra locales en dichos asuntos o materias (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre). Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992, de 2 de abril). De modo que el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que como concepto jurídico indeterminado debe concretarse en tiempo y lugar.

El Tribunal Supremo utilizó en la Sentencia de 10 de febrero de 1996 (al resolver la impugnación por la Generalidad de Cataluña de un Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut de Teatre) como *ratio decidendi* la categoría institucional de la autonomía local. También fue el soporte fundamental

del Informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de reforma de la LOTC que creó el procedimiento para plantear conflictos en defensa de la autonomía local.

Ahora bien, la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que puede construirse respondiendo opciones muy diversas, todas ellas admisibles siempre que respeten la garantía institucional que deriva de la Constitución (STC 170/1989, de 19 de octubre). De ahí que la garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece supone una doble remisión. Por una parte, a unos rasgos con capacidad identificadora de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone en la conciencia social y en el momento actual, extremos que no pueden quedar al arbitrio del legislador ordinario. Por otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su corporación representativa, pero sin que el legislador ordinario pueda efectuar esa configuración sin limitación. Como el Tribunal Constitucional tiene declarado, más allá de un contenido mínimo de la autonomía el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local (STC 148/1991, de 4 de julio), pero no es menos evidente que la configuración legal de ésta, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los arts. 137 140, ha de ser también tenida en cuenta (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1). Esto es, la determinación de los intereses que definen el ámbito de la autonomía local ha de venir establecida por la ley, pero no arbitrariamente, sino con referencia al orden concreto que integra el régimen jurídico de la Administración local.

Este orden concreto está hoy en día configurado por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la LBRL, que el Tribunal Constitucional considera como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (STC 27/1987, de 27 de febrero; doctrina reiterada en posteriores resoluciones).

Los preceptos de la LBRL constituyen, como se indica en el Dictamen del Consejo de Estado, principios básicos que informan toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que en dicha disposición legal se establece, ocupando una posición especial en el Ordenamiento en cuanto norma que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local. Así se recoge en su art. 1, al definir las distintas entidades locales, en los siguientes términos: “1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 2. La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos”.

No se trata de que la LBRL sea una norma inmodificable, cuyo contenido no pueda ser alterado por otra de igual rango, sino de que tiene una configuración central del régimen local; por ello la doctrina resalta, a la vista de la jurisprudencia constitucional antes aludida, que los principios básicos que recoge tienen el valor de parámetro de control. Se trata, por lo tanto, de una Ley básica, en el sentido de que representa el fundamento de todo un sector del Ordenamiento jurídico en cuanto contiene los principios y conceptos esenciales del mismo.

d) Hechas las anteriores consideraciones sobre la autonomía local la representación de la ciudad de Ceuta continúa sus alegaciones centrándose en el urbanismo, y señala que éste configura una materia o actividad que contribuye esencialmente a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y

ha de ser considerado, conforme al art. 25.1 de la LBRL inherente a los intereses municipales. Para gestionar estos intereses y satisfacer aquellas necesidades y aspiraciones el Municipio tiene competencia, “en todo caso”, sobre ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d) LBRL].

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, de acuerdo con los referidos preceptos legales, ha resaltado que el urbanismo en todas sus facetas es un interés local, un interés propio (en los términos del art. 1 LBRL) de los municipios, y, en consecuencia, como categoría abstracta, conforme un parámetro de medida de las competencias municipales (Sentencias, entre otras, de 13 de julio de 1990, 21 de febrero de 1994, 25 de octubre de 1995, 20 de noviembre de 1995, 23 de abril de 1996 y 24 de abril de 1996). Precisamente la primera de las Sentencias mencionadas aplica los criterios y conceptos establecidos en la Carta Europea de la autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el día 20 de enero de 1989 (BOE de 24 de febrero de 1989) que, de acuerdo con lo estatuido por el art. 96 CE, forma parte integrante de nuestro Ordenamiento, si bien con el carácter indicativo y orientativo propio de dicha Carta.

Una larga serie de Sentencias del Tribunal Constitucional ha hecho también del urbanismo una competencia inherente a la autonomía local, como se deduce de la evolución normativa en la materia. Doctrina reiterada que se recoge en la STC 40/1998, de 19 de febrero, al afirmar que “no es necesario argumentar particularmente que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2 d) LBRL que el municipio ejercerá sus competencias en materia de ‘ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística’ y al prever, en el artículo 84.1 d) de la misma Ley, el sometimiento de la actividad de los ciudadanos ‘a previa licencia y a otros actos de control preventivo”.

e) A juicio de la entidad que plantea el presente conflicto la cuestión que en él se suscita estriba en determinar el alcance de la competencia local de la que Ceuta es titular en materia de urbanismo.

Dicha competencia se tiene en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 LBRL), y concretamente “en el marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto” (redacción original de la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril). Como se señala en el Dictamen del Consejo de Estado es preciso comprobar si la citada Ley 6/1998, de 13 de abril, contenía una previsión específica para la futura configuración legal del ejercicio por la ciudad de Ceuta de su competencia urbanística en relación con el planeamiento; esto es, si el Estado puede configurar el planeamiento urbanístico como lo considere más oportuno, de modo que la modificación operada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, no sería sino una consecuencia del régimen legal ya previsto en la Ley 6/1998, de 13 de abril (es decir, una simple modificación del mismo).

Pues bien, como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado, la competencia en materia de planeamiento urbanístico es de Ceuta, sin que el Estado, conforme a lo establecido en la Ley 6/1998, de 13 de abril, conservase competencia alguna, ni pueda ahora atribuírsela. Y ello, ante todo, porque el Estado carece hoy en día de competencias sobre el planeamiento urbanístico, tal y como se estableció en la STC 61/1997, de 20 de marzo.

En efecto, el Tribunal Constitucional declaró en la mencionada Sentencia que: “el urbanismo como sector material, susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes ... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos calificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación” (FJ 6). A lo que se añadió que “en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española, es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre urbanismo y, por ende, es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística en el sentido más arriba expuesto”, concluyendo que, “dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo ... el Estado carece de competencias sobre la materia” (FJ 12). En relación, más concretamente, con el planeamiento, el Tribunal Constitucional afirmó que “si la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas... sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos” (FJ 25).

La Ley 6/1998, de 13 de abril, se dictó precisamente como consecuencia de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, y su exposición de motivos es terminante sobre la voluntad del legislador y el contenido de la propia Ley. Así se dice en ésta que “el legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común” (párrafo primero de la exposición de motivos). Por su parte el párrafo sexto de dicha exposición de motivos no puede ser más explícito al indicar que: “La Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y ésta”.

El texto de la Ley, por lo demás, confirma esa voluntad, puesto que no contiene previsión alguna sobre el planeamiento urbanístico respecto a ningún municipio. Dicha disposición legal no contenía, por lo tanto, ninguna previsión para atribuir a la autoridad estatal la intervención sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta.

Así pues la Ley 6/1998, de 13 de abril, no atribuye competencia alguna al Estado en materia de planeamiento urbanístico. Pero además esta competencia tampoco resulta de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta, a la que se remite la disposición adicional tercera de aquélla Ley. El Estatuto de Autonomía de Ceuta atribuye el urbanismo

con carácter exclusivo a la ciudad de Ceuta. Así su art. 21.1 dispone que: “la ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: 1- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. El apartado 2 del citado precepto establece que: “En relación con las competencias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la normativa reglamentaria”.

Por su parte el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en cuanto a las funciones que asume la ciudad de Ceuta y las que se reserva el Estado dispone lo siguiente:

“B) Funciones que asume la ciudad de Ceuta e identificación de los servicios que se traspasan.

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, y al amparo del art. 21.1.1º del Estatuto de Autonomía de Ceuta, la ciudad de Ceuta asume, dentro de su ámbito territorial, en los términos del presente Acuerdo y demás normas que lo hagan efectivo y se publiquen en el ‘Boletín Oficial del Estado’, las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado, resolutivo, de gestión, consultivo, de tutela y fiscalización, salvo las reservadas a la Administración del Estado en el epígrafe C) de este Acuerdo.

C) Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado.

En consecuencia, con la relación de funciones traspasadas permanecerán en la Administración del Estado y seguirán siendo ejercidas por los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente o por los Departamentos a los que en cada caso corresponda[n], por razón de la materia, las que atribuye al Estado la legislación vigente, y en particular, la Ley de Costas y el Reglamento para su ejecución”.

De modo que desde el día 1 de enero de 1997 (norma I del citado Acuerdo) la ciudad de Ceuta ha venido ejerciendo las funciones de aprobación de los planes de urbanismo, tanto del planeamiento general como del parcial, pues las facultades de administración, entre las que se encuentra la aprobación de los planes, se han transferido sin limitación alguna. Sólo el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria ha sido limitado, especificándose que debe realizarse en los términos que establezca la legislación del Estado; pero es evidente que la potestad de elaboración y aprobación de planes no puede incluirse en la reglamentaria. La remisión a la legislación de urbanismo se ha concretado en la remisión a la legislación general, con lo cual ha resultado excluida la posibilidad de promulgar leyes singulares, lo que por otra parte sería contrario al art. 14 CE.

En el Acuerdo de la Comisión Mixta antes referido expresamente se atribuyen a la ciudad de Ceuta, entre otras, las funciones de aprobación de los planes de ordenación, no reservándose el Estado ninguna facultad en materia de urbanismo que tenga hoy en día virtualidad. Dicho Acuerdo no sólo se refiere a urbanismo, sino también a la ordenación del territorio, siendo, por lo demás, idéntico al aprobado para la ciudad de Melilla, por lo que ha de entenderse que la referencia a la legislación vigente se predica de la relativa a la ordenación del territorio, lo que

confirma la alusión específica a la Ley de costas y a su Reglamento así como también por la inexistencia en la fecha de aprobación del Acuerdo de la Comisión Mixta de competencias del Estado sobre el urbanismo (salvo en relación con el plan nacional: art. 118 texto refundido sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 26 de julio de 1992).

Así pues el referido Acuerdo, cuyo alcance interpretativo es claro, confirma plenamente que las competencias en estas materias fueron asumidas por la ciudad de Ceuta sin limitación alguna, y que el Estado no se reservó más facultades en materia de urbanismo que las que le pudiese atribuir la Constitución, porque de hecho no existía ninguna en la legislación vigente. En definitiva el Estado carece de competencias en planeamiento urbanístico, correspondiendo exclusivamente a la ciudad de Ceuta, por expresa disposición legal, todas las relativas a esta materia.

f) Sentado el alcance de las competencias de la ciudad de Ceuta (entre las que se incluyen la urbanística de planeamiento), así como el de la autonomía local de la que es titular (la garantía institucional contenida en la Constitución), la representación procesal de esta ciudad concluye que el art. 68 de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre, vulnera el contenido esencial de su autonomía local.

En efecto, de los dos nuevos párrafos que se introducen por el citado precepto legal en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, el primero transfiere la aprobación definitiva del Plan general de ordenación urbana y sus modificaciones o revisiones al Ministerio de Fomento, cuya falta de títulos al respecto ha sido declarada por el Tribunal Constitucional y reconocida en la Ley 6/1998, de 13 de abril. Tal transferencia contraviene, además, el Estatuto de Autonomía de la ciudad de Ceuta, que, por su carácter de Ley orgánica, requiere que las modificaciones normativas que lo afecten se produzcan mediante un procedimiento de revisión que no ha sido seguido en este caso (art. 81.1 CE).

El segundo de los párrafos, por una parte, avala lo antes dicho, ya que reconoce la competencia de los órganos de la ciudad de Ceuta para la aprobación definitiva del planeamiento, pero, por otra, somete dicha aprobación a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento. Ahora bien, precisamente un informe preceptivo y vinculante supone un desapoderamiento de la autoridad consultante en favor de la autoridad dictaminadora, ya que es claro que quien ha de ser consultado y emite una consulta que ha de ser obedecida tiene, cualquiera que sea la denominación de su atribución, la potestad de decidir. Debe recordarse al respecto que, en relación con la autonomía de las entidades locales, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de junio de 1996, confirmó la sentada en la anterior Sentencia de 11 de abril de 1990, según la cual la exigencia de un dictamen previo para el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de las entidades locales, establecida en el art. 221.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, debilita la autonomía local cuando el dictamen preceptivo se convierte en vinculante.

Como indica en su Dictamen el Consejo de Estado la autonomía local no equivale a soberanía, y supone un ámbito de competencias sometido a normas, lo cual justifica, si bien no exige, un control de legalidad, a la vez que excluye el de oportunidad (en este sentido, STC 4/1981, de 2 de febrero). Ahora bien, lo que es totalmente contrario a tal decantación del concepto de autonomía local es la ampliación del control de oportunidad mediante la extensión de la normativa hasta sustituir la legalidad por lo que cabría denominar “legalización de la intervención”.

En consecuencia la disposición legal objeto del presente conflicto afecta muy sensiblemente a las competencias urbanísticas de la ciudad de Ceuta en un aspecto, el planeamiento, de típica competencia municipal. Y aún más, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, incide en una obvia vulneración de carácter formal, puesto que pretende modificar el Estatuto de Autonomía y el Real Decreto de transferencias siendo claro que una Ley ordinaria no puede modificar una Ley orgánica y que los Acuerdos de la Comisión Mixta vinculan al Estado, de modo que los Reales Decretos que los recogen no pueden ser derogados por una Ley estatal (SSTC 59/1995, de 17 de marzo; 76/1983, de 5 de agosto).

Concluye el escrito de demanda solicitando del Tribunal Constitucional que tenga por planteado conflicto en defensa de la autonomía local, y que, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que se declare la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada de la ciudad de Ceuta y que la competencia para la aprobación de los Planes de ordenación urbanística corresponde exclusivamente a la ciudad de Ceuta. Así como que también acuerde finalmente, si lo considera oportuno, la iniciación del procedimiento para la declaración de inconstitucionalidad del art. 68 de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre.

3. Mediante providencia de 16 de enero de 2001 la Sección Cuarta acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad autónoma de Ceuta y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75. quinqués. 2, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de la Nación, a través del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Asimismo acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que se hizo en el núm. 27, de 31 de enero de 2001; y en el “Boletín Oficial de la ciudad de Ceuta”, lo que se llevó a cabo en el núm. 3.980, de 6 de febrero de 2001.

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 1 de febrero de 2001 el Vicepresidente Primero del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el 7 de febrero de 2001 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara no se personaba en el procedimiento y se abstenía de formular alegaciones.

6. El Abogado del Estado, a través de escrito presentado el 15 de febrero de 2001, se personó en el presente procedimiento y formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

a) El alegato se inicia con una breve exposición de los antecedentes del presente conflicto, para entrar a continuación a examinar la delimitación de su objeto. Dado que no existe aún doctrina de este Tribunal sobre el ámbito subjetivo y objetivo del conflicto en defensa de la autonomía local, se acude a la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que introdujo este nuevo procedimiento constitucional. En la misma se afirma que el objeto de impugnación es “la garantía constitucional de la autonomía local”, mediante la cual se persigue abrir “una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder”.

Desde el punto de vista subjetivo la exposición de motivos afirma que los municipios y las provincias son los únicos destinatarios de la Ley.

A partir de estos datos el Abogado del Estado sostiene que la Ley pretende establecer un procedimiento de enjuiciamiento constitucional de las leyes en relación con la garantía constitucional de la autonomía local que no puede entenderse como un nuevo procedimiento de inconstitucionalidad, pues ello hubiera requerido la modificación de la Constitución en su art. 162.1 a), que establece la legitimación para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad. Se trata pues de un enjuiciamiento delimitado subjetivamente por estar deferido a la iniciativa de municipios y provincias y objetivamente por ordenarse a la tutela de la autonomía local configurada en los arts. 137, 140 y 142 CE. Por otra parte se trataría de un nuevo conflicto más específico que el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales (art. 73 y ss LOTC), cuyo alcance ha sido delimitado, entre otras, por la STC 45/1986. La adaptación de la doctrina allí sentada permite deducir una condición para que exista legitimación en el presente conflicto: que la competencia que se reivindica por el ente local forme parte de la “garantía constitucional de la autonomía local” en los términos en que la ha configurado este Tribunal. De ahí que sea necesario que el órgano requerido haya ejercido una competencia que no tiene, que ésta corresponda al órgano requirente, y que la atribución discutida forme parte de la garantía constitucional de la autonomía local. Una interpretación distinta a la anterior desnaturaría el conflicto en defensa de la autonomía local y desconfiguraría el régimen constitucional de enjuiciamiento constitucional de las leyes. Esta restricción objetiva en el presente caso ha sido puesta de manifiesto por el ATC 202/2000, de 25 de julio, que inadmitió el recurso de inconstitucionalidad planteado por la ciudad de Ceuta por falta de legitimación de la Asamblea de la ciudad al no constituir ésta una Comunidad Autónoma.

De lo anterior deduce el Abogado del Estado que en este procedimiento la ciudad de Ceuta está exclusivamente legitimada, en su condición de ente local, para reivindicar competencias que están constitucionalmente garantizadas en el ámbito de la autonomía local, puesto que no estamos ante un recurso de inconstitucionalidad ni ante un conflicto constitucional de competencias. Si se admitiera enjuiciar en este procedimiento competencias estatutarias de Ceuta que no forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada se abriría otro procedimiento de inconstitucionalidad no previsto ni en la Constitución ni en la LOTC.

En este punto acaba precisando que, si bien Ceuta no es una Comunidad Autónoma, a través de su Estatuto ostenta un régimen competencial peculiar, el cual no está amparado por la Constitución en lo que excede de la autonomía local constitucionalmente garantizada. De ahí que en el ámbito del presente conflicto la ciudad de Ceuta sólo pueda reivindicar aquellas invasiones competenciales que se produzcan en el núcleo de la autonomía local que está garantizado constitucionalmente.

b) A continuación el Abogado del Estado expone los argumentos para rebatir que las competencias a que se refiere el precepto legal objeto del presente conflicto formen parte del núcleo de la autonomía local garantizada constitucionalmente en materia de planeamiento urbanístico.

Para ello empieza afirmando que la configuración constitucional de la autonomía local ha sido objeto de diversas Sentencias de este Tribunal (SSTC 32/1981; 214/1989, entre otras) en las que se reconoce el rango constitucional de la

autonomía local (arts. 137, 140, 142 CE) pero se precisa que su configuración tiene carácter legal, ya sea mediante el desarrollo de la competencia normativa básica atribuida al Estado, ya sea por el ejercicio de la competencia normativa sectorial atribuida al mismo Estado o a las comunidades autónomas, sin que la jurisprudencia constitucional haya establecido una relación de jerarquía entre estas distintas normas que dan forma al principio de autonomía local. De lo anterior deduce que la defensa de la autonomía local por sus entes titulares deberá realizarse, principalmente, mediante el control de la legalidad, aunque excepcionalmente existirá un mínimo que tendrá carácter constitucional y que es el único que puede ser objeto del conflicto contemplado en el capítulo IV del título IV de la LOTC.

Seguidamente añade que, a la hora de definir el límite que no puede ser traspasado por el legislador el Tribunal Constitucional lo ha considerado vulnerado por su contradicción con el principio constitucional de autonomía local, sin plantear la existencia de conflictos de competencia entre la Administración estatal o autonómica y la Administración local, ya que no existe ningún precepto constitucional que atribuya competencias a las entidades locales (STC 149/1991; 18/1991). Por otro lado este Tribunal también se ha referido a aquella regulación de la autonomía local que no forma parte del contenido mínimo derivado de la Constitución pero que puede ser incorporado al ámbito propio de dicha autonomía por el Estado en virtud del ejercicio de su competencia en materia de legislación básica. La jurisprudencia constitucional insiste en la configuración de la autonomía local a través de los datos proporcionados por tres referencias esenciales: la Constitución, en la que aparece un núcleo mínimo competencial: la legislación básica, que puede ampliar la autonomía pero no reducirla; y la legislación autonómica, que deberá respetar en todo caso el núcleo esencial y el régimen básico (SSTC 11/1999). Pues bien, a diferencia de lo que ocurre en una cuestión o un recurso de inconstitucionalidad, en un conflicto en defensa de la autonomía local la única verificación que debe hacerse es la relativa al respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues su carácter básico es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias que no puede ser suscitada por el ente local al no estar legitimado para ello. Por otra parte tampoco se puede pretender que este Tribunal enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal, pues si no ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador.

A partir de las anteriores afirmaciones el Abogado del Estado pasa a examinar si las competencias sobre planeamiento urbanístico que el art. 68 de la Ley 55/1999 atribuye al Ministerio de Fomento forman parte o no del núcleo de la autonomía local garantizado constitucionalmente. Para ello parte de la definición de “garantía institucional” establecida en la STC 32/1981 (ya que las demás Sentencias dictadas en la materia no han planteado el conflicto entre norma estatal y garantía institucional) a fin de comprobar si, como consecuencia de la atribución a dicho Ministerio de las competencias relativas a la aprobación del Plan general de ordenación urbana y a la emisión de un informe preceptivo y vinculante en la aprobación de los planes parciales, la ciudad de Ceuta deja de ser reconocible como ente local.

Con el propósito de dilucidar esta cuestión procede a estudiar las competencias controvertidas en relación con la normativa actual partiendo de la STC 61/1997, que atribuyó en exclusiva a las comunidades autónomas la materia de ordenación territorial y urbanismo, de modo que en la actualidad la regulación de las competencias locales en materia de planeamiento urbano se encuentra en las leyes

autonómicas de urbanismo. Examinando estas leyes, o las leyes estatales que algunas Comunidades han hecho suyas, se comprueba que la mayoría atribuyen a los órganos autonómicos la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana, si bien en algunos casos (Andalucía, Galicia y Canarias) se han aprobado normas de delegación de esta competencia en determinados Ayuntamientos, con el establecimiento de algunas condiciones (fijación de directrices previas o informe previo de carácter preceptivo y vinculante de la Comunidad). Por otra parte no es uniforme la solución adoptada en la legislación urbanística en relación con la aprobación definitiva de planes parciales, puesto que resulta apreciable en ella una importante heterogeneidad. Así en algunas Comunidades Autónomas la aprobación definitiva de todos los planes parciales compete a los órganos autonómicos (Asturias, Baleares, Murcia y País Vasco); en otras la Comunidad se reserva la aprobación definitiva sólo de algunos planes parciales (Andalucía, Cantabria, Extremadura, Castilla y León, Cataluña, Madrid y La Rioja); algunas Comunidades reconocen la competencia municipal para la aprobación definitiva de todos los planes parciales, pero sujetándola al informe preceptivo y vinculante (Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia y Navarra); y finalmente existen Comunidades que, reconociendo aquella competencia municipal, la someten a informe preceptivo pero no vinculante (Canarias). De lo anterior concluye el Abogado del Estado que las competencias atribuidas al Ministerio de Fomento por la Ley controvertida en este conflicto no forman parte del núcleo de competencias de los entes locales que dan la imagen y la personalidad de los mismos. Por el contrario aquellas competencias podrían formar parte de la autonomía local en su configuración autonómica, pero de ningún modo puede afirmarse que formen parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, como se deduciría de la STC 61/1997, y de ahí que no pueda estimarse el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

c) A continuación el Abogado del Estado analiza la pretendida falta de competencia del Estado en materia de planeamiento urbanístico en Ceuta, sobre la que se apoya parcialmente el presente conflicto. Al respecto insiste en que, a diferencia de lo procedente en otros procedimientos constitucionales, el único parámetro que puede utilizarse en este caso es la configuración constitucional de la autonomía local.

Ello no obstante, y para el caso de que este Tribunal no aceptara la delimitación apuntada del objeto de este procedimiento, defiende la competencia del Estado para dictar el art. 68 de la Ley 55/1999 rechazando, en primer lugar, que la STC 61/1997 declarara la falta de competencia estatal en materia de urbanismo. Y ello porque la citada resolución tenía por objeto la delimitación competencial en dicha materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, recurrentes en los procedimientos que dieron lugar a esa Sentencia, sin que se planteara si el Estado podía o no mantener ese ámbito competencial en la parte del territorio no incluida en ninguna Comunidad Autónoma. En segundo lugar rechaza el argumento relativo a la exposición de motivos de la Ley 6/1998, del régimen del suelo y valoraciones, que se refiere a la competencia del legislador estatal en relación con el autonómico, pero cuya disposición adicional tercera, referida a las ciudades de Ceuta y Melilla, reserva al legislador estatal la competencia legislativa en materia de urbanismo en esas ciudades. Dado que Ceuta no tiene capacidad para legislar ha de ser necesariamente el Estado el legislador en materia de urbanismo. A ello añade que el estatuto de la ciudad de Ceuta, al regular la competencia de la ciudad sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, establece que ostentará el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria “en los términos que establezca la legislación general del Estado”.

En suma, la especial configuración de la ciudad de Ceuta, no como una Comunidad Autónoma, sino como un Municipio con competencias estatutarias no legislativas, llevan a concluir que en esa ciudad el Estado dispone de plena competencia legislativa para dictar el ordenamiento legal en materia de urbanismo, competencia idéntica a la que ostentan las Comunidades Autónomas sobre su territorio. Además existiría una clara justificación para atribuir la competencia sobre los planes generales y los planes parciales al Ministerio de Fomento: que se trata de un territorio extrapeninsular de especial interés para la defensa nacional cuyo suelo es muy escaso.

d) A continuación, y sólo para el caso de que este Tribunal considerara que en el presente procedimiento también pueden invocarse competencias estatutarias de la ciudad de Ceuta, extrañas a la autonomía local, el Abogado del Estado sostiene que dicha ciudad no tiene la competencia sobre planeamiento urbanístico contemplada en el art. 68 de la Ley 55/1999. En efecto, el ámbito competencial de la ciudad viene determinado en su Estatuto, cuyo art. 21 le atribuye competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, comprendiendo las facultades de administración, inspección y sanción, por un lado, y el ejercicio de la competencia normativa reglamentaria, por otro. Pues bien, la competencia controvertida, relativa a la aprobación de los planes generales de ordenación urbana y a la aprobación de los parciales, debe incluirse entre las competencias normativas, pues así se ha estatuido tradicionalmente en nuestro Ordenamiento jurídico y ha sido confirmado por numerosas Sentencias del Tribunal Supremo.

De otro lado, conforme a lo establecido en el Estatuto de la ciudad de Ceuta, la competencia de ésta en materia de aprobación de planes urbanísticos deberá ejercitarse “en los términos que establezca la legislación general del Estado”, que son los que figuran con claridad en la Ley 55/1999. Nada dice el Estatuto sobre el alcance de la competencia de la ciudad en materia de planificación urbanística, cuya definición se remite a la legislación general del Estado.

Por lo que se refiere a la eficacia del Real Decreto Ley de transferencia, invocado en su demanda por la representación procesal de la ciudad de Ceuta, el Abogado del Estado afirma que, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia constitucional, aquél no reconoce ni atribuye competencias (STC 59/1995), y que, si se procedió en su momento a transferir facultades sobre aprobación de planes urbanísticos, fue porque la ciudad no las ostentaba hasta entonces y el Estatuto le reconoció competencias normativas reglamentarias, si bien los “términos” en que debían ser ejercidas se configuraron posteriormente en la Ley 55/1999. De todo lo anterior se concluye que la atribución competencial que hace la Ley 55/1999 al Ministerio de Fomento es plenamente conforme a la Constitución.

e) Finalmente el Abogado del Estado niega que la sujeción de los planes parciales a un informe previo y vinculante del Ministerio de Fomento suponga un desapoderamiento de la autoridad resultante en pro de la autoridad dictaminadora. En primer lugar, tal como establecen numerosas leyes urbanísticas autonómicas, la aprobación sin Dictamen preceptivo y vinculante de los planes parciales no forma parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que sólo alcanza a su elaboración y redacción y, en su caso, aprobación provisional. En segundo lugar la sujeción de los planes parciales a dicho informe del Ministerio de Fomento no supone una transferencia de la competencia de la ciudad de Ceuta al Estado, pues el informe está sujeto a los correspondientes controles de legalidad y constitucionalidad, a cuyo efecto resulta oportuno invocar la doctrina contenida en

la STC 65/1998, que en este caso tiene especial virtualidad al no existir comunidad autónoma y dada la especial situación y configuración geográfica de la ciudad de Ceuta. De ahí que no pueda prosperar la reivindicación competencial de esta ciudad en relación con la exigencia de informe preceptivo y vinculante previo a la aprobación definitiva y a la de las modificaciones de los planes parciales, ya que la competencia considerada no forma parte de la autonomía local que constitucionalmente se garantiza.

f) Con base en las anteriores alegaciones el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia desestimatoria del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta.

7. Por providencia de fecha 18 de julio de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional debe resolver el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Se trata de la primera ocasión en la que este Tribunal se pronuncia mediante Sentencia sobre un proceso constitucional creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, proceso que se añade a aquéllos de los que ya venía conociendo [art. 2 d) bis LOTC], y que se regula en cuatro artículos que forman un nuevo capítulo IV (“De los conflictos en defensa de la autonomía local”) ubicado, de acuerdo con el art. 59.2 LOTC, en el título IV (“De los conflictos constitucionales”) de dicha Ley.

Según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, ésta regula “al amparo de lo previsto en el art. 161.1 d) de la Constitución ... un nuevo procedimiento, denominado ‘De los conflictos en defensa de la autonomía local’”. Debe señalarse, de entrada, que estamos efectivamente ante un nuevo proceso constitucional, pues, dada su configuración, no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del art. 161.1 CE, han sido creados por las “leyes orgánicas” y hoy forman parte de la jurisdicción constitucional en nuestro Ordenamiento. La Ley Orgánica 7/1999 ha procedido a su creación y regulación amparándose precisamente en la cláusula del art. 161.1 d) CE, que habilita al legislador orgánico para atribuir a la jurisdicción del Tribunal Constitucional la competencia para conocer “de las demás materias” no contempladas en los preceptos constitucionales siempre que dicha atribución no se haga contra la Constitución.

2. Este nuevo procedimiento viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro Ordenamiento, el cual tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias, tal como prevé el art. 11 de la Carta Europea de Autonomía local, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de

1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989. Dicha defensa frente a invasiones provocadas por actos o normas infralegales podía sustanciarse, desde luego, ante el Poder Judicial (art. 153.c CE; art. 63.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: LBRL), tal como afirma el Dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC (Dictamen núm. 2484/1998, de 18 de junio de 1998). Cabía también que las entidades locales alegasen la inconstitucionalidad de normas con rango de ley que menoscabaran su autonomía constitucionalmente garantizada, pero sólo ante la jurisdicción ordinaria; ello, como declaró este Tribunal, porque la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no fue inicialmente acompañada, como en otros Ordenamientos sucede, con la atribución “de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley” (SSTC 31/1981, de 28 julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

Según advierte la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, “la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía”. En consonancia con tal propósito la Ley regula un nuevo proceso constitucional que habilita a determinados entes locales para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de “la autonomía local constitucionalmente garantizada” (art. 75.bis.1 LOTC) frente a las vulneraciones imputables tanto al legislador estatal como al legislador autonómico.

3. El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

La legitimación activa para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local se reserva específicamente a determinados entes locales. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999 expresa la necesidad de “limitar el ámbito de los sujetos legitimados”, puesto que se trata de “garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados”. De ahí que la Ley Orgánica 7/1999, al especificar los sujetos que pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, contemple únicamente a los “municipios y provincias” (art. 59.2 LOTC), además de a los enumerados en las disposiciones adicionales tercera y cuarta que incorporó a la Ley Orgánica de este Tribunal. Y de ahí que el art. 75.ter LOTC (igualmente introducido en este cuerpo legal por la Ley Orgánica 7/1999) establezca unas estrictas reglas para la *legitimatío ad causam* que serán examinadas seguidamente.

4. La primera cuestión que suscita la entidad actora se refiere a su propia legitimación para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local, que sustenta en el Dictamen emitido por el Consejo de Estado. El Abogado del Estado no se pronuncia al respecto en sus alegaciones. Tal como ha quedado

reflejado en los antecedentes de esta Sentencia la ciudad de Ceuta afirma su condición municipal basándose en la misma Constitución (disposición transitoria quinta), en la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprobó su Estatuto de Autonomía (EACta), y en la jurisprudencia constitucional, que primero afirmó su naturaleza de ente municipal (ATC 320/1995, de 4 de diciembre) y después declaró que la ciudad no era una comunidad autónoma (ATC 202/2000, de 25 de julio). Seguidamente alega la ciudad de Ceuta que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el art. 75.ter.1 LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el b), para promover el presente conflicto frente a la citada Ley estatal. Las recogidas son dos alegaciones relativas a la legitimación que deben ser examinadas separadamente.

En primer lugar debemos verificar el carácter de ente municipal de la parte promotora del conflicto, ya que según el art. 59.2 LOTC, redactado de acuerdo con la Ley Orgánica 7/1999, aquél sólo puede ser planteado por “los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma”. Con anterioridad a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Ceuta ninguna duda suscitaba la condición de ésta de ente municipal, cuyo gobierno correspondía al Ayuntamiento de Ceuta, sujeto a la legislación general. Así, ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), ni el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 786/1986, de 18 de abril, contienen previsión especial alguna para las ciudades de Ceuta y Melilla. La única salvedad al respecto en relación con aquel régimen general venía constituida por el peculiar régimen financiero contemplado en el art. 140 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales.

La aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla suscitó un debate sobre la naturaleza jurídica de ambas entidades territoriales, cuestión que fue objeto de dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (AATC 201/2000 y 202/2000, de 25 de julio) por los que se inadmitieron, respectivamente, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la ciudad autónoma de Melilla y la Asamblea de la ciudad autónoma de Ceuta contra el precepto legal que es objeto precisamente del presente conflicto en defensa de la autonomía local, esto es, el art. 68 de la Ley 55/1989, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

En los mencionados Autos el Tribunal apreció la falta de legitimación de ambos entes para interponer recursos de inconstitucionalidad por no poder ser consideradas las ciudades de Ceuta y Melilla comunidades autónomas. En concreto el ATC 202/2000 declaró que “el Estatuto de Autonomía de Ceuta no se elaboró y aprobó siguiendo el procedimiento previsto en la disposición transitoria quinta, en relación con el inciso del art. 144 b) CE, relativo a la ‘autorización’ de las Cortes Generales, sino con el que se refiere al ‘acuerdo’ adoptado por las mismas previsto en el segundo inciso del art. 144 CE” (FJ 4). Dicho procedimiento, que permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica, “acordar ... por motivos de interés nacional” un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial, no debe concluir necesariamente con la creación de una Comunidad Autónoma. Y si bien los Estatutos de Autonomía están llamados a ser normalmente la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), ningún impedimento constitucional existe para que excepcionalmente puedan cumplir otras funciones específicas, supuesto en el que precisamente cabe encuadrar a los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, configurados como la expresión jurídica de una y otra ciudad, tal como se desprende de la iniciativa legislativa gubernamental que inició los procedimientos de los que surgieron las

Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, y de su tramitación parlamentaria, que pone claramente de manifiesto que la voluntad de las Cortes Generales no fue la de autorizar la constitución de Ceuta y Melilla como comunidades autónomas.

Excluida la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla constituyan sendas comunidades autónomas, y como quiera que tampoco se integran en la organización provincial del Estado, no cabe negarles, al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, su condición de entes municipales. Y ello pese a la falta de una mención expresa a ambas ciudades en la Ley Orgánica 7/1999, que sí contiene, en cambio, previsiones específicas relativas a las Islas, Cabildos, Consejos Insulares, Juntas Generales y Diputaciones Forales (art. 6, por el que se añaden las disposiciones adicionales tercera y cuarta LOTC). Tal condición les puede ser atribuida a partir de las previsiones de los arts. 137 y 140 CE, en los que se configura el municipio como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, a diferencia de la provincia, no existe previsión constitucional alguna que permita disponer de su existencia o de su base organizativa. Si bien, como se dirá, Ceuta y Melilla son entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas para ambas ciudades en sus respectivos estatutos de autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero, especialmente.

En apoyo de esta concepción de la ciudad de Ceuta como ente municipal, a los efectos de accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cabe traer a colación también las referencias al municipio de Ceuta que se contienen en el articulado de su Estatuto de Autonomía (art. 4) o al territorio municipal de Ceuta como delimitación del territorio de la ciudad (art. 2). También la condición de concejales que ostentan los miembros de la Asamblea de Ceuta (art. 7.2) y la de Alcalde que corresponde al Presidente de la ciudad (art. 15), así como la previsión relativa a la acomodación de la organización del Ayuntamiento de Ceuta a lo establecido en el Estatuto de Autonomía (disposición transitoria primera), pues, más allá de la denominación específica de los órganos institucionales de la ciudad, o de la posible superposición de la estructura organizativa municipal y la resultante de su Estatuto de Autonomía, el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados (art. 140 CE) por los alcaldes y concejales (condición de alcalde que ostenta el presidente; de concejal que debe reconocerse a los miembros de la Asamblea). Y, en fin, tal concepción parece también avalada por la aplicación de la legislación reguladora de la Administración Local en el ámbito competencial (arts. 12.2 y 25) respecto de materias tales como el régimen electoral de la Asamblea de la ciudad (art. 7), el régimen jurídico administrativo (art. 3), la función pública (art. 31) y el régimen económico y financiero (arts. 34, 36 y 38).

5. Verificada así la condición de la ciudad de Ceuta como ente municipal debemos examinar ahora si concurren en ella o no los requisitos requeridos por la Ley Orgánica 7/1999 para ostentar la *legitimatío ad causam* a fin de poder plantear el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley que impugna.

Prescindiendo de las mencionadas reglas específicas de legitimación contempladas en las disposiciones adicionales tercera y cuarta LOTC, ninguna de las cuales se refiere a Ceuta y Melilla, el art. 75.ter.1 LOTC establece que están

legitimados para plantear los conflictos en defensa de la autonomía local: “a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley. b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

La disposición legal que la actora entiende lesiva de su autonomía local constitucionalmente garantizada es el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, por el que se da nueva redacción a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que tiene como destinatarias, según resulta de su tenor literal, a las ciudades de Ceuta y Melilla. Como ha quedado dicho la ciudad de Ceuta alega que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el art. 75.ter.1 LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el epígrafe b). El primero porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque Ceuta representa, no una séptima parte de los Municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la ley.

Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del art. 75.ter.1 LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla 60.108 habitantes. La constatación de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el art. 75 *ter.1* b) LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 75 *ter.1* a) LOTC.

6. Una vez apreciada la legitimación de la ciudad de Ceuta para entablar este proceso debemos entrar a resolver la cuestión de fondo planteada en él: determinar si el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, lesiona o no la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad como consecuencia de la incorporación de dos nuevos párrafos a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, en virtud de los cuales, por un lado, se atribuye al Ministerio de Fomento la facultad para aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla y sus modificaciones o revisiones y, por otro, se somete a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento (que deberá emitirse en el plazo de tres meses) la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por los órganos competentes de dichas ciudades.

Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia la entidad promotora del presente conflicto entiende lesionada su autonomía local por

el citado precepto legal, al ser el urbanismo una competencia inherente a los municipios, según ha declarado la jurisprudencia constitucional y ha precisado el legislador estatal en el art. 25.2 d) LBRL. A ello se añade que la Ley 6/1998, dictada como consecuencia de la STC 61/1997, de 20 de marzo, no contiene previsión alguna sobre el planeamiento urbanístico respecto de ningún municipio, ni tampoco sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta, puesto que el Estado carece de competencias sobre tal materia; por ello la citada Ley no contenía ningún precepto atribuyendo al Estado una intervención sobre aquél. Por otra parte el urbanismo constituye una materia que el Estatuto de Autonomía ha atribuido a la ciudad de Ceuta con carácter exclusivo (art. 21.1.1 EACta), en relación con la cual le corresponden “las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación del Estado, el ejercicio de la normativa reglamentaria” (art. 21.2 EACta). Y, finalmente, las funciones relativas al planeamiento fueron asumidas por la ciudad de Ceuta de acuerdo con el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta, en materia de urbanismo y ordenación del territorio. De todo lo anterior entiende ha de concluirse que los dos párrafos introducidos por el art. 68 de la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 afectan sensiblemente a las competencias urbanísticas de la ciudad en un aspecto propiamente municipal, como es el planeamiento, vulnerando el contenido esencial de la autonomía local y contraviniendo además el Estatuto de Autonomía de Ceuta y el Real Decreto de transferencias a esta ciudad autónoma.

Por su parte el Abogado del Estado niega que en este proceso constitucional la ciudad de Ceuta esté legitimada para defender competencias que le son atribuidas por su Estatuto de Autonomía pero que no forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y ello porque, en virtud de su Estatuto, dicha ciudad ostenta un régimen competencial peculiar, sin duda singularmente relevante pero no amparado por la Constitución en lo que excede de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Examinando las leyes autonómicas que han regulado las competencias locales en materia de planeamiento urbano, de acuerdo con la STC 61/1997, el Abogado del Estado concluye que las competencias a las que se refiere el precepto objeto de este conflicto no formarían parte del núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizada en materia de planeamiento urbanístico, ya que sólo podrían formar parte de la autonomía local en su configuración autonómica. Por otra parte la especial configuración de la ciudad de Ceuta, que no constituye una comunidad autónoma ni está incluida en ninguna de las existentes, conlleva que el Estado disponga de plena competencia legislativa para dictar el ordenamiento legal en materia de urbanismo, dado que Ceuta no tiene capacidad para legislar y, de acuerdo con su Estatuto, sólo dispone de la potestad reglamentaria sobre la materia de urbanismo “en los términos que establezca la legislación general del Estado”. Para la representación del Estado, incluso si se admitiera la posibilidad de invocar en el presente proceso las competencias estatutarias de la ciudad de Ceuta, ésta no dispondría de la competencia en materia de planeamiento urbanístico contemplada en el art. 68 de la Ley 55/1999, ya que se trata de una competencia normativa reglamentaria de la que la ciudad dispone sólo en los términos que establezca la legislación general del Estado, y no puede considerarse al Real Decreto-ley como una norma atributiva de competencias.

7. Planteadas las posiciones de las partes en los términos expuestos debe despejarse, en primer lugar, la objeción suscitada por el Abogado del Estado al negar a la ciudad de Ceuta legitimación para defender en este proceso competencias atribuidas por su Estatuto de Autonomía, que a su juicio no forman parte de la

autonomía local constitucionalmente garantizada. Se alega en este sentido que Ceuta es un ente local, si bien a través de su Estatuto de Autonomía dispone de un régimen competencial peculiar que no estaría amparado por la Constitución en lo que excede de la autonomía constitucionalmente garantizada, la única que puede ser defendida en el conflicto en defensa de la autonomía local.

La objeción no puede ser acogida, tanto por motivos de índole procesal como de carácter sustantivo. Como se ha señalado en el anterior fundamento jurídico, con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, y como ha reconocido la doctrina del ATC 202/2000, de 25 de julio, ha quedado claramente establecida la condición de la ciudad Autónoma de Ceuta como ente municipal *ex arts.* 137 y 140 CE, y en consecuencia resulta manifiesta su legitimación para promover el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 59.2 LOTC) siempre que cumpla los requisitos establecidos en el art. 75.ter LOTC. La eventual negación de su carácter de ente legitimado para incoar el proceso (negación que obviamente habría de sustentarse en la puesta en cuestión del significado atribuible a su condición de municipio), añadida al no reconocimiento de su condición de Comunidad Autónoma legitimada para promover procesos de inconstitucionalidad, conducirían al resultado inaceptable de privar a la ciudad de Ceuta de cualquier vía de acceso a la jurisdicción constitucional para la defensa de su autonomía, cuya protección devendría así de una intensidad inferior a la otorgada al resto de los entes locales.

Por otra parte es incuestionable que la autonomía de la ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las comunidades autónomas (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3), es asimismo diferente de aquélla de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal que fija los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado. Como se ha dicho la ciudad de Ceuta dispone de un régimen especial de autonomía, basado en el procedimiento previsto en el art. 144 b) CE, en aplicación del cual las Cortes Generales acordaron su Estatuto de Autonomía, el cual, según establece su preámbulo, “es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España”. Ceuta posee pues un régimen singular de autonomía local, que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía de la ciudad, lo cual tiene reflejo en su peculiar régimen competencial, como admite el Abogado del Estado.

En efecto, la ciudad de Ceuta dispone de las competencias contempladas en el título II de su Estatuto y “ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por ley del Estado” (art. 25 EACta). Ahora bien, de lo anterior no se deduce que aquellas competencias propias sólo de la ciudad de Ceuta excedan de la autonomía local que le está constitucionalmente garantizada, como sostiene el Abogado del Estado, y en consecuencia no puedan invocarse en este proceso constitucional. Al respecto cabe recordar que la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE se configura como garantía institucional de un núcleo de autogobierno de los entes locales que les hace reconocibles para la imagen socialmente aceptada de ellos y que se concreta en un derecho a participar en los asuntos que les atañen, el cual admite distintos grados de intensidad (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4); de ahí que la Ley pueda concretar “el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución” (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Debe admitirse, pues, que los citados preceptos constitucionales contienen una garantía plural de “las autonomías provincial y municipal” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), garantía que incluye

también la tutela de la disponibilidad de las facultades de carácter especial que puedan venir atribuidas a algunos entes locales en virtud de circunstancias que tengan reflejo en su régimen jurídico. Éste es el caso de la ciudad de Ceuta, cuya autonomía local constitucionalmente garantizada podría verse vulnerada por leyes que menoscabaran el haz de competencias conferidas por su Estatuto, reflejo de su autogobierno que la hace reconocible como ente con una autonomía local singularizada. En estos términos la ciudad de Ceuta está legitimada activamente en su condición de ente local para defender su autonomía a través de este proceso constitucional.

8. Despejada la objeción anterior, y admitida la posibilidad de que la ciudad de Ceuta invoque sus competencias estatutarias en el conflicto en defensa de la autonomía local, debemos determinar si los dos párrafos introducidos por el art. 68 de la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, impugnados en este proceso, inciden o no en la esfera competencial de la ciudad en materia de planeamiento urbanístico hasta el punto de vulnerar su “autonomía local constitucionalmente garantizada”. Éste constituye el canon específico del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75.bis.1 y 75.quinques.5 LOTC) que debe aplicarse para enjuiciar las normas impugnadas a fin de declarar “si existe o no vulneración” de aquélla. Resulta obligado, pues, delimitar el contenido y la extensión de este canon.

La Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE).

Para determinar el contenido y la extensión de la “autonomía local constitucionalmente garantizada”, objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: “se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el ‘derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible’ (STC 32/1981, FJ 4)” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local “es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional” (STC 170/1989,

de 19 de octubre, FJ 9). La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: “la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

Ahora bien, en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local.

De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 109/1989, de 21 de mayo, FJ 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local.

Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de “bloque de constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de “régimen local”, entendido como “régimen jurídico de las Administraciones Locales” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a “autonomía local” (art. 137 CE). Y ello “porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137

CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente “la singular y específica naturaleza y posición de [la Ley de las bases del régimen local] en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico *ex art.* 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, “Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental” (FJ 4).

Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el “bloque de la constitucionalidad” ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo.

A lo dicho hasta aquí debe añadirse, como ya hemos señalado, que la autonomía de la ciudad de Ceuta es objeto de una regulación singular por la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía, algunos de cuyos preceptos constituyen manifestaciones o exteriorizaciones de la autonomía local constitucionalmente garantizada de forma específica a dicha ciudad, razón por la

cual este Tribunal deberá tener en cuenta también la norma estatutaria para la resolución del presente conflicto.

9. Llegados a este punto procede enjuiciar los dos párrafos introducidos por el art. 68 de la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 que son objeto del presente conflicto. El primero de ellos atribuye al Ministerio de Fomento la facultad de aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla y sus modificaciones o revisiones; mientras el segundo somete a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, informe que deberá emitirse en el plazo de tres meses, la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por los órganos competentes de dichas ciudades.

La ciudad promotora del presente conflicto alega que, de acuerdo con lo establecido en la STC 61/1997, el Estado carece de competencias en materia de planeamiento urbanístico, razón por la cual la Ley 6/1998, dictada como consecuencia de aquélla, no contenía previsión alguna sobre dicha materia respecto de ningún municipio, ni tampoco previsión para atribuir a la autoridad estatal intervención alguna sobre el planeamiento urbanístico de Ceuta. De ahí que el Estado no pueda atribuirse esa competencia con posterioridad, como ha hecho mediante el art. 68 de la Ley 55/1999, objeto de este conflicto.

10. Para determinar si los preceptos impugnados han vulnerado o no la autonomía municipal de la ciudad de Ceuta debemos comenzar recordando nuestra doctrina según la cual la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). A efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada.

Frente a la primera alegación de la ciudad promotora del conflicto, según la cual el Estado carecería de competencias en materia de planeamiento urbanístico en Ceuta, debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, “en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación

al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, “lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación” (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga “a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico”, y la norma cuestionada “no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”, puesto que les atribuye “competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional” (STC 159/2001, FJ 12).

11. La doctrina expuesta, sin embargo, no puede ser aplicada automáticamente al presente caso, dada la singularidad del régimen jurídico propio de la ciudad de Ceuta, que afecta a la determinación del alcance de sus competencias en materia de urbanismo. En efecto, el territorio de la ciudad de Ceuta (“el comprendido en la delimitación actual de su territorio municipal”: art. 2 EACta) es “parte integrante de la Nación española” (art. 1 EACta), pero no se halla inserto en ninguna Comunidad Autónoma. Por otro lado, como ya se ha explicado, la ciudad de Ceuta dispone de un régimen competencial singular en materia de urbanismo, puesto que, a diferencia de otros entes locales, se rige en primer lugar por su Estatuto de Autonomía, el cual le atribuye la competencia sobre “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 21.1.1 EACta). La competencia sobre esta materia, al igual que la correspondiente a todas las materias enumeradas en el apartado 1 del art. 21 EACta, comprende “las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria” (art. 21.2 EACta).

Estas singularidades impiden que la primera alegación de la ciudad de Ceuta pueda prosperar. Ciertamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró que el Estado carecía, en los términos en ella expuestos, de competencias en materia de urbanismo, puesto que en el reparto constitucional de competencias dicha materia se ha atribuido en exclusiva a todas las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía (FJ 12). Pero nada se precisó en la referida Sentencia sobre las competencias urbanísticas del Estado en Ceuta y Melilla, dos ámbitos territoriales que no se hallan incluidos en una Comunidad Autónoma. De ahí que la Ley 6/1998, en contra de lo afirmado por la entidad recurrente, si contuviera en su versión original una previsión sobre la competencia legislativa estatal en materia de urbanismo en Ceuta y Melilla, tal y como advierte el Abogado del Estado. En efecto, la disposición adicional tercera de la citada Ley establecía: “Las ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue al efecto”.

Dado que la ciudad de Ceuta, como se ha repetido, no constituye una Comunidad Autónoma, no posee potestad legislativa; y dado que su territorio no está integrado en una Comunidad Autónoma, que sería la instancia competente para dictar la legislación urbanística, debe concluirse que esa competencia legislativa en materia de urbanismo en la ciudad de Ceuta sólo puede corresponder al Estado, tal como establece la disposición transcrita. La pretendida inconstitucionalidad de esta

disposición, basada en la hipotética inseguridad jurídica que podría generar, fue rechazada en nuestra STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 50, declarando que, con independencia de cuál pueda ser en cada caso el alcance de la legislación urbanística del Estado para Ceuta y Melilla, de la simple previsión de una Ley urbanística del Estado, dictada sólo para parte de su territorio, no puede seguirse el reproche de inseguridad jurídica denunciado entonces por los recurrentes.

Por otra parte tampoco puede compartirse la alegación de la entidad promotora de que el Estatuto de Autonomía de Ceuta no reserva al Estado competencia alguna en materia de planeamiento urbanístico, pues los preceptos ya transcritos establecen que la potestad reglamentaria en materia de urbanismo (art. 21.1.1 EACta) le corresponde a Ceuta “en los términos que establezca la legislación general del Estado” (art. 21.2 EACta).

12. Afirmada la competencia del Estado para legislar sobre el planeamiento urbanístico en el territorio de Ceuta debemos examinar ahora si los preceptos legales impugnados vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada a la ciudad. Recordemos que se trata de los dos párrafos que el art. 68 de la Ley 55/1999 añadió a la ya transcrita disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, tratándose de “una adición que en nada modifica el texto original” (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 50), el cual no se impugna en este proceso. Nuestro examen debe basarse en la doctrina de este Tribunal sobre la participación de los entes locales en la actividad de planeamiento urbanístico, a la que ya hemos hecho referencia, la cual se ve reforzada por la Carta Europea de Autonomía Local, que admite el control administrativo de legalidad y de constitucionalidad, e incluso el de oportunidad de los actos de las entidades locales (art. 8.2), si bien precisa que, en todo caso, dicho control “debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar” (art. 8.3). Contemplación de intereses en la cual destacadamente cobra relevancia, como más adelante se verá, la proyección supralocal de determinadas manifestaciones del urbanismo.

El primer párrafo introducido en la disposición adicional tercera por la Ley 55/1999 atribuye al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla y sus modificaciones o revisiones. A la vista de los argumentos expuestos por las partes personadas, transcritos en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, debemos avanzar que la impugnación de dicho párrafo no puede prosperar, porque la Ley estatal frente a la que se promueve el presente conflicto no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada al citado municipio.

En primer lugar, tal como hemos señalado, el legislador competente para dictar la normativa urbanística, en este caso el legislador estatal, goza de libertad a la hora de determinar la participación de los entes locales en la actividad urbanística siempre que respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles aquellos entes como una instancia decisoria autónoma. Pues bien, de ese núcleo no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). El primer párrafo introducido por el art. 68 de la Ley 55/1999 se limita a atribuir al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, así como sus modificaciones y revisiones, al igual que las leyes autonómicas confieren normalmente dichas atribuciones a los

órganos autonómicos competentes, sin privar a la ciudad de Ceuta de participar en la tramitación y elaboración previa a la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, sus modificaciones o revisiones, asegurando así una intervención mínima y reconocible del Ayuntamiento en el proceso de planificación.

Y, en segundo lugar, porque debe rechazarse que la atribución al Ministerio de Fomento de la facultad controvertida suponga una vulneración del Estatuto de Autonomía de la ciudad de Ceuta. La determinación de a quién corresponde la facultad para aprobar definitivamente los planes urbanísticos supone, en correcto rigor técnico, el ejercicio de una competencia normativa, y la ciudad de Ceuta asumió, además de las facultades de administración, inspección y sanción, la potestad normativa reglamentaria en materia de urbanismo (art. 21.1.1 EACta), esta última “en los términos que establezca la legislación general del Estado” (art. 21.2 EACta). El párrafo introducido por el art. 68 de la Ley 55/1999 se limita a conferir al Ministerio de Fomento competencia para la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, sin que ello afecte a la potestad normativa reglamentaria atribuida a la ciudad de Ceuta estatutariamente como manifestación de su singular autonomía, según venimos razonando.

Por otra parte tampoco puede acogerse el argumento, esgrimido por la entidad promotora del conflicto, de que las funciones relativas al planeamiento fueron asumidas por la ciudad de Ceuta de acuerdo con el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el cual se aprueba el Acuerdo de la Comisión mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y conforme a ello desde el día 1 de enero de 1997 (norma I del citado Acuerdo) la ciudad de Ceuta habría venido ejerciendo las funciones de aprobación de los planes de urbanismo, tanto del planeamiento general como del parcial, pues las facultades de administración, entre las que se encuentra la aprobación de los planes, se le habrían transferido sin limitación alguna.

Frente a esta línea de razonamiento resulta obligado observar (aplicando al caso concreto que plantea la definición del marco competencial propio de la ciudad de Ceuta nuestra reiterada doctrina sobre el valor de los Reales Decretos de transferencia de servicios en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas) que: “los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (SSTC 113/1983, 102/1985, 56/1989, 103/1989, 147/1991, entre otras). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias” (por todas, STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 3). También hemos declarado (en la misma STC 132/1998 últimamente citada) que: “La Constitución y los Estatutos son, por lo general, las únicas fuentes del orden constitucional de competencias (STC 28/1983 y otras). Cuando la interpretación de este orden, que necesariamente constituye la premisa de los traspasos acordados, alcanza un reflejo en el correspondiente Real Decreto, esta interpretación se refiere a las funciones de las dos Administraciones implicadas en el contexto de la legislación vigente en el momento de producirse el traspaso (STC 113/1983)” (STC 132/1998, FJ 5).

En el presente caso el Real Decreto 2495/1996 reguló las facultades urbanísticas de la ciudad de Ceuta hasta la aprobación del art. 68 de la Ley 55/1999, impugnada en este proceso. Pero, una vez aprobada dicha Ley, es ésta la que pasó a delimitar tales facultades. De acuerdo con nuestra jurisprudencia, ante eventuales antinomias entre lo dispuesto en los Reales Decretos de transferencia y lo regulado en las normas atributivas o delimitadoras de competencias, habrán de prevalecer éstas (STC 102/1985, de 4 de octubre, FJ 2) y, en consecuencia, la Ley impugnada puede legítimamente establecer un régimen normativo diferente al del repetido Real Decreto 2495/1996, dictado en su día para transferir a la ciudad de Ceuta funciones en materia de urbanismo.

En consecuencia el art. 68 de la Ley 55/1999, al añadir a la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 el apartado que otorga al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva, la modificación o la revisión del plan general de ordenación urbana de la ciudad de Ceuta, no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada al municipio.

13. El segundo apartado introducido por la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998 atribuye a los órganos competentes de la ciudad de Ceuta la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento.

La representación procesal de la ciudad alega que, al someter la aprobación definitiva de dichos planes y de sus modificaciones o revisiones a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, se desapodera a la autoridad consultante en favor de la autoridad dictaminadora, que dispone así de la capacidad de decidir, debilitando la autonomía local. El Abogado del Estado, por su parte, responde que, según la legislación urbanística de las comunidades autónomas, la aprobación definitiva de los planes parciales sin informe preceptivo y vinculante no forma parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que sólo alcanza a su elaboración, redacción y, en su caso, aprobación provisional. Y añade que, en todo caso, el informe del Ministerio de Fomento está sujeto a controles de legalidad y constitucionalidad, sin que suponga una transferencia de la facultad controvertida de la ciudad de Ceuta al Estado; al efecto invoca la STC 65/1998.

Para dar respuesta a la impugnación de este segundo apartado también debe partirse de la doctrina (transcrita en los anteriores fundamentos jurídicos) según la cual el respeto por el legislador de la autonomía local constitucionalmente garantizada exige que se confieran a los municipios competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, considerándose esenciales las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional. En la disposición aquí enjuiciada el legislador estatal ha garantizado a los órganos competentes de la ciudad de Ceuta su participación en la elaboración, redacción, aprobación inicial y provisional de los planes parciales de la ciudad y de sus modificaciones o revisiones, así como su aprobación definitiva. Ello sería suficiente para afirmar que se ha atribuido al municipio un mínimo de competencias que le permiten ser reconocido como una instancia con capacidad para decidir autónomamente sobre un asunto de su interés, como es el urbanismo.

Ciertamente esa capacidad de decisión se encuentra condicionada, puesto que la aprobación definitiva de los planes parciales, sus modificaciones o revisiones requiere un informe previo, que la ciudad debe solicitar preceptivamente al Ministerio de Fomento y que éste debe emitir con carácter vinculante tan sólo en aquéllo que sea desfavorable, correspondiendo a la ciudad la decisión última sobre la aprobación definitiva. De ahí que la sujeción de los planes parciales y de sus

modificaciones o revisiones a dicho informe no implique una transferencia de esa facultad al Ministerio de Fomento, y así lo sostiene el Abogado del Estado apoyándose en la STC 65/1998, de 18 de marzo. El supuesto contemplado en aquella resolución no es equivalente al previsto en el precepto aquí impugnado; sin embargo la doctrina que sustenta esa Sentencia sí puede inspirar, con las oportunas matizaciones, la resolución de la cuestión ahora debatida.

En efecto, el Tribunal avaló entonces la técnica del informe vinculante de un Ministerio al concurrir distintas competencias en un espacio físico objeto de planeamiento y sobre el que se trazaba una carretera estatal, ya que de ese modo se asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia y no se impone la subordinación de unos a otros. Según declaramos “la obligada inclusión en el texto objeto de aprobación inicial de las ‘sugerencias’ remitidas por el Ministerio cumple la función de que en el proceso de redacción, revisión o modificación del instrumento se tengan presentes las observaciones evacuadas por el Estado para la mejor conservación y funcionalidad de la carretera estatal en el marco del nuevo instrumento de planeamiento, y puedan ser así conocidas y tenidas en cuenta en la tramitación del mismo” (FJ 14).

En esta línea hemos sostenido con posterioridad que, aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12).

Pues bien, dada la singular posición de la ciudad de Ceuta, existen sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio; a los efectos que ahora interesan, que abonan, en concreto, la emisión de informes preceptivos y vinculantes previos a la aprobación de planes parciales, y de sus modificaciones o revisiones, siempre que se respete el núcleo de competencias municipales relevantes y reconocibles en aquella materia. Como ya se ha reiteradamente indicado la ciudad de Ceuta no constituye una Comunidad Autónoma, ni se encuentra ubicada en el territorio de ninguna de las actualmente constituidas; de ahí que haya de ser el Estado quien, excepcionalmente, deba ejercer en esa ciudad las competencias urbanísticas que en la generalidad del territorio nacional corresponden a las Comunidades Autónomas. A lo expuesto pueden añadirse otras razones justificativas del reconocimiento de la competencia estatal invocadas por el Abogado del Estado, singularmente las referidas a la especial incidencia en Ceuta de intereses supralocales.

En definitiva, la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado. De acuerdo con ello el apartado segundo introducido en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, por el que se exige un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones por parte de los órganos

competentes de la ciudad de Ceuta, tampoco vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada a dicha ciudad.

14. Por las razones expuestas debemos concluir que el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración, no vulnera el derecho a la autonomía local constitucionalmente garantizada de la ciudad de Ceuta.

F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil seis.

Voto particular que formula el Magistrado Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno de 20 de julio de 2006, dictada en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por la ciudad de Ceuta contra la atribución al Estado de potestades de planeamiento que vulneran su régimen de autonomía. Se adhiere al Voto particular el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel.

1. Es usual que los Tribunales Constitucionales hablemos con diferentes voces. El fallo de la Sentencia mayoritaria se encuentra minuciosamente fundado, como resulta de sus cuidados fundamentos jurídicos y aplica, en gran medida, lo que ya declaró el ATC 202/2000, de 25 de julio. No participé en el fallo de ese Auto del Pleno, del que discrepo. Además mi concepción de la autonomía local es muy distinta de lo que expresa la Sentencia de la mayoría. Por ello creo pertinente hacer uso de la facultad de Voto particular, que nos confiere el artículo 90.2 LOTC, para explicar las razones de mi discrepancia doctrinal con el fallo y con la fundamentación jurídica de la Sentencia.

2. El punto obligado de partida, tanto de la Sentencia como de mi Voto particular, se encuentra —según creo— en el título VIII de la Constitución, que exige una configuración descentralizada del territorio nacional o, más rectamente, de las colectividades asentadas sobre ese territorio.

Cobra así pleno sentido el artículo 137 CE, cuando afirma la configuración del Estado en tres tipos de entidades: municipios, provincias y Comunidades Autónomas “que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Comparto el enfoque de la mayoría cuando no incluye el concepto político de “ciudades autónomas” en esa configuración. Vigente el artículo 137 CE, las ciudades

de Ceuta y Melilla, siempre ajenas a la organización provincial, pueden encuadrarse, en la organización trimembre del Estado, como municipios o como Comunidades Autónomas.

La Sentencia mayoritaria desarrolla hasta sus últimas consecuencias, el encuadramiento de Ceuta como ente municipal (FFJJ 4, 7 *et passim*) negando reiteradamente que sea Comunidad Autónoma. Es obvio que Ceuta es un ente municipal pero esa calificación en modo alguno puede servir para excluir que Ceuta sea también una Comunidad Autónoma, como resulta de las exigencias de la disposición transitoria quinta CE, en relación con el art. 144 b) CE.

Por eso la norma institucional básica de Ceuta tiene el *nomen iuris* de Estatuto de Autonomía (art. 147.1 CE), que cumple, como resulta de su preámbulo, la única función constitucional que a dichas normas compete según nuestra Norma fundamental (cfr., en contra, ATC 202/2000, FJ 3) y por eso dicho estatuto tiene el contenido que exige el artículo 147.2 CE.

Y es que, a semejanza de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla son Comunidades Autónomas unimunicipales, en las que su aparato institucional es, a la vez, municipal y autonómico. Todo ello porque el municipio es *ente local necesario* en todo nuestro territorio nacional (que no admite la posibilidad del art. 141.2 CE, para la provincia). Eso explica que el Estatuto de Autonomía de Ceuta, aprobado por la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (en adelante, EACta) disponga, por ejemplo, que los miembros de la Asamblea de la ciudad ostenten “*también*” la condición de concejales (art 7.2 EACta), que la Asamblea ejerza “*asimismo*” las atribuciones del Pleno de los Ayuntamientos (art. 12.2 EACta) o que el Presidente de la ciudad de Ceuta ostente “*también*” la condición de Alcalde. La ciudad de Ceuta constituye un ente autónomo bifronte que —por lo que interesa aquí— es, al mismo tiempo, municipio y Comunidad Autónoma (art. 25 EACta)

3. Esta tesis es la única que explica, por ejemplo, que los Estatutos de Ceuta y Melilla hayan sido aprobados mediante sendas leyes orgánicas, que puedan ser consideradas constitucionales. La tesis de la mayoría lleva, por el contrario, a que se deba dudar de la regularidad constitucional de la forma de ley orgánica que ha adoptado el estatuto ceutí.

Nuestra doctrina, en efecto, no admite una interpretación extensiva de la reserva de ley orgánica para supuestos no contemplados expresamente en la Constitución (cfr., por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto FFJJ 2, 51 y fallo) como sería, en la visión de la mayoría, el de Ceuta y Melilla como “entes municipales dotados de un régimen de autonomía local singular, reforzado respecto del régimen general de los demás municipios” (*sic* en FJ 4). Por eso en el momento en que prevalecía la tesis que acoge la Sentencia mayoritaria los proyectos de Estatutos de Ceuta y Melilla de 1986 fueron tramitados en el Congreso de los Diputados en la III Legislatura, con la que decayeron, bajo la forma de proyectos de ley ordinaria.

Por último, y no en orden de importancia, nuestra jurisprudencia (ATC 202/2000, citado) ha negado la legitimación de Ceuta para interponer recursos de inconstitucionalidad en defensa de las competencias no municipales que, en virtud de su ser autonómico, tienen atribuidas también en su Estatuto. Esta limitación afecta, como es obvio, a los conflictos de competencia y, al tiempo que contrasta con la iniciativa legislativa que sí se reconoce a Ceuta en su Estatuto, abre una brecha muy peligrosa en esa red sin desmalladuras, que debe constituir nuestra jurisdicción constitucional. La tesis que defiende permite, en cambio, superar la

jurisprudencia que conduce, dicho sea con el debido respeto, al resultado de dejar sin la cobertura necesaria desde la perspectiva de nuestra jurisdicción constitucional, las competencias estatutarias no municipales que posee Ceuta.

Cierto es que, frente a la significativa e inteligente posición que adopta el Abogado del Estado en el sentido certero que acabo de exponer (que se relata en el FJ 6 *in fine*), la Sentencia de Pleno acepta, en forma plausible, la legitimación de Ceuta para defender la autonomía que le reconoce su estatuto en los nuevos conflictos en defensa de la autonomía local. Pero no menos cierto resulta, sin embargo, que el fallo de la Sentencia de la mayoría en este caso concreto hace temer que la lógica de este nuevo tipo de procesos constitucionales sea insuficiente para garantizar la autonomía de aquellos entes como Ceuta y Melilla que, trascendiendo su dimensión municipal, han visto reconocidas, en las leyes orgánicas que han aprobado sus Estatutos de Autonomía, ámbitos competenciales muy amplios en materias genuinamente autonómicas.

Si Ceuta y Melilla no trascienden el ámbito de la autonomía local su régimen competencial también se achica, a la par que su calificación, a los límites de lo municipal, por muchas singularidades que declaremos.

4. ¿Pueden las leyes del Estado disponer, sin límite alguno, de las competencias asumidas por Ceuta en su Estatuto de Autonomía? ¿Cuáles son, si existen, los límites impuestos por el bloque de la constitucionalidad —del que, creo, forma parte el EACTa— a las leyes del Estado en materia de planeamiento urbanístico dirigidas a Ceuta?

No encuentro respuesta alguna a estos interrogantes en la Sentencia mayoritaria.

Esa Sentencia enfoca desde una perspectiva esencialmente municipal la competencia de aprobar definitivamente los planes de urbanismo que, sin embargo, es exquisitamente autonómica para el caso de Ceuta. Llega de esta forma a la conclusión de que una ley ordinaria del Estado puede entrar —no se razona con qué límites— a comprimir o recortar las atribuciones de competencia de un Estatuto de Autonomía aprobado por ley orgánica, cual es el caso del de Ceuta.

Nuestras técnicas sobre lo básico deberían emplearse en relación con las potestades reglamentarias y de administración de Ceuta, para establecer los límites estatutarios que la Ley del Estado no puede traspasar al regular el urbanismo ceutí, sin vulnerar el art. 21.1.1, en relación con el art. 21.2 de su Estatuto de Autonomía.

El siempre complejo problema de la relación Ley-Reglamento adquiere en los casos de Ceuta y Melilla una dimensión constitucional nueva, que hubiera sido necesario aclarar. También debería volverse sobre la doctrina de la supletoriedad, que confirmó la STC 61/1997, de 20 de marzo. Piénsese que tanto la Ley 8/1990, de 20 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, como su texto refundido, serían claramente preferibles —y tal vez no serían inconstitucionales para Ceuta— frente a la mala opción de la aplicabilidad en estas Ciudades de un Derecho preconstitucional del Estado obsoleto y petrificado o la hipótesis alternativa de una legislación *ad hoc* de nuestras Cortes Generales para dos Ciudades singulares de nuestro territorio nacional.

La razón de decidir del conflicto en defensa de la autonomía local, que nos ha ocupado, se encuentra, en realidad, en los fundamentos jurídicos 12 y 13 de la

Sentencia de la mayoría. Lo único que se discutía en este caso era quién debe aprobar en forma definitiva el Plan general de ordenación urbana de Ceuta, o si es posible que el Estado condicione con informes preceptivos y vinculantes de carácter previo la aprobación ceutí de sus planes parciales.

La respuesta de la Sentencia no es satisfactoria cuando razona con reiteración que Ceuta es un ente municipal y que, como tal, tiene garantizado constitucionalmente un núcleo verdaderamente mínimo de competencias. La Sentencia reduce éstas a las que podría gozar cualquier municipio integrado en cualquiera de nuestras Comunidades Autónomas, sin reparar en que Ceuta, con independencia ahora de que fuera sólo una entidad local, tiene que ser considerada forzosamente distinta de los restantes municipios españoles.

Según el fallo del que discrepo sólo sería obligado constitucionalmente que el legislador estatal reconociera a Ceuta que participe en la tramitación y elaboración previa a la aprobación definitiva de su PGOU (*sic*). En cuanto a los planes parciales (con olvido de los casos del art. 5 del Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, para una ciudad que supera los 50.000 habitantes) se sostiene que existen sólidas razones —consistentes en un interés supramunicipal que no se concreta— que justificarían una intervención masiva de la Administración estatal en el planeamiento del municipio de Ceuta que, se asevera reiteradamente, no es una Comunidad Autónoma (FJ 13).

Ninguna consecuencia se extrae en la Sentencia de la mayoría, sin embargo, del hecho de que las competencias de Ceuta trasciendan, dada su especial naturaleza, en forma evidente la esfera municipal en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Y es que no hay que olvidar que Ceuta [además de su competencia en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 20 EACta) tiene reconocidas en el art. 21 de su Estatuto de Autonomía las competencias que el artículo 148 CE reconocía a las Comunidades Autónomas del llamado primer nivel (art. 143 CE) e, incluso, algunas propias del art. 149 CE para las Comunidades Autónomas de segundo nivel, como procedimiento administrativo (art. 20.20 EACta), casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas (art. 21. 21), cajas de ahorro (art. 21.22) o estadísticas para fines de la ciudad (art.21.23)]. Entre esas competencias asumidas en virtud del Estatuto se encuentra, la que aquí ha interesado, de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 21.1 EACta) que comprende —sigue diciendo el Estatuto de Autonomía— “las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria” (art. 21.2 EACta).

Si se pregunta: ¿Qué alcance tienen esas competencias urbanísticas de Ceuta a la luz de su Estatuto de Autonomía y de la doctrina sentada en la STC 61/1997, de 20 de marzo?, podríamos tener la respuesta, de claro valor interpretativo, que dio el Real Decreto de transferencias 2495/1996, de 5 de diciembre. Diríamos así que “En materia de ordenación del territorio y urbanismo, y al amparo del art. 21.1.1 del Estatuto de Autonomía de Ceuta, la Ciudad de Ceuta asume, dentro de su ámbito territorial... las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado”. Claro es, como razona la mayoría, que ese criterio no sería decisivo ya que compete a la ley del Estado la regulación de la materia autonómica. Pero, ¿cuál es, entonces, el

límite de esa Ley estatal, o de otras semejantes en los demás títulos competenciales de Ceuta, en relación con la autonomía que nos ocupa?

Razona, a este respecto, la sentencia de la mayoría que la Ley estatal impugnada en el conflicto “se limita a conferir al Ministerio de Fomento competencia para la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana, sin que ello afecte a la potestad normativa reglamentaria atribuida a la ciudad de Ceuta estatutariamente como manifestación de su singular autonomía” (*sic* en FJ 12). Esa conclusión me deja insatisfecho. El conflicto en defensa de la autonomía local no ha sido eficaz en este caso concreto para garantizar las competencias asumidas estatutariamente por Ceuta y mi preocupación es que ocurra algo análogo en casos posteriores.

5. No puedo dejar de señalar que una limitación de los conflictos en defensa de la autonomía local deriva también, en mi opinión, de la muy escueta función constitucional que atribuye el FJ 8 de la Sentencia mayoritaria a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Creo (por todas, STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4) que la LBRL sí sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes y normas de las Comunidades Autónomas.

6. Creo, por último, que cuando el artículo 144 b) CE habla de “acordar” un Estatuto de Autonomía no lo hace en el sentido que contempla el fundamento jurídico 3 del ATC 2002/2000, es decir, como una concesión unilateral de las Cortes sin la iniciativa de Ceuta.

El “acuerdo” del art. 144 b) CE se refiere, por el contrario, al caso de la hipotética incorporación de Gibraltar al Reino de España, mediante la estipulación de un tratado internacional con el Reino Unido de la Gran Bretaña. Todo ello a semejanza del Acuerdo de Gasperi-Gruber, de 5 de septiembre de 1946, que solucionó el problema italo-austríaco del Trentino Alto Adigio, tras la política del régimen fascista de Mussolini de imposición paroxística del uso obligatorio de la lengua italiana a la población alemana de Trento y Bolzano.

Por ello entiendo que la “autorización” a que se refiere el mismo art. 144 b) alcanzaba sin duda alguna, en la intención del constituyente, a los casos de Ceuta y Melilla, que contempla específicamente la disposición transitoria quinta CE, que establece su vía de acceso a la autonomía. Y no me parece convincente excluir, como hace el fundamento jurídico 4 del ATC 2002/2000, la iniciativa de Ceuta para aprobar su Estatuto de Autonomía por “falta de relación jurídica formal” con la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, para Ceuta. En el año 1977 Ceuta solicitó ser incluida en la futura Comunidad Autónoma andaluza, lo que fue rechazado. El 28 de septiembre de 1981 el Ayuntamiento de Ceuta adoptó por mayoría absoluta acuerdo para constituirse en Comunidad Autónoma, lo que se ratificó el 5 de febrero de 1985.

A la luz de estos datos me parece verdadera paradoja de la culminación de nuestro Estado de las Autonomías —que tanto se ha inspirado en el historicismo— que se califique la autonomía de Ceuta como “acordada” unilateralmente por el Estado (*ex* art. 144.1.b CE), cuando además de los acuerdos de iniciativa autonómica que he citado, la Siempre Noble, Leal y Fidelísima Ciudad de Ceuta —según el título que le otorgó el Rey Felipe IV— ostenta el mérito singular de haberse adherido libre y voluntariamente a la Corona de España en el año 1640.

Este es mi Voto particular, que emito en Madrid, a veinte de julio de dos mil seis, reiterando mi máxima consideración al criterio opuesto de la mayoría.

2. STC 47/2008, de 11 de marzo, por la que se declara extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, planteado en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área metropolitana de l'Horta.

2.1. Norma impugnada.

El artículo 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

2.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Los siguientes diez municipios de la Comunidad Valenciana: Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Chirivella, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador y Aldaia.

2.3. Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana de fecha 19 de octubre de 2000.

RESUMEN DE ANTECEDENTES

Los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mislata, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador, Aldaia, Massamagrell, Alfara del Patriarca, Picanya y Tavernes Blanques solicitan del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana la emisión del dictamen prescrito por el punto 3 del artículo 75 ter, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, precepto introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en virtud del cual, de manera previa a la formalización de un conflicto en defensa de la autonomía local, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo y no vinculante, del Consejo de Estado u Órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. El conflicto en cuestión es el suscitado en relación con la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, por entender los promotores que la citada ley "atenta contra la autonomía local y en especial su artículo segundo, por el que se crea una Comisión Mixta para la transferencia de los medios personales, materiales, patrimoniales y financieros del Área y la Disposición Transitoria, que dispone que el Gobierno Valenciano realizará las actuaciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los servicios que corresponden al Área Metropolitana de l'Horta 'hasta que no se hayan creado nuevos organismos que gestionen y coordinen las competencias supramunicipales en la futura regulación de las áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana'".

CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

La solicitud de dictamen ha sido efectuada de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.10 y 11 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en relación con el artículo 75 ter.3

de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre. Los citados preceptos establecen lo siguiente:

"El Consejo Jurídico Consultivo deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes casos: ...10. Cualquier otra materia, competencia de la Generalitat Valenciana o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen". (Artículo 10.10 de la Ley 10/1994).

"Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial a que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado". (Artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979).

El Dictamen ha sido solicitado por medio del titular de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, según preceptúa el artículo 11 de la Ley 10/1994, que dispone lo siguiente: "En aquellos asuntos que una ley establezca la obligación de solicitar dictamen al Consejo Jurídico Consultivo, las entidades locales deberán solicitarlo a través del titular de la Conselleria de Administraciones Públicas".

Segunda.- De los conflictos en defensa de la autonomía local.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, regula, al amparo de lo previsto en el artículo 161.1.d) de la Constitución, un nuevo procedimiento denominado "De los conflictos en defensa de la autonomía local". Como señala su Exposición de Motivos: "La garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía.

Con ello, se perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que señala que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. En este sentido, el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder".

Se viene a cubrir de tal manera el déficit, carencia o laguna que había denunciado la doctrina del sistema de garantías jurisdiccionales de nuestro ordenamiento. Al respecto, se pronunciaba también el Consejo de Estado en su Dictamen 2484/98, emitido en relación con el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, diciendo lo siguiente:

"1. La Constitución española proclama en su artículo 137 "la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado. No obstante, como es sabido, existe una diferencia en el tratamiento constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales. La autonomía de las primeras no sólo es reconocida por la Constitución sino que también encuentra un desarrollo de principio a través de previsiones directas sustantivas en materia competencial (artículos 148 y 149, fundamentalmente). De modo consecuente con ello, la propia Constitución configura un mecanismo "ad hoc" ante el Tribunal Constitucional de defensa de dicha autonomía a través de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1.c). (...)

En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada "garantía institucional", que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial "sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar", de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía "cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre" (STC 32/1981). Así, "la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos" (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía local no lleva aparejado el reconocimiento a las Entidades Locales que la tienen garantizada de "un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley".

La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares".

De tal modo, decía asimismo el Consejo de Estado, el anteproyecto objeto de dictamen responde al propósito de abrir un cauce directo de defensa de la autonomía de las entidades locales ante la jurisdicción constitucional, por vía de un conflicto de competencias, configurado con perfiles propios y diferenciados respecto de los dos tipos de conflictos ya previstos en el Título IV de la LOTC.

Por último, conviene poner de relieve el parecer del Consejo de Estado, en cuanto a que "el parámetro de control ha de ser, naturalmente, el principio de la autonomía local en los términos en que se halla protegido por la llamada garantía institucional. Tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Respecto de estas últimas, que habrán de ser tenidas en cuenta fundamentalmente en el control de las leyes autonómicas, ha precisado la jurisprudencia constitucional que "en el caso de Leyes que desarrollan legislación básica del Estado tal vulneración sólo se produce cuando la propia Ley básica es respetuosa con dicho orden". (STC 156/1995).

Tercera.- Requisitos para la iniciación de los conflictos.

El artículo único de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, después de establecer en sus puntos primero a cuarto la modificación de determinados artículos de la Ley 2/1979, en su punto quinto regula -introduciendo en la Ley Orgánica 2/1979, los artículos 75 bis, ter, quater y quinque- los conflictos en defensa de la autonomía local, estableciendo su objeto, la legitimación para su planteamiento, plazo de formalización y tramitación del conflicto. A efectos del dictamen a emitir por este Consejo, interesa transcribir literalmente los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 2/1979 citados:

Artículo 75 bis:

"1. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. (...)".

Artículo 75 ter:

"1. Están legitimados para plantear estos conflictos:

a) (...)

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

c) (...)

2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

4. (...)".

Artículo 75 quater:

"1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.

2. (...)".

Cuarta.- Análisis de las solicitudes presentadas.

Con carácter previo a entrar a conocer del fondo del asunto planteado, deberá examinarse, por tanto, la concurrencia de los requisitos formales exigidos por la Ley

para la formalización de los conflictos en defensa de la autonomía local y que, en lo que afecta al expediente que se examina, de acuerdo con los artículos transcritos, son los siguientes:

1.- Objeto del conflicto: La norma objeto de conflicto deberá tener rango de ley (artículo 75 bis).

2.- Plazo: El plazo para solicitar el Dictamen referente al conflicto, será de tres meses desde la publicación de la norma (artículo 75 quater.1).

3.- Órgano competente: El acuerdo para la iniciación del conflicto deberá ser adoptado por el Órgano plenario de la Corporación con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma (artículo 75 ter.2).

4.- Legitimación activa: El número de municipios que están legitimados para plantear el conflicto deberá suponer al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la norma, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente (artículo 75 ter.1,b)).

Examinadas las solicitudes de dictamen formuladas por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mislata, Sedaví, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador, Aldaia y Massamagrell, Alfara del Patriarca, Picanya y Tavernes Blanques, que integraban, entre otros, el Área Metropolitana de l'Horta de la Comunidad Valenciana, tenemos lo siguiente:

1.- Objeto del conflicto.- La norma en relación con la cual se pretende el planteamiento del conflicto, es la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, disposición con rango de ley de una Comunidad Autónoma, como exige el artículo 75 bis citado.

2.- Plazo.- La Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, fue publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana el 7 de diciembre de 1999.

Examinada la documentación remitida se desprende que fueron presentadas en plazo las solicitudes correspondientes a los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mislata, Sedaví, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador, Aldaia y Massamagrell.

Si bien en el escrito del Conseller de Justicia y Administraciones Públicas de 10 de marzo de 2000, al que se acompañaban seis de las solicitudes relacionadas, se hacía constar que las correspondientes a los Ayuntamientos de Emperador y Massamagrell habían tenido entrada en el registro de la Conselleria el 8 de marzo de 2000, analizada la documentación remitida se comprueba que en ambas solicitudes obra sello de certificado de la oficina de correos del día 6 de marzo, por lo que deben entenderse, asimismo, en plazo.

En lo referente a las solicitudes de Picanya y Tavernes Blanques, debe indicarse que fueron presentadas fuera de plazo, al haber tenido entrada en el registro de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas los días 27 de marzo y 16 de julio de 2000 respectivamente. La solicitud del Ayuntamiento de Alfara del Patriarca tiene fecha de salida del registro del Ayuntamiento de 24 de marzo de 2000, sin que conste sello de registro de entrada en la Conselleria, por lo que asimismo debió tener entrada en ésta extemporáneamente.

3.- Órgano competente.- En los Ayuntamientos que presentaron sus solicitudes en plazo el acuerdo de iniciación de tramitación del conflicto fue adoptado por el órgano plenario de la Corporación; con excepción del Ayuntamiento de Massamagrell, en el que el acuerdo fue adoptado por el Alcalde, siendo ratificado por el Pleno el 26 de marzo de 2000. El acuerdo del órgano plenario exige, según el artículo 75 ter.2 citado, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. A tal efecto los acuerdos de los diferentes Ayuntamientos fueron adoptados según el siguiente detalle, y en el orden en que las solicitudes obran en el expediente:

Ayuntamiento de Torrent: Votos a favor: 15. Miembros de la Corporación: 25.

Ayuntamiento de Alaquàs: Votos a favor: 12. Obra certificado del Secretario del Ayuntamiento en el que se hace constar que ello comporta la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Ayuntamiento de Quart de Poblet: Votos a favor: 13. Miembros de la Corporación: 21.

Ayuntamiento de Xirivella: Votos a favor: 12. Miembros de la Corporación: 21.

Ayuntamiento de Mislata: Votos a favor: 12. Obra certificado del Secretario del Ayuntamiento en el sentido de que ello constituye la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Ayuntamiento de Sedaví: Votos a favor: 9. Miembros de la Corporación: 13.

Ayuntamiento de Burjassot: Votos a favor: 14. Obra certificado del Secretario del Ayuntamiento de que ello supone la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Ayuntamiento de Puçol: Votos a favor: 11. Miembros de la Corporación: 17.

Ayuntamiento de Benetússer: Votos a favor: 10. Miembros de la Corporación: 17. Ayuntamiento de Emperador: Obra certificado del Secretario del Ayuntamiento de que el acuerdo fue adoptado por unanimidad de la Corporación.

Ayuntamiento de Aldaia: Votos a favor: 14. Miembros de la Corporación: 21.

En el Ayuntamiento de Massamagrell, como antes se expuso, el acuerdo de iniciación de la tramitación del conflicto fue adoptado por el Alcalde, órgano incompetente para ello ya que, de conformidad con el artículo 75 ter de la citada Ley 2/1979, de 9 de octubre, la competencia corresponde al Pleno de la Corporación, exigiendo además el precepto una mayoría cualificada, consistente en el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. La competencia, por lo tanto, le viene atribuida al órgano plenario directamente de la Ley Orgánica citada, y de acuerdo con lo dispuesto con el artículo 162 de la Constitución -en relación con el 161- que dispone que "La Ley Orgánica determinará las personas y órganos legitimados".

El acuerdo del Alcalde de Massamagrell, -de 16 de febrero de 2000, ratificado por el Pleno el 26 de marzo de 2000-, fue adoptado, según el certificado del Secretario que obra en el expediente, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 41 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba

el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales. Al respecto no debe olvidarse que las competencias del Alcalde y del Pleno de las Corporaciones Locales fueron modificadas por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por lo que será preciso acudir a la redacción dada por ésta a los preceptos delimitadores de la competencia entre dichos órganos. A la vista de los mismos debe entenderse que el Alcalde adoptó el acuerdo que nos ocupa en base a la letra k) del artículo 21, en relación con la letra j), del artículo 22; en virtud del cual, en los supuestos de urgencia, el ejercicio de acciones judiciales y administrativas puede ser adoptada por el Alcalde en materias competencia del Pleno, dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación. Pero es que, en el asunto que se examina, no nos encontramos ante el supuesto contemplado en la letra k) del artículo 21 en relación con la letra j) del artículo 22 de la Ley 7/1985, sino, en los supuestos previstos en las letras p) y q) del artículo 22, en virtud de las cuales, corresponde, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:

p) Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

q) Las demás que expresamente le confieran las leyes.

Atribuciones, ambas, indelegables y en relación con las que no está prevista la asunción de las mismas por el Alcalde, ni en supuestos de urgencia. Urgencia que, por otro lado, se estima no existía, objetivamente considerada, en el expediente en cuestión, en el que pudo haberse convocado, en su caso, un Pleno extraordinario, como hicieron otros Ayuntamientos.

En consecuencia, a efectos del cómputo para la determinación de la existencia de legitimación activa para la iniciación y tramitación del conflicto objeto del expediente, que se examina, deben quedar excluidas, por las razones expuestas, las solicitudes formuladas por los Ayuntamientos de Picanya, Tavernes Blanques y Alfara del Patriarca, por extemporáneas; y la del Ayuntamiento de Massamagrell, además, por incompetencia del órgano que adoptó el acuerdo de iniciación del mismo.

4.- Legitimación activa.- Por último, queda por considerar si los citados municipios, que presentaron en plazo y en forma la solicitud, suponen un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, y representan como mínimo un sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial, según exige el artículo 75 ter.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979.

De la certificación expedida por la Jefa del Área de Administración Local de la Dirección General y Administración Territorial de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, se desprende lo siguiente:

Municipios integrantes del Área Metropolitana de l'Horta suprimida: 44.

Población de la totalidad de los 44 municipios: 1.337.809 habitantes.

Población de los municipios que han presentado solicitud de conflicto:

Ayuntamiento de Torrent: 62.562

Ayuntamiento de Alaquàs: 25.925
Ayuntamiento de Quart de Poblet: 26.666
Ayuntamiento de Xirivella: 25.947
Ayuntamiento de Mislata: 40.348
Ayuntamiento de Sedaví: 8.276
Ayuntamiento de Burjassot: 34.426
Ayuntamiento de Puçol: 13.930
Ayuntamiento de Benetússer: 13.771
Ayuntamiento de Emperador: 192
Ayuntamiento de Aldaia: 24.094

Lo que da una suma total de 276.137 habitantes.

De acuerdo con dichas cifras, el número mínimo de municipios y habitantes exigidos por el artículo 75 ter.1.b) citado, será el de 6 municipios y 222.968 habitantes, respectivamente, cifras superadas por los entes locales que han iniciado el conflicto.

Por todo lo expuesto, debe concluirse la existencia de legitimación activa para el inicio y tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, formulada por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mislata, Sedaví, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador y Aldaia, contra la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Quinta.- Análisis del contenido del conflicto.

Los distintos Ayuntamientos que han solicitado dictamen a este Consejo, a efectos de la ulterior formalización en su caso de conflicto en defensa de la autonomía local, se limitan en sus escritos de solicitud a determinar la norma y los preceptos de ésta que, a su entender, atentan a la autonomía local, y los preceptos que se consideran infringidos, sin más alegaciones al respecto; salvo el Ayuntamiento de Torrent que acompaña a la certificación del Acuerdo adoptado por el Pleno para la iniciación del conflicto, el informe del Secretario de 22 de octubre de 1999, emitido en relación con el Anteproyecto de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

En concreto, la norma objeto de conflicto es la citada Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, y los preceptos que, a entender de los Ayuntamientos, atentan a la autonomía local, y más específicamente su artículo segundo y su Disposición Transitoria. Por el artículo segundo se crea una Comisión paritaria, de representantes de la Generalitat Valenciana y de los municipios que integraban el Área Metropolitana de l'Horta, para llevar a cabo las transferencias de personal, medios patrimoniales, materiales y financieros del Consell Metropolità de l'Horta; Comisión cuya presidencia corresponderá al Conseller de Justicia y

Administraciones Públicas. La Disposición Transitoria establece que, hasta que no se hayan creado nuevos organismos que gestionen y coordinen las competencias supramunicipales en la futura regulación de las áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana, el Gobierno realizará las actuaciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los servicios, si correspondían al Área Metropolitana de l'Horta, cumpliendo así la cooperación y asistencia activa a las corporaciones locales.

A juicio de los Ayuntamientos ello contradice, entre otros, el artículo 140 de la Constitución Española y los artículos 2, 25 y 26 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, al asignar carácter decisorio a la representación de la Generalitat en la Comisión, cuando realmente es improcedente su presencia en ella, y al hurtar a los Ayuntamientos integrados en el Área el ejercicio de competencias propias y servicios obligatorios que, hasta la citada Ley, eran gestionados por el Área Metropolitana de l'Horta, con participación municipal.

Sobre el tema ya tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo en su Dictamen 363/99, sobre el Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana de supresión del Área Metropolitana de l'Horta, debido a que en la tramitación del procedimiento de su elaboración formularon alegaciones los Ayuntamientos de Alaquàs, Foios, Lugar Nuevo de la Corona, Meliana, Mislata, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Poble de Farnals, Burjassot, Alfafar, Aldaia, Alfara del Patriarca, Almàssera, Benetússer, Bonrepòs i Mirambell, Emperador, Puçol, Quart de Poblet, Xirivella, Almàssera, Godella, Massamagrell y Torrent. Entre las objeciones que se formularon al Anteproyecto se subrayaba la "invasión de las competencias que constituyen la autonomía municipal por el artículo segundo y la Disposición Transitoria del Anteproyecto".

En lo que, a efectos del conflicto suscitado interesa, debe significarse que en el Dictamen 363/99, aprobado por mayoría con un voto particular, que analizaba alguna de las cuestiones objeto del presente Dictamen, se abordaron los siguientes extremos:

1.- En relación con los servicios se pronunciaba este Consejo de la siguiente manera: "Resulta evidente que, suprimida el Área Metropolitana de l'Horta, esta entidad local con personalidad jurídica deja de prestar determinados servicios que necesariamente han de ser asumidos por los entes o las entidades que le sucedan. Para determinar a qué entes les corresponde continuar con la prestación de los servicios que hasta la fecha viene prestando el Consell Metropolità, resulta necesario analizar el sistema de competencias establecido en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y, en particular, cada una de las competencias del Consell Metropolità de l'Horta".

El Dictamen, después de referirse al criterio de atribución de competencias que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; de señalar que el artículo 26 de dicha ley supone, además, la atribución directa, por la Ley de Bases, al Municipio, de competencias, con carácter de propias, que constituyen el núcleo de la autonomía local, indisponible por el legislador autonómico, tal como señala el artículo 42.4 de la Ley 7/1985, y de analizar detalladamente los servicios cuyo ejercicio competía al Consell Metropolità de l'Horta, concluye que: "En conclusión, extinguida el Área Metropolitana de l'Horta, las funciones, fundamentalmente en materia de suministro de agua en alta y de tratamiento y eliminación de residuos sólidos, -que son las funciones que de hecho presta el Ente Metropolitano- constituyen servicios públicos esenciales reservados a

los Municipios, de conformidad con los artículos 26 y 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Por tanto, serán los Municipios integrados en el Área Metropolitana de l'Horta quienes, dentro de su respectivo ámbito territorial, sucedan de modo inmediato a esta última en la prestación de los servicios".

Y se decía textualmente "Así parece desprenderse, además, del informe de la Secretaría General de la Conselleria consultante, cuando afirma que en modo alguno puede inferirse que la gestión de los servicios, hasta el momento atribuidos al Ente Metropolitano, pase a formar parte del ámbito autonómico, lo que, "sensu contrario", significa que aquella gestión corresponde a los municipios integrados en el Ente".

Este Consejo estimaba en dicho Dictamen que, para evitar interpretaciones equívocas, se incluyera un precepto en el Anteproyecto en el que quedara claro que los servicios atribuidos al ente que se suprime, se asumen por los Ayuntamientos integrantes o por los entes correspondientes, con arreglo a la legislación local. Observación que no fue atendida.

2.- En relación con la Comisión mixta regulada en el artículo 2 del Anteproyecto, este Consejo se pronunciaba en el siguiente sentido:

"Sentado lo anteriormente expuesto, si las Corporaciones Municipales son quienes van a suceder al Área Metropolitana, en el ejercicio de las competencias que ésta tiene reconocidas, una vez quede extinguida, son dichas corporaciones quienes, en principio, deberían sucederle en la titularidad de los medios personales, materiales y financieros de esta entidad.

Con la finalidad de concretar los términos del proceso de transferencia de los recursos materiales, financieros y del personal, se crea, en el artículo 2 que se comenta, una Comisión Mixta Paritaria. Esta Comisión cuenta con los siguientes precedentes: a) La Comisión Mixta creada por el artículo 25 de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, integrada por representantes de las administraciones implicadas; y b) la Comisión Mixta de Traspasos, que creó la Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalitat de Cataluña, por la que se extinguió la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, de la que formaban parte representantes de la Generalitat y de los municipios afectados".

Y añadía, después de contemplar otros extremos, que "Dicho cuanto antecede, y teniendo en cuenta la parquedad con que la Ley de Bases regula la extinción de los Entes Metropolitanos, nada obsta a la creación de la Comisión Mixta que se prevé en el artículo 2 del Anteproyecto, a fin de realizar las actuaciones precisas para llevar a cabo la transferencia de los medios personales, materiales y financieros, propios del Área Metropolitana que se pretende extinguir".

A más de ello insistía, al igual que hizo en relación con la asunción de la titularidad de los servicios, para evitar asimismo interpretaciones equívocas, que "Además, en relación con la transferencia de los bienes y recursos financieros, sería conveniente, en consonancia con lo que se indica en el Informe de la Secretaría General citado, que se manifieste expresamente en la Ley que se proyecta, que son los Ayuntamientos integrados en el Área Metropolitana de l'Horta los sucesores en los recursos materiales y financieros de esta última entidad, sin perjuicio de los posibles convenios que puedan existir entre la entidad metropolitana y el Ayuntamiento de Valencia o entre aquélla y cualquier otra entidad local u organismo, así como de las posibles adscripciones o cesiones de bienes que hayan podido producirse". Y por último, decía asimismo el Dictamen que "sería conveniente

que el Anteproyecto de Ley previera las reglas esenciales que deben regir el traspaso de medios materiales y personales, y la subrogación de los entes que sustituyan al Área Metropolitana en las relaciones jurídico-públicas de Derecho público o privado contraídas por el Consell Metropolità de l'Horta en el ejercicio de sus competencias, tal como efectúa el artículo 25 de la Ley 4/1995".

Observaciones que no fueron atendidas. Debe señalarse que tanto dichas observaciones, como a la que nos referíamos en el punto anterior, no fueron formuladas con el carácter de esenciales, tal como prevé el artículo 73 del Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana.

3.- Finalmente, en cuanto a la Disposición Transitoria se observaba que "Al respecto debe señalarse que su redacción es imprecisa, lo que comporta interpretaciones equívocas. Si lo que se pretende es señalar, como se desprende del Informe de la Secretaría General ya mencionado, que el Consell de la Generalitat Valenciana prestará la cooperación y asistencia activa a las entidades locales para garantizar "el normal funcionamiento de los servicios que corresponden al Área Metropolitana de l'Horta", tal como permite el artículo 55, apartado d) de la Ley 7/1985, sería conveniente que así se dispusiese expresamente, con referencia al precepto o a los preceptos correspondientes de la Ley de Bases de Régimen Local". Y en relación con la segunda parte del precepto se aconsejaba su supresión. Ambas observaciones han sido recogidas en el texto aprobado, suprimiendo la segunda parte del precepto, y en cuanto al primer párrafo se introdujo la referencia a la cooperación y asistencia activa a que se refiere el artículo 55 de la citada Ley 7/1985, aunque sin cita expresa del precepto.

Sexta.- Los diferentes extremos, por lo tanto, en los que viene a fundarse el conflicto en defensa de la autonomía local, iniciado contra la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, ya fueron objeto de análisis detenido por este Órgano consultivo en la fase de tramitación de su Anteproyecto.

Nótese que por este Consejo ya se observó, para evitar interpretaciones equívocas, la conveniencia de la adición de dos preceptos, uno referente a los servicios y otro a los medios de todo tipo, del Consell Metropolità de l'Horta, en los que quedara, sin lugar a dudas, su asunción por los entes locales integrantes del área.

Si bien dichas observaciones no fueron recogidas en el texto de la Ley, no debe olvidarse que los preceptos legales deben ser interpretados de acuerdo con la Constitución y en el marco de la legalidad en que se insertan; razón por la cual no fueron calificadas de "esenciales" a los efectos prevenidos en el citado artículo 73 del Reglamento de este Consejo Jurídico Consultivo. A tal efecto, los preceptos que se analizan deben ser interpretados con respeto total de las competencias de los entes locales y de su autonomía proclamada por la Constitución, y en este sentido es importante el criterio de la propia Administración de la Generalitat Valenciana, plasmado en el informe de la Secretaría General de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, de 5 de noviembre de 1999, a que se ha hecho referencia, y a cuyo contenido íntegro hemos de remitirnos necesariamente.

Cosa distinta sería si ulteriormente, por los actos de aplicación de la ley, se vulneraran las competencias o el principio de autonomía de los entes locales, pero a tal efecto ya existen en el ordenamiento jurídico vigente los oportunos mecanismos de reacción frente a ello.

Séptima.- Resumiendo lo hasta aquí expuesto, se puede concluir lo siguiente:

La Ley 8/1999, de 3 de diciembre, interpretada en el marco y de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, es respetuosa con las competencias de los entes locales.

Así, por un lado, no se hurta a los Ayuntamientos integrados en el Área Metropolitana de l'Horta el ejercicio de competencias propias y servicios obligatorios, sino que en el mismo momento de extinción del Área dichas competencias y servicios revierten, y son asumidos automáticamente, por dichos entes. Por otro lado, se reconoce, en relación con los bienes y derechos del ente supramunicipal, afectos a los servicios competencia de los entes locales, que deben ser adscritos de acuerdo con la competencia y grado de participación de los mismos en aquél. La voluntad de la Administración, plasmada en el informe de la Secretaria General de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, es clara a este respecto.

Por otra parte, es obvio que el legislador no debe limitarse a la mera supresión del ente metropolitano existente, sino que deberá prever los efectos de su disolución y arbitrar las medidas adecuadas para que ésta sea acorde con el ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista de las relaciones jurídicas existentes, como desde los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir todas las actuaciones de las Administraciones Públicas.

De tal modo, en el proceso de disolución del ente metropolitano de l'Horta, el legislador valenciano ha estimado como instrumento óptimo la constitución de una Comisión, de la que formarán parte la Generalitat Valenciana -puede observarse que precisamente la integran los titulares de las Consellerias cuyas competencias están relacionadas con los servicios que prestaba el Consell Metropolità de l'Horta- y una representación de los Ayuntamientos implicados, la que actuará como comisión de transferencias, lo que, en definitiva, redundará en una mayor objetividad en el proceso de las mismas, lo que, a juicio de este Consejo, en nada afecta a la autonomía local consagrada en la Constitución. Nótese que la Comisión no va a "disponer" de los bienes y derechos existentes, sino a posibilitar y realizar su adscripción a los distintos entes locales, de acuerdo con la titularidad que a cada uno de ellos corresponda.

El plazo máximo de seis meses para que se ultime el citado proceso establecido por la Ley, desde el momento de la constitución de la Comisión -que deberá serlo en el de un mes desde su entrada en vigor- responde asimismo a las exigencias del principio de celeridad que debe informar la actuación de ésta.

Por último, en la Disposición Transitoria -según el texto definitivo de la misma- se prevé la cooperación y asistencia activa del Gobierno valenciano para garantizar el normal funcionamiento de los servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, esto es, con total respeto a la normativa vigente.

Por todo lo expuesto, este Consejo estima que la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, y en especial, su artículo segundo y Disposición Transitoria, no vulneran la autonomía local, según han planteado los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mislata, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador y Aldaia.

CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana es del parecer:

Que la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, y en especial su artículo segundo y Disposición Transitoria, no vulneran la autonomía local de los entes integrantes del Área Metropolitana que se suprime.

2.4. STC 47/2008, de 11 de marzo, por la que se declara extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, planteado en relación con el art. 2 y la Disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, promovido por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquas, Quart de Poblet, Chirivella, Mislata, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetusser, Emperador y Aldaia, representados por el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez y asistidos por el Abogado don José Luis Martínez Morales, en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana y las Cortes Valencianas. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 16 de diciembre de 2000, don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de los Ayuntamientos de Torrent, Alaquas, Quart de Poblet, Chirivella, Mislata, Sedavi, Burjassot, Puçol, Benetusser, Emperador y Aldaia, plantea conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

2. El escrito de planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local expone, sintéticamente, lo siguiente:

a) Tras indicar la concurrencia de los requisitos formales relativos al planteamiento en plazo del conflicto en defensa de la autonomía local y a la legitimación de los municipios promotores, comienza señalando que el art. 3.2 de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de constitución del Área Metropolitana de l'Horta atribuye al Consell Metropolità "el servicio metropolitano del agua en alta, consistente en la producción y suministro hasta el punto de distribución municipal, residuos sólidos, incendios y mataderos, así como aquéllos otros de interés metropolitano cuando así se establezca legalmente". Estos servicios han de considerarse de competencia municipal (arts. 25, 26 y 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante LBRL), por lo que no resulta conforme con la Constitución y vulnera la autonomía local el art. 2 de la Ley 8/1999, que prevé la creación de una Comisión Mixta paritaria, integrada por representantes del Gobierno Valenciano y de los municipios que integraban el Área Metropolitana de l'Horta, encargada de decidir el destino del personal y de los medios patrimoniales, materiales y financieros del citado Consell Metropolità. Habida cuenta de que los servicios que gestionaba el Consell son de competencia municipal, no resulta aceptable que el Gobierno Valenciano pueda decidir, en razón a la composición de la Comisión Mixta paritaria (6 miembros en representación del Gobierno Valenciano, que además preside el órgano, y 6 miembros en representación de los municipios) el destino de los citados medios personales y materiales, pues los mismos han de revertir a los municipios según decidan los mismos, lo que no resulta posible pues ni la ley les atribuye esa decisión ni tampoco les asegura la mayoría en la Comisión Mixta. Por el contrario, la mayoría absoluta legal del órgano quedaría en manos de los representantes autonómicos, pues a los seis representantes habría que unir el presidente, designado en el precepto impugnado.

Así pues, con la fórmula empleada se margina de todo poder decisorio a los Ayuntamientos implicados, titulares de las competencias que ejercía el ente supramunicipal suprimido, dado que quedan en situación de minoritarios en la Comisión Mixta creada. Aunque las Comunidades Autónomas puedan crear, modificar o suprimir mediante ley áreas metropolitanas (art. 43 LBRL), no pueden suplantar la voluntad de los Ayuntamientos sobre el destino de los bienes de aquéllos en caso de supresión, vulnerando el derecho de aquéllos a participar "a través de órganos propios en el gobierno y administración cuantos asuntos les atañen" (SSTC 4/1981, 32/1981 y 101/1998, entre otras).

En suma, la demanda considera que se ha sustraído a los Ayuntamientos el derecho a participar a través de órganos propios en el proceso de disolución del área metropolitana en cuestión, conculcando con ello la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 214/1989 y 109/1998).

b) En cuanto a la disposición transitoria, el escrito de planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local aduce la vulneración de los arts. 137 y 140 CE en la medida que el precepto impugnado atribuye al Gobierno Valenciano la competencia para realizar las actuaciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los servicios que correspondían al Área Metropolitana de l'Horta así como la cooperación y asistencia activa a las corporaciones locales.

Los arts. 25, 26 y 86.3 LBRL reservan al municipio la competencia sobre la prestación de los servicios a que se viene haciendo referencia y la Comunidad Autónoma no puede disponer de ellos para conformar nuevos regímenes de prestación a cargo de entes no locales.

De acuerdo con la STC 214/1989 el legislador autonómico no puede desconocer, al regular las materias de su competencia (art. 2.1 LBRL) los criterios generales que sobre las competencias de las Corporaciones locales se contienen en los arts. 25, 26 y 36 de la propia LBRL, máxime cuando estos preceptos tienen carácter básico, lo que implica que la Comunidad Valenciana no puede atraer hacia sí competencias que no le corresponden, pues el bloque de la constitucionalidad las ha atribuido a los Ayuntamientos integrados en el Área Metropolitana. Las bases estatales contenidas en la LBRL son, de otro lado, de carácter unitario en cuanto a su aplicación a todas las Administraciones públicas, especialmente cuando se regulan, como en este caso, aspectos relativos a la actividad externa de aquéllas y que inciden en la esfera de derechos e intereses de los administrados (STC 50/1999).

En suma, la demanda considera que, a través de esta disposición transitoria, la Comunidad Autónoma suplanta a los municipios en el ejercicio de determinadas competencias locales que les son propias, privándoles de poder decisorio respecto a servicios que son de su exclusiva competencia, con la consiguiente vulneración de la autonomía local sin que la referencia final a la "cooperación y asistencia activa a las Corporaciones Locales" no sea más que una declaración desprovista de contenido a la vista del contenido del resto del precepto.

c) Por todo ello, solicita la admisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local, a fin de que se dicte sentencia declarando que la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada.

3. Mediante providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional, de 13 de febrero de 2001, se acuerda tener por interpuesto el presente conflicto en defensa de la autonomía local y, con carácter previo a la admisión, requerir al Procurador don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez para que acredite la legitimación de los Municipios que promueven el conflicto, aporte certificación expedida por el Secretario de los respectivos Ayuntamientos, donde se haga constar, conforme a lo establecido en el art. 75 ter. 2 LOTC, la adopción del Acuerdo para la iniciación de su tramitación por el órgano plenario de la Corporación con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de dicho órgano, así como la fecha de adopción del referido Acuerdo y, por último, aporte testimonio de la solicitud por parte de los municipios que promueven el conflicto, de dictamen al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

Con fecha 2 de marzo de 2001, el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez presentó escrito en el Tribunal cumplimentando lo solicitado en la providencia antedicha. Posteriormente, el 10 de abril de 2001, se registró en este Tribunal Constitucional un escrito del mismo Procurador de los Tribunales en el que solicitaba que se tuviera por desistido al Ayuntamiento de Mislata en el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

4. Por providencia de la Sección Tercera del Tribunal Constitucional, de fecha 8 de mayo de 2001, se acordó incorporar a los autos la documentación aportada por la representación procesal de los demandantes así como el escrito de desistimiento formulado por el Ayuntamiento de Mislata. Asimismo se admitió a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquas, Quart de Poblet, Chirivella, Sedavi, Burjassot, Pucol, Benetusser, Emperador y Aldaia contra el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área

Metropolitana de l'Horta y se dio traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas y al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial de la Generalitat Valenciana".

5. El día 21 de mayo de 2001 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el que comunicaba que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

6. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el 29 de mayo de 2001, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones de día 29 de mayo estimando improcedente la estimación del conflicto planteado, de acuerdo con los siguientes argumentos:

Comienza señalando la especial naturaleza de las áreas metropolitanas, en cuanto que se trata de entidades locales de constitución autonómica concebidas para el servicio de los municipios integrados en ellas, de tal forma que los mismos dejan de ser competentes para la gestión de determinados servicios municipales que han pasado a prestarse de forma conjunta, sin que tal modalidad conjunta conlleve, por otra parte, un desplazamiento de las competencias locales a las Comunidades Autónomas, puesto que las competencias ejercidas por el área metropolitana, aunque se ejerzan en forma compartida con otros municipios, siguen siendo competencias locales.

Aborda a continuación la denunciada lesión de la autonomía local que se derivaría de la composición paritaria de la Comisión Mixta prevista en el art. 2 de la Ley impugnada, destacando su función liquidatoria de las relaciones jurídicas de la entidad extinguida en un marco de reordenación o reestructuración de futuros entes supramunicipales con funciones similares a las del extinguido, reordenación que se anuncia ya en la propia Ley 8/1999. Por esta razón, el diseño previsto de la Comisión Mixta no puede considerarse una inmisión arbitraria en las competencias municipales, dado el interés de la Comunidad Autónoma en que el proceso de liquidación no perjudique la futura ordenación legal de esos intereses supramunicipales, teniendo en cuenta, además, la LBRL atribuye a las Comunidades Autónomas competencia para la modificación de las áreas metropolitanas. De esta forma en el carácter paritario de la Comisión mixta se conjugan dos intereses distintos: el de los municipios, tanto en cuanto miembros de la entidad que se suprime como de la que se anuncia para el futuro y el de la Comunidad Autónoma en el diseño y dotación de la nueva entidad con funciones similares a la ahora extinguida.

Por lo que hace a la disposición transitoria de la Ley 8/1999, la representación procesal del Estado entiende que, a pesar de que no contempla la participación de los municipios ni tampoco una limitación temporal en el ejercicio de las funciones autonómicas, ha de considerarse expresiva de una continuidad provisional de la entidad local en su configuración anterior y con sus funciones ordinarias de gestión, usando a tal efecto una fórmula en si misma perfectamente ajustada a la LBRL. De esta forma, la garantía que se asume en el funcionamiento de los servicios se matiza y explica como cumplimiento de la cooperación y asistencia

activa de las corporaciones locales, sin que exista razón para suponer que si la Ley atribuye a la Comunidad Autónoma esa función en el marco del art. 55 d) LBRL, tal marco sea rebasado y eliminado.

8. La Presidenta de las Cortes Valencianas, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 8 de junio de 2001, formuló las siguientes alegaciones:

a) Señala, en primer lugar, la desaparición del objeto del recurso como consecuencia de la derogación de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana. Posteriormente, y tras algunas consideraciones sobre el ámbito propio del conflicto en defensa de la autonomía local, indica que los dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, emitidos con ocasión de la elaboración del proyecto que dio origen a la Ley impugnada así como, en segundo término, a solicitud de los Ayuntamientos promotores del conflicto, no estiman que se produjera vulneración alguna del ordenamiento jurídico.

b) En relación a los concretos contenidos de la Ley 8/1999 considera que ésta no contiene disposición alguna que altere las competencias municipales, puesto que las funciones que desarrollaba el Área Metropolitana de l'Horta constituyen servicios esenciales reservados a los municipios de conformidad con la LBRL, por lo que Ley 8/1999 únicamente viene a responder a la imposibilidad de extinción automática de dicha entidad local y a la necesidad de establecer un régimen transitorio durante su proceso de disolución.

En cuanto al art. 2 de la Ley 8/1999 defiende que la composición paritaria de la Comisión Mixta respeta el derecho de participación de los municipios y niega que en la composición del órgano sea mayoritaria la administración autonómica, puesto que dicha Comisión Mixta se integrará por seis representantes de la citada administración, entre los que se incluye aquel que ostenta la presidencia del órgano, y otros tantos miembros en representación de los municipios. Asimismo, descarta que la atribución de la presidencia de la citada Comisión Mixta a un representante de la Generalitat Valenciana suponga un desequilibrio a su favor, puesto que, por aplicación de lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en este tipo de órganos está excluido el voto dirimente del presidente. Por otra parte, recalca la existencia de órganos similares al ahora cuestionado, citando al efecto el previsto en la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, de actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa o la Ley de la propia Generalitat Valenciana 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de l'Horta.

En conclusión, la Presidenta de las Cortes Valencianas estima que la composición equilibrada que se establece permite la presencia de los distintos intereses en las cuestiones debatidas, en una situación de tránsito para la que está diseñada la Comisión Mixta paritaria, sin que se usurpe la capacidad decisoria de los entes locales a fin de proceder de forma ordenada a la transferencia de los medios personales y materiales con pleno respeto a la autonomía local.

En referencia a la disposición transitoria de la Ley 8/1999 argumenta que es una forma de garantizar, en tanto en cuanto se establece la regulación de las áreas

metropolitanas en el ámbito de la Comunidad Valenciana y respetando la capacidad de decisión y la autonomía de los entes locales en unas materias que son de competencia municipal, que los servicios esenciales de un área densamente poblada se presten sin que los ciudadanos puedan verse afectados para lo cual se hace referencia expresa a uno de los mecanismos ordinarios de colaboración entre administraciones públicas, como es la cooperación y asistencia activas, expresamente prevista en el art. 55 d) LBRL.

c) La Presidenta de las Cortes Valencianas concluye su escrito solicitando a este Tribunal Constitucional que dicte sentencia declarando la desaparición, tras la aprobación de la Ley de la Generalitat Valenciana 2/2001, de 11 de mayo, del objeto del conflicto planteado o, en su defecto, declare la inexistencia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

9. El día 22 de junio de 2001 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Letrado de la Generalitat Valenciana, el cual, en la representación que ostenta, formula las siguientes alegaciones:

a) Comienza haciendo una referencia a los antecedentes y contenido de la Ley 8/1999, señalando su relación con el proceso de reordenación de las áreas metropolitanas en un marco legislativo unitario y común constituido por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana.

b) A continuación plantea dos cuestiones de índole procesal. La primera de ellas es la relativa a la falta de legitimación de los Ayuntamientos de Alaquàs, Sedaví, Burjassot, Benetusser y Aldaia para interponer el presente conflicto, falta de legitimación que se derivaría del hecho de que, tras la emisión del dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, los citados Ayuntamientos interpusieron directamente el conflicto sin mediar acuerdo adoptado por el Pleno de la corporación, el cual, a su juicio, resultaría necesario y debería haberse adoptado de acuerdo con lo dispuesto en los arts 75 quater. dos LOTC y 22.2 h) LBRL. La falta de este trámite esencial de la formación de la voluntad de los órganos colegiados en los citados ayuntamientos determina la insuficiencia en la legitimación de las restantes corporaciones que adoptaron debidamente sus acuerdos plenarios, puesto que éstos, por sí solos, no superan las exigencias de legitimación derivadas de la aplicación de los criterios del art. 75 ter.1 b) LOTC, tanto por lo que se refiere al número de municipios -5 frente a los 6 exigidos por la norma- como a la cifra de población total -129.297 habitantes frente a los exigibles 222.968-. La segunda cuestión de índole procesal es la que hace referencia a la desaparición del objeto del recurso como consecuencia de la derogación de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana. Manifiesta el Letrado de la Generalitat Valenciana que, como consecuencia de tal derogación, ha cesado la controversia existente ya que la nueva ley establece una ordenación de las áreas metropolitanas completamente nueva al prever la creación de dos nuevas entidades metropolitanas: la de servicios hidráulicos y la dedicada al tratamiento de residuos, entidades en las que se integra el personal y que realizan las funciones antes asumidas por el Área Metropolitana de l'Horta.

c) En cuanto al fondo del asunto señala en primer lugar que la autonomía constitucionalmente garantizada a las corporaciones locales por el art. 137 CE no se predica de las áreas metropolitanas, cuyo ámbito competencial puede verse

modulado por el desarrollo legislativo que de las mismas hagan las Comunidades Autónomas. De esta apreciación resulta que, en el caso controvertido, convergen la existencia de un interés supramunicipal encuadrable en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y los intereses municipales, de forma que la regulación de la Ley 8/1999 tiene como objetivo la integración de ambas perspectivas.

En relación al art. 2 niega, en primer lugar, el predominio de la representación autonómica en la Comisión Mixta señalando que el número de miembros en representación de la Generalitat Valenciana es el mismo que el de los municipios afectados y así se ha traducido en la Orden de 11 de enero de 2000, de la Conselleria de Justicia y Administraciones públicas, por la que se constituye la Comisión Mixta prevista en el art. 2 de la Ley 8/1999. Además indica que la remisión que el precepto hace a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, determina que cualquier empate que se pudiera producir en el seno de este órgano no va a poder ser resuelto unilateralmente por una de las partes. En segundo lugar, resalta el carácter transitorio del precepto, que no persigue la asunción de competencias por parte de la Generalitat sino un ordenado proceso de transferencia de los medios materiales y personales a los nuevos organismos locales que sustituyan al ente suprimido. Por último cita la existencia, en la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, de actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, de una comisión paritaria similar a la que es objeto del presente conflicto, cuyas actuaciones fueron impugnadas por los entes metropolitanos afectados, lo que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1998, la cual estimó que la existencia de tal comisión no suponía una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En cuanto a la disposición transitoria de la Ley 8/1999, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana niega que suponga una atribución competencial en favor de esta, de modo que la Administración autonómica asuma las competencias del ente metropolitano sino que se trata de actuaciones de garantía del normal funcionamiento de los servicios que se encuadran dentro de las potestades de colaboración y coordinación previstas en los arts. 10.2, 55 y 59 LBRL.

d) Por todo ello, el Letrado de la Generalitat Valenciana concluye su escrito solicitando que este Tribunal Constitucional dicte sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso, por falta de legitimación activa de los recurrentes o, subsidiariamente, por la desaparición del objeto del conflicto planteado o, en su defecto, declare la inexistencia de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

10. Por nuevo proveído de fecha 3 de julio de 2001, la Sección Tercera del Tribunal Constitucional acordó tener por recibidas las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, las Cortes Valencianas y el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana y oír a la representación procesal de los Ayuntamientos proponentes para que, en el plazo de treinta días, alegasen lo que estimasen oportuno sobre la incidencia que pudiera tener, en el presente conflicto, la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana.

Con fecha 17 de septiembre de 2001, el Procurador de los Tribunales don Juan Luis Pérez-Mulet y Suárez presentó escrito en el Tribunal Constitucional

cumplimentando lo solicitado en la providencia antedicha y negando que el conflicto careciese de objeto, dado que la disposición impugnada había resultado aplicable desde su entrada en vigor y hasta su derogación por la Ley 2/2001 por lo que no podía excluirse la fiscalización por este Tribunal de la norma litigiosa. En consecuencia, solicita la prosecución de las actuaciones en su curso procesal correspondiente.

11. Mediante acuerdo adoptado el día 23 de mayo de 2002, publicado en el DOGV de 27 de junio de 2002, el Gobierno Valenciano aprobó definitivamente las propuestas de transferencias del personal y de los bienes, derechos y obligaciones del extinto Consell Metropolità de l'Horta a la entidad metropolitana de servicios hidráulicos y a la entidad metropolitana de tratamiento de residuos, creadas en la Ley 2/2001, de 11 de mayo.

12. Por providencia de 11 de marzo de 2008, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos Jurídicos

1. El presente proceso constitucional debe resolver el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por los Ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Chirivella, Sedaví, Burjassot, Puçol, Benetusser, Emperador y Aldaia en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Respecto a este tipo de proceso constitucional ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos in extenso con ocasión del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4546-2000, promovido por la ciudad de Ceuta, en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, conflicto resuelto por la STC 240/2006, de 20 de julio.

En la citada Sentencia señalamos que nos encontrábamos ante un nuevo proceso constitucional creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, el cual viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro Ordenamiento a fin de que puedan demandar el respeto de la autonomía local constitucionalmente garantizada. En concreto, como indicábamos en el fundamento jurídico 3 de la misma, la Ley, a partir del criterio de que "la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía", regula un nuevo proceso constitucional, el conflicto en defensa de la autonomía local, que constituye una vía para su defensa específica ante el Tribunal Constitucional. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas con rango de Ley con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de "la autonomía local constitucionalmente garantizada" sin que puedan ser alegados en este proceso constitucional "otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales".

Establecido de esta forma el motivo que justifica el planteamiento de un conflicto de la naturaleza del aquí enjuiciado, en la misma Sentencia y fundamento jurídico, señalábamos que "la legitimación activa para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local se reserva específicamente a determinados entes locales" como son los municipios y provincias además de los enumerados en las disposiciones adicionales tercera y cuarta, incorporadas a la Ley Orgánica de este Tribunal por la Ley Orgánica 7/1999. De acuerdo con la exposición de motivos de la última Ley Orgánica citada, se trata de "garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados", salvo que estemos ante una norma de destinatario único.

2. Antes de comenzar el enjuiciamiento de la controversia planteada por los Ayuntamientos recurrentes, han de analizarse previamente dos aspectos de índole procesal que deben ser sucesivamente despejados pues, de lo contrario, no procederá el estudio del fondo del asunto. Esos dos óbices procesales son, por un lado, el alegato, realizado tanto por las Cortes Valencianas como por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana, relativo a la pérdida sobrevenida de objeto del presente conflicto en defensa de la autonomía local, alegato este último al cual, por entender que persistía la lesión de la autonomía local, se ha opuesto expresamente la parte actora del presente proceso según hemos tenido ocasión de exponer en los antecedentes y, en segundo lugar, la falta de legitimación de los recurrentes, apreciada por el Letrado de la Generalitat Valenciana.

Así pues, la primera cuestión de orden procesal que ha de ser analizada es la relativa a la sobrevenida pérdida de objeto del presente proceso constitucional, alegación que se plantea en razón de lo dispuesto en la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana, pues su disposición derogatoria se refiere expresamente, entre otras, a la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta, cuyos art. 2 y disposición transitoria constituyen el objeto de este conflicto en defensa de la autonomía local.

Por ello, hemos de alcanzar un criterio acerca de si se ha producido la alegada pérdida de objeto del presente conflicto de autonomía local como consecuencia de la derogación de la norma legal implicada. En tal sentido, podemos apreciar que la Ley 8/1999 ha agotado sus efectos, pues la misma se dirigía, según se deduce de su propio título y exposición de motivos, a la supresión del Área Metropolitana de l'Horta estableciendo los criterios que habrían de regir en la ordenada realización del proceso de supresión de la citada área metropolitana. En relación con ello, su pérdida de vigencia viene determinada por la aprobación de la ley autonómica que regula la creación de entidades de este tipo; esto es, la Ley de la Generalitat Valenciana 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana. Dicha norma establece una nueva ordenación de las áreas metropolitanas y, a los efectos que ahora interesan, prevé, en sus disposiciones adicionales primera y segunda, la creación de dos entidades metropolitanas, de servicios hidráulicos y para el tratamiento de residuos, que incluyen en su ámbito territorial de actuación a la totalidad de los municipios promotores del presente conflicto. Ambas entidades se subrogan en las obligaciones que hubiera asumido el órgano de gobierno de la suprimida Área Metropolitana de l'Horta y en ellas se integra el personal procedente de la misma. De esta forma, a la vista de lo previsto en las disposiciones adicionales citadas, ha de excluirse la posibilidad de su aplicación a hechos acaecidos con posterioridad a su pérdida de vigencia pues las normas objeto del conflicto, relativas a las atribuciones de la

Comisión Mixta para llevar a cabo las transferencias de personal y medios patrimoniales, materiales y financieros derivadas de la supresión así como a la previsión de que el Gobierno valenciano realizase "las actuaciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los servicios", tenían por objeto regular una situación transitoria que ya ha sido superada, como pone de manifiesto la propia disposición adicional tercera de la Ley 2/2001 al establecer que, como término de su actuación, la Comisión Mixta elevará sus propuestas al Gobierno valenciano a efectos de la integración del personal de la suprimida Área Metropolitana de l'Horta en las entidades metropolitanas creadas en las disposiciones adicionales primera y segunda de la citada Ley 2/2001, entidades metropolitanas que se subrogan en las obligaciones que hubiera contraído la suprimida con su personal y le suceden en la titularidad de los medios personales, tal y como resulta del Acuerdo de 23 de mayo de 2002, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueban definitivamente las propuestas de transferencias del personal y de los bienes, derechos y obligaciones del extinto Consell Metropolità de l'Horta a la entidad metropolitana de servicios hidráulicos y a la entidad metropolitana de tratamiento de residuos, publicado en el DOGV de 27 de junio de 2002.

Por ello, no podemos sino concluir que no se aprecia la subsistencia de la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local y que ha de constituir en todo caso el presupuesto del mismo. En relación con ello, no constituye impedimento alguno para la apreciación de tal extremo el dato de que la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, no haya apreciado tal desaparición del objeto pues es evidente que la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio que manifiesten de las partes sino de la decisión que al respecto, y de acuerdo con los criterios que se han expuesto anteriormente, adopte este Tribunal Constitucional. Por todo lo expuesto, ha de atenderse el alegato formulado por las representaciones procesales de la Generalitat y de las Cortes Valencianas, sin que proceda entrar a examinar el siguiente óbice procesal, y, consecuentemente, declarar extinguido el proceso por desaparición de su objeto, lo que hace innecesario pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en el suplico del escrito de interposición de este conflicto en defensa de la autonomía local.

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 extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, planteado en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a once de marzo de dos mil ocho

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia del Pleno sobre el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, promovido en relación con el art. 2 y la disposición transitoria de la Ley valenciana 8/1999, de 3 de diciembre.

1. La Sentencia de la que disiento declara extinguido, por pérdida de objeto, el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por once Ayuntamientos valencianos en relación con dos preceptos de la Ley autonómica 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta. La decisión del Pleno se sustenta en que tras su derogación por la Ley autonómica 2/2001, de 11 de mayo, ha desaparecido la controversia que dio lugar al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local.

Debo recordar que, como hemos explicado en múltiples ocasiones, la apreciación de la pérdida de objeto de un proceso dependerá del tipo del proceso constitucional de que se trate y de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos. Y ello porque lo relevante no es tanto la derogación o modificación de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con esa alteración ha cesado o no la controversia que se planteaba, pues, en ocasiones, aun habiendo sido expulsada la norma del ordenamiento jurídico se mantiene viva la necesidad de dar respuesta al problema constitucional planteado. En concreto, cuando nos encontramos en presencia de una controversia competencial, la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio no tiene por qué enervar automáticamente la disputa surgida, sobre todo si esa normativa en relación con la cual se trabó el conflicto es sustituida por otra posterior que deja intacto el problema competencial planteado (por todas, la STC 137/2003, de 3 de julio, FJ 2).

Por tanto, aun cuando el control de constitucionalidad que compete al Tribunal Constitucional opera, en principio, sobre normas vigentes, no es menos cierto que esta regla está matizada por la existencia de supuestos en los que este Tribunal debe, y así lo viene haciendo desde sus inicios, enjuiciar la constitucionalidad de una norma derogada. Es lo que acontece, en primer lugar, en las cuestiones de inconstitucionalidad, en la medida en que el fallo del proceso judicial dependa, precisamente, de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma derogada. Igualmente en el caso de la impugnación de Decretos-leyes que hayan sido derogados por una Ley, aprobada por procedimiento de urgencia, que venga a sustituirlos ex art. 86.3 CE. También, en los recursos de inconstitucionalidad en tanto que la pérdida de vigencia de un precepto legal ulterior a su impugnación sólo conlleva la desaparición del objeto de esa impugnación constitucional en los casos en los que pueda excluirse toda aplicación de la ley derogada, a hechos acaecidos con posterioridad a su pérdida de vigencia.

2. Debemos, por tanto, preguntarnos en primer lugar cuál sea el criterio aplicable en los conflictos en defensa de la autonomía local. En los AATC 513/2004, de 14 de diciembre (FJ 2), y 326/2007, de 12 de julio (FJ 2) -únicos dictados por este Tribunal declarando extinguidos por pérdida de objeto sendos conflictos en defensa de la autonomía local- hemos señalado que "la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional" y que "para poder apreciar la desaparición de la controversia entablada no bastará con que la disposición impugnada haya sido derogada, como es efectivamente el caso, sino que también resultará preciso que no se aprecie la subsistencia de la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local. Para apreciar tal extremo, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto del proceso, resulta necesario partir del dato de si la parte actora, habiendo sido expresamente

requerida para ello, ha apreciado tal desaparición del objeto del mismo sin que haya mantenido su interés en la obtención de una respuesta a lo planteado en su escrito de planteamiento del conflicto".

De los mencionados Autos pudiera inferirse una coincidencia con el criterio que hemos aplicado a los recursos de inconstitucionalidad contra leyes con contenido competencial; regla que ahora se debilita sin ninguna argumentación. En todo caso, la lectura de los mencionados AATC 513/2004, de 14 de diciembre, y 326/2007, de 12 de julio, revela que lo que entonces parecía fundamental para nuestra decisión (la aceptación o no, por la parte promotora del conflicto, de que la controversia había desaparecido) ahora pasa a ser irrelevante.

3. Más allá de la carencia señalada, creo que concurren razones que debieron llevar al Pleno a examinar la constitucionalidad, al menos, del art. 2 de la Ley valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, precepto regulador de la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta paritaria, cuya finalidad era llevar a cabo las transferencias del personal del Consell Metropolità de l'Horta, así como de sus medios patrimoniales, materiales y financieros, como consecuencia de la supresión del área metropolitana.

Ciertamente, la mencionada Ley 8/1999 ha sido derogada por la Ley autonómica 2/2001, de 11 de mayo. Pero ocurre que la propia Ley derogatoria establece en su disposición adicional tercera que "La Comisión Mixta creada por la Ley 8/1999, de la Generalitat Valenciana, para llevar a efecto las transferencias de personal del suprimido Consell Metropolità de l'Horta, elevará sus propuestas, que incluirán la relación de medios personales que tenga que ser objeto de transferencia, al Gobierno valenciano para su correspondiente aprobación".

Considero que, a la vista de la referida disposición adicional tercera, debe concluirse: a) Que la Comisión Mixta paritaria creada por la Ley derogada no queda extinguida; b) Que la propia Ley derogatoria le atribuye una específica función pro futuro: elevar propuestas, que incluirán la relación de medios personales que tengan que ser objeto de transferencia; c) Que la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta paritaria no pueden ser otros que los previstos en el derogado art. 2 de la Ley 8/1999.

En consecuencia, el contenido normativo del art. 2 de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, sobrevive en la nueva Ley 2/2001, de 11 de mayo, en virtud del llamamiento implícito que se contiene en su disposición adicional tercera. Y me parece oportuno recordar que en la STC 126/1997, de 3 de julio, consideramos como objeto apto de nuestro control de constitucionalidad nada menos que la Partida 2.15.2 del Rey Sabio, cuyo contenido se veía resucitado por diversas normas de remisión. Por consiguiente, si el art. 2 de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, es un precepto derogado pero redivivo, se desvanece la premisa para declarar extinguido el conflicto planteado. Más aún, la razón de fondo para abordar si existió la eventual lesión de la autonomía local cuyo examen declina la Sentencia, lejos de desaparecer, se refuerza, puesto que si en el régimen previsto por la derogada Ley 8/1999, de 3 de diciembre, la Comisión Mixta paritaria era competente para "llevar a cabo las transferencias", ahora, tras la aparente derogación, sólo lo es ya para "elevar propuestas", correspondiendo al Gobierno autonómico su aprobación.

La Sentencia atribuye especial relevancia al Acuerdo del Gobierno Valenciano de 23 de mayo de 2002 por el que se aprueban definitivamente las propuestas del personal y de los bienes, derechos y obligaciones del extinto Consell Metropolità de

l'Horta. Pero, a mi juicio, que la posible vulneración de la autonomía local se haya consumado con el Acuerdo al que alude en la Sentencia, no me parece óbice para que hubiésemos realizado nuestro pronunciamiento. Al contrario. Lo que se nos ha planteado es, justamente, si resulta compatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada que la extinción del Área Metropolitana de l'Horta se lleve a cabo del modo regulado en los preceptos objeto del conflicto. Que la posible vulneración se haya perfeccionado no debería dar lugar a otra particularidad que la de resolver lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local, que es uno de los contenidos propios de las sentencias recaídas en este tipo de procesos (art. 75 quinquies 5 LOTC).

Por todo lo expuesto, creo que resulta decepcionante que uno de los escasos conflictos en defensa de la autonomía local que ha logrado superar las indudables dificultades que su planteamiento encuentra en nuestra Ley Orgánica, no alcance a ser resuelto, pese a haber sido planteado hace más de siete años, por razón tan discutible como la apreciada en la Sentencia que declara su pérdida de objeto.

Madrid, a once de marzo de dos mil ocho.

II. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL CONCLUIDOS MEDIANTE AUTO.

A. CONCLUIDOS MEDIANTE AUTO DE INADMISIÓN.

- 1. ATC 419/2003, de 16 de diciembre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002, planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.**

1.1. Norma impugnada.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

1.2. Entidad local que promueve el conflicto.

1184 municipios.

1.3. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 20 de junio de 2002.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 20 de junio de 2002, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de la Orden de V.E. de 15 de abril de 2002 (registro de entrada del día 17, habiendo sido remitida documentación complementaria el día 23 de abril), ha examinado el expediente relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

De antecedentes resulta:

Primero.- El 4 de abril de 2002 ha tenido entrada en la Subdelegación del Gobierno de Lleida un escrito dirigido al Ministro de Administraciones Públicas y firmado por , Vicepresidente Primero de la Federación Española de Municipios y Provincias y Alcalde- Presidente del Ayuntamiento de Lleida, actuando en nombre de la Corporación que preside y de los Municipios que le han delegado expresamente a tal efecto y que se relacionan en el listado que adjunta, y por , Alcalde accidental del Ayuntamiento de Barcelona, municipio de mayor población de los relacionados en el listado adjunto y que suscribe el escrito a los efectos previstos en

el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril.
Exponen lo siguiente:

1º- El 13 de diciembre de 2001 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

2º- Por considerar que la mencionada norma lesiona gravemente la autonomía local y la suficiencia financiera garantizadas por los artículos 140 y 142 de la Constitución y por la Carta Europea de Autonomía Local, un buen número de Corporaciones Locales españolas han adoptado el acuerdo de plantear conflicto en defensa de la autonomía local, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

3º- A tal efecto, el 13 de marzo de 2002 se solicitó del Presidente del Consejo de Estado la emisión del dictamen preceptivo y previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en relación con la Ley citada.

Por escrito de 21 de marzo de 2002 que tuvo entrada en el Ayuntamiento el día 26 del mismo mes y año, el Consejo de Estado resolvió no dar trámite a la petición formulada, atendiendo a lo previsto en el artículo 48 de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril. El propio Consejo de Estado remite al texto de dicho artículo conforme al cual el dictamen ha de ser solicitado por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas, a petición de la entidad de mayor población. También plantea el Consejo de Estado la necesidad de adjuntar las certificaciones de los acuerdos de las Corporaciones Locales.

4º- La no admisión a trámite de la petición, por las mencionadas razones formales, entra en el supuesto previsto en los artículos 71 y 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que la consulta debe formalizarse (subsaniéndose la falta y acompañándose los documentos preceptivos) en el plazo de 10 días, contados a partir de la recepción por parte del Ayuntamiento de Lleida del documento mencionado de la Secretaría General del Consejo de Estado.

5º- A tal efecto, se adjunta la copia de petición de informe formulada al Consejo de Estado el 13 de marzo de 2002, copia del escrito del Consejo de Estado, relación actualizada de las Corporaciones Locales que han adoptado acuerdos solicitando dicho informe a los efectos de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local y copia de los certificados de los acuerdos adoptados por las Corporaciones citadas.

Finalizan solicitando la admisión del escrito y la documentación que adjuntan y, en virtud de lo previsto en el artículo 48 de la LBRL y en los artículos 71 y 38.4 de la Ley 30/1992, dé trámite del escrito ante el Consejo de Estado a los efectos de la emisión de dictamen preceptivo y previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, especialmente los artículos 3.2, 8, 12.2, 13, 15.1, 2 y 3, 16, 19, 20 y 23 y disposición adicional única y conexos, a los efectos a ello inherentes.

Segundo.- Figuran en el expediente los siguientes documentos y actuaciones:

1. Orden de remisión del Ministro de Administraciones Públicas en la que se dice que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LBRL, adjunta la petición de dictamen preceptivo y no vinculante y documentación aneja presentada por el Alcalde de Lleida, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, como trámite previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

2. Copia del escrito de recibido inicialmente el 13 de marzo de 2002 en el Consejo de Estado, en el que solicita que se tenga por formulada en tiempo y forma petición de dictamen al Consejo de Estado, en nombre de la Corporación que preside y por delegación expresa de los municipios relacionados en la documentación anexa, previo a la formalización del referido conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, especialmente artículos 3.2; 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20 y 23 y disposición adicional única y conexos y se acuerde emitirlo a todos los efectos a ello inherentes.

Considera que la Ley 18/2001 lesiona gravemente la autonomía local y la suficiencia financiera garantizadas por los artículos 140 y 142 de la Constitución y por la Carta Europea de Autonomía Local adoptada por España en el seno del Consejo de Europa. Atendiendo a la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que modificó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), se han adoptado, por mayoría absoluta y por los Ayuntamientos que se relacionan en listas adjuntas, los acuerdos correspondientes para el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, mediante la impugnación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP).

La fundamentación del conflicto se basa en los siguientes argumentos:

La Ley se considera lesiva para la autonomía local porque plantea modificaciones restrictivas en la capacidad de autofinanciación municipal cuando todavía no ha sido posible definir un nuevo modelo de financiación de las Haciendas Locales. La Ley ataca al núcleo mismo de la autonomía local y a la capacidad de funcionamiento y de cumplimiento de las funciones propias y mínimas de los Ayuntamientos. El objetivo de estabilidad presupuestaria aplicado a los entes locales no sólo los vincula a la hora de la elaboración de sus presupuestos sino que su incumplimiento comporta la prohibición de llevar a cabo operaciones de crédito y emisiones de deuda. Todo ello reduce de forma significativa la capacidad de los entes locales para determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas y la satisfacción de los intereses que les son propios. El cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley puede afectar gravemente la financiación de los proyectos de inversión local peligrando el poder atender la demanda ciudadana de servicios y equipamientos públicos. La Ley limita la autonomía del gasto de las Corporaciones Locales afectando a su capacidad para la elaboración de presupuestos, especialmente si se tienen en cuenta las limitaciones en la autonomía de los ingresos locales y la insuficiente financiación de la inversión local.

El gobierno y la administración municipales y provinciales son objeto en la Constitución de una garantía institucional, según el Tribunal Constitucional. Su autonomía, proclamada en el artículo 137 CE a favor de municipios y provincias y perfilada someramente en los artículos 140 y 141, constituye una institución

garantizada constitucionalmente ante todos los poderes públicos constituidos, de forma que el legislador debe respetar la imagen característica o el contenido esencial de la institución, constituida por los elementos de la misma sin los cuales sería irreconocible para la comunidad social en cada tiempo y lugar.

La autonomía local sirve en la escala local a la efectividad y reforzamiento de la construcción y el funcionamiento democráticos del Estado. La opción organizativa del artículo 137 CE encuentra su fundamento en el valor de la autonomía local para la realización del principio democrático consagrado en el artículo 1.1 CE, cabalmente en el sentido precisado por el artículo 9.3 CE (facilitación de la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social). Las funciones que cumple la instancia local, relevantes para el principio y, por tanto, el sistema democrático definido por la Constitución, inciden, por lo demás, en la efectividad de otros principios estructurantes del Estado.

Imponer a las Entidades Locales un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente desde la instancia central-estatal, sin otra participación que un informe de la Comisión Nacional de Administración Local, con las implicaciones que ello tiene sobre el ejercicio del conjunto de las competencias locales, es contrario a la garantía constitucional de su autonomía, de modo que el artículo 20 de la LGEP debe ser declarado inconstitucional. Dado que el nivel de los ingresos de las Entidades Locales, en particular sus recursos tributarios, viene legalmente predeterminado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) dictada por el Estado al amparo de la competencia del artículo 149.1.14^a CE (STC 233/1999), imponer límites a su endeudamiento, como lo hace el artículo 23 de la LGEP, sobre la base del cumplimiento del objetivo de estabilidad, supone establecer una severa limitación a las Entidades Locales para decidir sobre los niveles de gasto que requiere el más adecuado ejercicio de sus competencias de acuerdo con las preferencias ideológicas manifestadas por los electores; limitación que resulta contraria a la función de formación de la voluntad democrática de la autonomía local y puede afectar a su autonomía financiera, también constitucionalmente garantizada (art. 142 CE), por lo que el citado artículo 23 de la LGEP resulta inconstitucional.

Destaca la íntima conexión entre autonomía local constitucionalmente protegida y garantía de la suficiencia financiera de aquélla. Así lo ha expuesto el Tribunal Constitucional tanto para las Comunidades Autónomas (STC 289/2000, de 30 de noviembre) como, específicamente, para la Administración Local (STC 104/2000): la suficiencia financiera (y, consecuentemente, la libertad de gasto conforme a las propias opciones) es instrumento necesario para el autogobierno bajo la propia responsabilidad.

Así entendidas las exigencias de la garantía institucional de la autonomía local que la CE consagra, la regulación del equilibrio presupuestario de las Entidades Locales adolece de evidentes defectos de inconstitucionalidad.

Esos defectos atañen a la propia definición del objetivo de equilibrio por parte del Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y con el simple informe de la Comisión Nacional de Administración Local, como equilibrio o superávit, para el conjunto de las Entidades Locales, sin atender a sus distintas competencias y, por tanto, a sus distintas necesidades de gasto, que son la medida de la suficiencia financiera constitucionalmente garantizada (artículo 142 CE). El legislador estatal está limitando la autonomía financiera local en términos que deben considerarse excesivos y, por ende, contrarios a la CE. Pese a la posibilidad de establecer límites a

la autonomía financiera local, en especial al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre la Hacienda general (artículo 149.1.14^aCE), que comprende "una medida que tiene por objeto directo la relación entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales y que precisamente se propone como finalidad el saneamiento de éstas" (STC 179/1985, de 19 de diciembre), esos límites no pueden ser de tal naturaleza que vacíen o desfiguren la autonomía local.

En lo que se refiere al sector público local, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos de los artículos 3.2, 19, 20 y 23 de la LGEP, así como por conexión el apartado 1 de la disposición adicional única al dar nueva redacción al artículo 54.7 de la LRHL para subordinar la autorización del endeudamiento local al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, y el apartado 2, al dar nueva redacción al artículo 146.1 de la LRHL para imponer que el Presupuesto General de las Entidades Locales atienda al cumplimiento del principio de estabilidad, resultan inconstitucionales, por violar la garantía institucional de la autonomía local del artículo 140 CE y su autonomía financiera, y colisionan, asimismo, con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local y los Dictámenes y Recomendaciones del Consejo de Regiones de Europa.

Arguye, finalmente, que los acuerdos municipales producidos superan con creces el requisito mínimo del sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente (aproximadamente catorce millones frente a los menos de siete millones exigido), así como el número de un séptimo de los municipios requeridos. Indica, también, que adjunta relación de municipios y su población oficial, con el último censo aprobado, de los acuerdos que han adoptado los plenos respectivos a fin de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 75 de la LOTC, en relación con la Ley 18/2001, y a fin de delegar en la Alcaldía de Lleida para la solicitud de dictamen al Consejo de Estado.

3. Copia del escrito de la Secretaría General del Consejo de Estado de 21 de marzo de 2002 en el que se dice que el 13 de marzo de 2002 se ha recibido un escrito del Alcalde de Lleida por el que, en nombre de la Corporación que preside y de los Municipios relacionados en la documentación anexa, solicita dictamen previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, especialmente sus artículos 3.2, 8; 12.2; 13; 15, apartados 1, 2 y 3; 16; 19; 20 y 23 y la disposición adicional única y conexos. Se indica que no cabe dar trámite a la petición a la vista del artículo 48 de la LBRL y que faltan las certificaciones de los acuerdos de los órganos plenarios de las Corporaciones Locales.

4. Listado de Municipios con expresión del número de habitantes, al parecer realizado por el Ayuntamiento de Lleida. Dice que el número de Municipios es de 1.211 y el de habitantes 15.165.237.

5. Certificaciones de los acuerdos de las Corporaciones Locales:

a) Certificación del Secretario del Ayuntamiento de Barcelona, en la que indica que el "Plenari del Consell Municipal" en sesión celebrada el 15 de febrero de 2002 adoptó el acuerdo de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 75 ter de la LOTC con la finalidad de interponer un conflicto en defensa de la autonomía local, delegar en el Alcalde la adopción de las medidas pertinentes para sustanciar el acuerdo e instar la solicitud de dictamen al Consejo de Estado y dar traslado del acuerdo a la Federación de Municipios de Cataluña, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y a los Grupos Parlamentarios del Congreso y del Senado.

b) Certificación del Secretario del Ayuntamiento de Lleida en la que indica que, el 25 de enero de 2002, el Pleno del Ayuntamiento acordó por 23 votos a favor y cuatro en contra iniciar el procedimiento previsto en el artículo 75 de la LOTC y solicitar dictamen del Consejo de Estado sobre la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en cuanto podría afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente, con la finalidad de interponer un conflicto en defensa de la autonomía local y delegar para la sustanciación del acuerdo e instar la solicitud al Consejo de Estado, otorgando la representación de la Corporación al Alcalde de Lleida, , Vicepresidente de la Comisión Ejecutiva y del Consejo Federal de la Federación Española de Municipios y Provincias.

c) Certificaciones que nada indican acerca de la mayoría (a.e. Castellet i La Gornal, Badalona, Terrassa, La Victoria de Acentejo, Valdetorres, entre otros) o dicen únicamente que se ha adoptado por mayoría (Valverde del Fresno, Seseña, entre otros).

d) Certificaciones de acuerdos que no se han adoptado por la mayoría absoluta requerida:

- Adoptados con el voto de calidad del Presidente: Loeches, Lora de Estepa, Pétrola.

- Adoptados por mayoría simple, según la certificación: La Herrera (Albacete), Fontellas, Los Cortijos, Cármenes (3 a favor, uno en contra y tres abstenciones), Almendral (3 votos a favor y 3 abstenciones), Alhama de Almería (cinco a favor y cinco en contra), Quesada, Robres, Ribadedeva (se refiere a mayoría simple, siendo la votación: cuatro a favor, uno en contra), Rossell (cuatro a favor, cuatro en contra), Villarrubia de los Ojos (6 a favor, cinco en contra y una abstención), Villasbuenas de Gata (tres votos a favor, uno en contra y dos abstenciones), Villafranca (cinco votos a favor, cuatro en contra y una abstención), Uleila del Campo (3 votos a favor y una abstención).

- Adoptados sin la mayoría legal requerida según se hace constar (Higuera de Vargas, aunque la votación fue cuatro votos a favor y uno en contra), Villanueva del Trabuco.

- Adoptados por mayoría sin más precisiones (Mijas).

- Rechazada la moción (Roa).

e) Certificaciones en las que se dice que los acuerdos han sido adoptados en fechas anteriores al 13 de diciembre de 2001, citando expresamente la Ley 18/2001, de 12 de diciembre (Pozorrubielos de la Mancha, 27 de noviembre de 2001, Navahermosa, 6 de noviembre de 2001, Milagro, 9 de noviembre de 2001, Camprovin, 29 de noviembre de 2001).

f) Certificaciones de acuerdos plenarios adoptados con posterioridad al 13 de marzo de 2002: Linares, El Cabaco, Aceuche, Palencia, Torre de Juan Abad y Tresjuncos (14 de marzo), Chirivel, Ansoain, Moclinejo, Santa Eufemia (Córdoba) (15 de marzo), Cerezo de Arriba (20 de marzo), Berriozar (22 de marzo). Otros acuerdos no llevan fecha de adopción pero se han remitido con posterioridad al 13 de marzo (Armuña de Tajuña).

g) Certificaciones de acuerdos de la Comisión de Gobierno:

- Que aprueban la iniciación del procedimiento previsto en el artículo 75 ter de la LOTC (Fuente de Cantos, Los Barrios, Lloseta, Priaranza del Bierzo, Prado del Rey (Cádiz)) y, además, dar cuenta al Pleno para su ratificación (Lachar) o dar cuenta en el Pleno (El Buste).

- Que aprueban participar en las acciones necesarias para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local respecto de la Ley 18/2001, sin perjuicio de lo que, en su caso, decida el Pleno del Ayuntamiento (Grañen).

h) Certificaciones de acuerdos que sólo se refieren a la solicitud de dictamen del Consejo de Estado (Guadarrama) o que delegan la sustanciación del acuerdo e instan la solicitud al Consejo de Estado (Chichilla de Montearagón).

i) Certificaciones de acuerdos que no se refieren a la iniciación de la tramitación del conflicto (Lalueza, manifiesto contra el proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria), Chipiona, Albaterra y Salobreña (instan la retirada del proyecto), Puente La Reina de Jaca (solicita que se adopten determinadas medidas), Coripe, Montgat, Los Palacios y Villafranca (solicitan que se renuncie a la tramitación del proyecto de Ley referido y se respeten determinados principios y se dé traslado de la Moción al Gobierno y a los Grupos Parlamentarios del Congreso y Senado) o que se suspenda la aplicación de la Ley y se traslade el acuerdo a los Grupos Parlamentarios del Parlamento de Cataluña y del Congreso de los Diputados para que interpongan los recursos que procedan contra la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Banyeres del Penedès). Algunos de ellos son anteriores a la publicación de la Ley 18/2001 en el Boletín Oficial del Estado (a.e. Malgrat de Mar, 4 de octubre de 2001, La Portella, 17 de octubre de 2001, Sagra, 30 de marzo de 2001, Chipiona, 27 de noviembre de 2001, Torres, 14 de noviembre de 2001, Banyeres del Penedès, 18 de octubre de 2001).

j) Certificaciones de acuerdos que se remiten a una Moción que no figura en el expediente (Santa Eufemia del Arroyo) y aluden a "apoyar el recurso ante el Tribunal Constitucional de la Ley de Estabilidad Presupuestaria" (Elciego) o instan a los órganos de la Federación Española de Municipios y Provincias a que, de conformidad con el artículo 75 ter 4 de la LOTC, inicien los trámites que conduzcan, bajo su impulso y asesoramiento, a la presentación de un conflicto en defensa de la autonomía local (Los Alcázares).

k) Resolución de la Alcaldía-Presidencia de Albaida de 6 de marzo de 2002 en la que alude a los acuerdos del Ayuntamiento en relación con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, sin aportarlos, y considera que tiene atribuciones para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en las materias de su competencia, por lo que resuelve iniciar el procedimiento previsto en el artículo 75 ter de la LOTC, instar la solicitud al Consejo de Estado otorgando la representación al Alcalde de Lleida, sin perjuicio de la ratificación de este extremo por el Pleno. En parecido sentido se expresa la resolución de la Alcaldía de Aguatón.

l) Certificaciones de las siguientes Diputaciones:

- Córdoba (diecisiete votos a favor, ocho en contra), Guadalajara (trece votos a favor, doce en contra, mayoría absoluta), Huesca (mayoría con 12 votos a favor y 10 en contra), Jaén (quince votos a favor, once en contra), Málaga (dieciséis votos a favor, doce en contra y ninguna abstención). Acuerdan iniciar el procedimiento

previsto en el artículo 75 ter de la LOTC e instar la solicitud al Consejo de Estado otorgando la representación de las respectivas Corporaciones al Alcalde de Lleida.

- Teruel (trece votos a favor, once en contra y ninguna abstención). Acuerda manifestar su apoyo al acuerdo de la Federación Española de Municipios y Provincias de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 75 ter de la LOTC y a la solicitud de la emisión del dictamen del Consejo de Estado, con el fin de, posteriormente, interponer un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

m) Certificación del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Cabildo Insular de Lanzarote, adoptado por unanimidad. Se adhiere al acuerdo adoptado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias en su reunión de 18 de diciembre de 2001.

n) Certificación del Pleno del Consejo Comarcal del Baix Camp.

ñ) Certificaciones de acuerdos de las siguientes Entidades Locales Menores: Rucas, El Torviscal, Vivares, Valdehornillos y Zurbarán.

o) Las certificaciones restantes indican la fecha en que se adoptaron los acuerdos plenarios acerca de la iniciación de la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (todas anteriores al 13 de marzo de 2002), especifican los votos a favor y en contra y, sobre todo, la obtención de la mayoría absoluta requerida por el artículo 75 ter de la LOTC.

Los acuerdos de dichos Ayuntamientos comprenden en su mayor parte:

- La iniciación del procedimiento previsto en el artículo 75 ter LOTC con la solicitud de la emisión de dictamen del Consejo de Estado sobre la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, en cuanto podría afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente, con el fin de, posteriormente, interponer un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional.

- Delegar para la sustanciación del acuerdo e instar la solicitud al Consejo de Estado, ostentando la representación de la Corporación, en el Alcalde de Lleida, , Vicepresidente de la Comisión Ejecutiva y del Consejo Federal de la Federación Española de Municipios y Provincias.

- Dar traslado del acuerdo al Alcalde de Lleida.

6. El 23 de abril de 2002 ha tenido entrada en el Consejo de Estado documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento de Cabra, en la que se indica que el Pleno, en sesión celebrada el 25 de febrero de 2002, por mayoría absoluta, acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 2.1.d)bis de la LOTC y delegar para la sustanciación del acuerdo e instar la solicitud al Consejo de Estado, otorgando su representación al Alcalde de Lleida.

En tal situación el expediente, se ha requerido la consulta del Consejo de Estado.

I. La consulta al Consejo de Estado.

El dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por municipios de toda España frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

La consulta al Consejo de Estado se efectúa invocando lo previsto en el artículo 75 ter 3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, según el cual, "de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado". Al pertenecer las Corporaciones Locales a varias Comunidades Autónomas, el dictamen ha de ser emitido por el Consejo de Estado.

Se trata, pues, de una consulta preceptiva, que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22.19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

II.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que pueda plantearse un conflicto.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, unos afectan a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales.

1. El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis 1 es que se trate de "normas del Estado con rango de ley" o de "disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada". En este caso, el objeto del eventual conflicto es la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), por lo que, en principio se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2. En segundo lugar, el artículo 75 ter de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

"a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente".

En el presente caso, según el artículo 1.1, el objeto de la Ley es primariamente el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público, estableciendo el artículo 2 su ámbito de aplicación, en el que se incluyen las Entidades Locales, los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales (párrafo d), añadiendo el apartado 2 que el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de la

Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos anteriormente, tendrán asimismo la consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de la Ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas. La disposición final quinta de la LGEP establece que, en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra mediante una disposición de rango legal. Aunque pudiera parecer cuestionable la inclusión de la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito de aplicación de la Ley 18/2001, por la necesidad de la mediación de una Ley, conforme a esta disposición final, lo cierto es que dicha disposición establece que la Ley cuestionada se aplicará a Navarra, por lo que el problema suscitado también se plantea en dicha Comunidad Foral aunque se requiera la intermediación de otra Ley.

Como se ha dicho, el artículo 75 ter 1.b) de la LOTC requiere que el número de municipios suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley. El número de municipios de España según el INE a julio de 2001 es de 8.110 y los municipios que pretenden plantear el conflicto, según la relación aportada al expediente, sin autenticar, es de 1.211; el mínimo sería de 1.159 municipios. También requiere dicho precepto de la LOTC que tales municipios representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. La población oficial de España, según resulta del Real Decreto 950/2001, de 3 de agosto, por el que se declaran oficiales las cifras resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas a 1 de enero de 2000 es de 40.499.791 habitantes; la sexta parte sería 6.749.966. Con arreglo a la relación que figura en el expediente, el número de habitantes de los municipios cuyos acuerdos figuran en el expediente es de 15.165.237. El Consejo de Estado no hace cuestión de los datos que constan en el expediente, como se ha dicho sin autenticar, al ser la primera vez que se solicita el dictamen previsto en el artículo 75 ter 3 de la LOTC en relación con una Ley estatal aplicable, en principio, a todo el territorio nacional, teniendo en cuenta la amplitud de las cifras relativas a municipios y a población relatadas, a cuya vista y aunque no hubieran de tenerse en cuenta algunos de los acuerdos y hubieran de precisarse otros, seguirían siendo suficientes para cumplir los mínimos legales. Por otra parte, los requisitos de legitimación procesal para el planteamiento del conflicto habrán de ser apreciados por el Tribunal Constitucional, debiendo quedar acreditado su cumplimiento al plantear el conflicto ante él (artículo 75 quater LOTC). No obstante, se advierte, para asegurar la viabilidad del eventual planteamiento del conflicto con las solemnidades y formalidades precisas, de la necesidad de que se acompañe al expediente un certificado del Instituto Nacional de Estadística acerca de los datos anteriores (número de municipios de España y población de cada uno de ellos) o del Ministerio de Administraciones Públicas (como se hizo en el expediente 3.201 acerca del conflicto en defensa de la autonomía local a plantear por el Ayuntamiento de Gijón y otros quince Ayuntamientos). También habrán de incorporarse al expediente los certificados de los Ayuntamientos acerca de su población oficial, ya que la relación aportada por el Ayuntamiento de Lleida hace referencia sólo a la relación de municipios y su población según el último censo aprobado.

Por otra parte, el artículo 75 ter.1 de la LOTC también legitima para plantear los conflictos en defensa de la autonomía local en su párrafo c) a "un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen como mínimo la mitad de la población oficial". En el expediente sólo constan las certificaciones

relativas a los acuerdos plenarios de las Diputaciones de Córdoba, Guadalajara, Huesca, Jaén, Málaga, y Teruel y de la Comisión de Gobierno del Cabildo Insular de Lanzarote por lo que resulta claro que no reúnen la legitimación exigida, a la vista del ámbito de aplicación de la Ley. También figura la certificación del acuerdo del Pleno del Consejo Comarcal de Baix Camp y las certificaciones de los acuerdos de algunas Entidades Locales Menores, debiendo señalarse que el citado precepto de la LOTC nada dice de la legitimación de ambos tipos de entes.

3. Por lo que se refiere al requisito establecido por el artículo 75 ter 2 de la LOTC, que exige, para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, requisito que ha de haberse cumplido para poder solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según el artículo 75 ter 3 de la LOTC, y que ha debido adoptarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda que lesiona la autonomía local (artículo 75 quater 1 LOTC), ha de destacarse que el escrito de solicitud del dictamen indica que se acompaña relación actualizada de las Corporaciones Locales que han adoptado acuerdos solicitando dictamen a los efectos de la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local y copia de los certificados de los acuerdos adoptados por las Corporaciones citadas. No obstante, debe advertirse, como resulta de antecedentes, lo siguiente:

- Hay certificaciones de acuerdos plenarios de Ayuntamientos que son anteriores a la fecha de publicación de la Ley 18/2001 en el Boletín Oficial del Estado (13 de diciembre de 2001), otros son posteriores a los tres meses siguientes a la referida publicación de la Ley, otros indican expresamente que no han sido adoptados por mayoría absoluta, otros han sido adoptados por la Comisión de Gobierno o consisten en resoluciones del Alcalde y no del Pleno, y algunos no se refieren a la iniciación de la tramitación del conflicto ni a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado a tal efecto.

- Hay certificaciones de acuerdos en que no se hace referencia expresa a que el acuerdo se ha adoptado por mayoría absoluta.

- En otros casos se hace constatar el cumplimiento de dicho requisito, expresando el número de votos favorables y en contra, pero sin expresar el número legal de miembros del Pleno, o se señala que el acuerdo se ha adoptado "por unanimidad" sin precisar el número legal de miembros ni el número de Concejales efectivamente presentes. También hay certificaciones que únicamente hacen constar que el acuerdo se adoptó por mayoría absoluta legal, sin ulteriores precisiones.

Las circunstancias anteriores omitidas han de acreditarse debidamente para el planteamiento del conflicto ya que el artículo 75 quater de la LOTC exige la acreditación de los requisitos exigidos en el artículo 75 ter. Deberán, por tanto, incorporarse al expediente las certificaciones acreditativas del acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (en todos los casos en que falte o sea incompleto o insuficientemente expresivo), circunstancias cuya comprobación hará, sin duda, el Tribunal Constitucional, como resulta del artículo 75 quinquies 1 de la LOTC.

III. La solicitud del dictamen del Consejo de Estado.

El artículo 75 quater 1 de la LOTC establece que la solicitud de los dictámenes (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que, a juicio de las Corporaciones, lesione la autonomía local. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, fue publicada, como se ha indicado, en el Boletín Oficial del Estado el 13 de diciembre de 2001 y la solicitud inicial de dictamen, formulada por el Alcalde de Lleida tuvo entrada en el Consejo de Estado el día 13 de marzo de 2002, dentro del plazo de tres meses siguientes al día de la publicación de la ley objeto del conflicto.

Dicha solicitud no fue admitida a trámite por el Consejo de Estado por cuanto el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), cuyo párrafo segundo fue introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril (Ley de la misma fecha que la Orgánica 7/1999 que estableció la regulación de los conflictos en defensa de la autonomía local y exigió el dictamen previo) prevé que, "cuando el dictamen deba ser solicitado por Entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población". En el escrito remitido por el Consejo de Estado al Alcalde de Lleida se añadía que, "con independencia de la necesaria acreditación de que los Municipios que pretenden plantear el conflicto suponen al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Ley 18/2001 y representan como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente, faltan las certificaciones de los acuerdos de los órganos plenarios de las respectivas Corporaciones Locales (relacionadas en el anexo de la solicitud) que han de reflejar con suficiencia y precisión los datos determinantes para la constatación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 75 ter 2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (así, el número legal de miembros del órgano, el número de miembros efectivamente presentes y los resultados detallados de la votación)".

El 4 de abril de 2002 tiene entrada en la Subdelegación del Gobierno de Lleida un nuevo escrito dirigido al Ministro de Administraciones Públicas por el Alcalde de Lleida, actuando en nombre de la Corporación que preside y de los Municipios que le han delegado expresamente a tal efecto, y por el Alcalde accidental de Barcelona, como municipio de mayor población de los relacionados en el listado que adjuntan, a los efectos previstos en el artículo 48 de la LBRL, solicitando que se dé trámite ante el Consejo de Estado a los efectos de la emisión del preceptivo dictamen previo a la formalización del conflicto. Consideran que resulta aplicable lo dispuesto en los artículos 71 y 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que pueden subsanarse los defectos del escrito inicial y acompañarse los documentos preceptivos en el plazo de 10 días contados a partir de la recepción por parte del Alcalde de Lleida del escrito del Consejo de Estado (26 de marzo de 2002). De no considerarse tal posibilidad de subsanación, la solicitud de dictamen recibida el 17 de abril de 2000 en el Consejo de Estado (y el 4 de abril en el Ministerio de Administraciones Públicas) no se habría formalizado dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la autonomía local.

Esta interpretación lleva a considerar que la solicitud inicial del Alcalde de Lleida da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 75.1 quater de la LOTC, subsanada posteriormente de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y permite al Consejo de Estado emitir el presente dictamen, ya que,

como se ha dicho, al Tribunal Constitucional corresponde la última palabra sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos exigibles para la admisión del planteamiento del conflicto.

Finalmente, como resulta de los acuerdos plenarios de los diferentes Ayuntamientos interesados, cuya certificación obra en el expediente, la mayoría de ellos incluyen el acuerdo relativo a "delegar para la sustanciación el acuerdo e instar la solicitud al Consejo de Estado, ostentando la representación de la Corporación, en el Alcalde de Lleida". Por ello, el escrito de solicitud de dictamen remitido al Ministerio de Administraciones Públicas procede no sólo del Alcalde de Barcelona como municipio de mayor población sino también del Alcalde de Lleida.

Por consiguiente, no se objeta a que sea el Alcalde del Ayuntamiento de Lleida el que, en nombre de las otras Entidades Locales y junto con el Alcalde de Barcelona, haya remitido el expediente al Ministerio de Administraciones Públicas para recabar la consulta del Consejo de Estado, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 75 ter 3 de la LOTC y 48, párrafo segundo, de la LRBRL.

IV. Consideraciones de fondo.

Para abordar la cuestión planteada y mejor entender el sentido y alcance del dictamen, es preciso formular, de manera previa, determinadas consideraciones expositivas de carácter general acerca de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y acerca de la configuración constitucional de la autonomía local.

1. La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ante todo debe recordarse que La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), en su artículo 2 considera incluidos en el sector público a las Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales y al resto de entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior.

Según el artículo 1, el objeto de la Ley es el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público para la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La exposición de motivos hace referencia a la Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Amsterdam el 17 de junio de 1997. En virtud de dicho Pacto, los Estados miembros :

- "Se comprometen a respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit, y a tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia, tan pronto

dispongan de información que ponga de manifiesto divergencias significativas, tanto reales como previstas, respecto de dichos objetivos".

- "Se comprometen a adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia presupuestaria para poder alcanzar los objetivos establecidos en sus programas de estabilidad y convergencia, una vez que hayan recibido una advertencia mediante una recomendación del Consejo".

- "Pondrán en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios cuando reciban información que señale un riesgo de déficit excesivo".

- "Corregirán los déficits excesivos tan pronto como sea posible una vez que éstos se hayan producido; dicha corrección deberá haber terminado no más tarde del año siguiente al de la identificación del déficit excesivo, salvo que concurren circunstancias especiales".

Esta resolución se completa con los Reglamentos 1466/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y 1467/97, del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

También alude la exposición de motivos de la Ley 18/2001 a las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000, relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica, que instan a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, de esta forma, generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

El Consejo de Estado, en su dictamen 4/2001, de 19 de enero de 2001, relativo al anteproyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria, estimó que en este contexto "procede articular una política económica que garantice la estabilidad económica, con la ayuda de una firme política presupuestaria. Para cumplir tal finalidad, hay varias posibles vías, como la aprobación de una ley de presupuesto equilibrado o de regulaciones que limiten la libertad de decisión de los gobiernos en el control del déficit a través de limitaciones al crecimiento del gasto público", siendo en este marco en el que se ubica la Ley. Añadía que España es el primer Estado miembro de la Unión Europea que opta decididamente por introducir un instrumento normativo que permita el desarrollo de la actividad del sector público en un marco de estabilidad presupuestaria y por medio del cual -dada la compleja organización territorial española- se corresponsabilice a todas las Administraciones Públicas en la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Los principios generales que recoge la Ley son los siguientes:

a) Principio de estabilidad presupuestaria. Según el apartado 2 del artículo 3 (contra el que, especialmente, en su caso, se habrá de dirigir el conflicto), se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las

condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas. El apartado 3 define dicha estabilidad como la posición de equilibrio financiero para las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entidades de Derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.

b) Principio de plurianualidad, ya que, según el artículo 4 de la Ley, la elaboración de los presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestarias.

c) Principio de transparencia, al exigir el artículo 5 que los presupuestos del sector público y sus liquidaciones contengan la información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

d) Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de la Ley, que afecten a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de estabilidad presupuestaria (artículo 6).

Las disposiciones comunes al sector público (Capítulo I del Título II) se ocupan del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, imponiéndose a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley la obligación de establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas al objetivo de cumplimiento del referido principio, debiendo ser justificadas las situaciones excepcionales de déficit presupuestario mediante la exposición de las causas que las ocasionan y la identificación de los ingresos y los gastos que las producen, requiriendo la formulación de un plan económico financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección y correspondiendo al Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, velar por el citado principio de estabilidad (artículo 7).

El establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se regula en el artículo 8 (uno de los que específicamente se considera lesivo de la autonomía local). De acuerdo con este artículo:

- En el primer cuatrimestre de cada año, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas (que, junto con los acuerdos que dicten para la aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria, se remitirán a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, para su conocimiento), fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de la Ley.

- El citado acuerdo del Gobierno se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macro-económico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad y Crecimiento elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal. En forma sucesiva y tras el debate en Pleno, el Congreso y el Senado aprobarán o rechazarán el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. Si se aprueba por ambas Cámaras, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a dicho objetivo; si fuere rechazado, el Gobierno, en el plazo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Entre las disposiciones comunes también se regulan los informes sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 9) y la medición del cumplimiento de dicho objetivo (artículo 10). Cabe destacar el artículo 11, según el cual los sujetos del artículo 2 de la Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos adoptados en su ejecución por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado.

Del Capítulo II (equilibrio presupuestario del sector público estatal), en el escrito de los Alcaldes de Lleida y Barcelona se considera que infringen la autonomía local especialmente los artículos 12.2, 13, 15.1, 2 y 3 y 16.

El artículo 12.2 establece que los proyectos de Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la Ley, que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos, habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el apartado 1 del propio artículo 12 y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en los escenarios presupuestarios plurianuales. El artículo 13 precisa que el acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

El artículo 15 prescribe que, dentro del límite de gasto fijado anualmente para el Estado, se incluirá una Sección presupuestaria bajo la rúbrica "Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria" por importe del 2 por 100 del citado límite. Este Fondo se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La aplicación de la dotación incluida anualmente en el citado Fondo requerirá la aprobación del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda. El artículo 16 establece que los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito, en los términos previstos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en otras disposiciones legales, se financiarán mediante el recurso al "Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria" o mediante bajas en otros créditos.

El Capítulo III del Título II es el dedicado específicamente al equilibrio presupuestario de las Entidades Locales y se mencionan como artículos que especialmente pueden ser objeto del conflicto en defensa de la autonomía local los

artículos 19, 20 y 23. El artículo 19 dispone que las Entidades Locales, en el ámbito de sus competencias, ajustarán sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

El artículo 20 señala que, a los efectos previstos en el artículo 8 de la Ley, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria para las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas. La fijación requerirá informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local, que actuará como órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Entidades Locales respecto de las materias comprendidas en la Ley.

El artículo 21 permite al Ministerio de Hacienda recabar la información que permita la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad presupuestaria que a cada una corresponda alcanzar con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

El artículo 22 impone a las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria, elaborar en los tres meses siguientes a la aprobación o liquidación del Presupuesto en situación de desequilibrio, un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección, que deberá ser aprobado por el Pleno de la Corporación y será remitido al Ministerio de Hacienda, en cuanto órgano responsable del seguimiento de las actuaciones encaminadas a la corrección del desequilibrio, sin perjuicio de las competencias que en la materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

El artículo 23 establece que la autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda en cumplimiento de lo establecido en el artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio, podrá concederse la autorización.

El artículo 24 prevé que el Ministerio de Hacienda mantenga una central de datos de carácter público que provea la información sobre las operaciones de crédito, la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito o asunción de riesgos y cargas financieras de ellas derivadas, concertadas por la Administración de las Entidades Locales y demás sujetos de ella dependientes.

El artículo 25 obliga a los entes de Derecho público a que se refiere el artículo 2.2 de la Ley, dependientes de las Entidades Locales, que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, a elaborar un informe de gestión, dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo, en el que indicarán las medidas correctoras de carácter económico-financiero que se han de adoptar por sus órganos rectores. El contenido, el plazo y el procedimiento para la presentación del informe de gestión y del plan de saneamiento serán objeto de desarrollo reglamentario.

Finalmente, la disposición adicional modifica los artículos 54 y 146 de la LRHL. Así, da nueva redacción al apartado 7 del artículo 54 relativo al otorgamiento

de la autorización de las operaciones de crédito; incluye un primer párrafo en el que se indica que, para el otorgamiento de la autorización, "el órgano autorizante tendrá en cuenta, con carácter preferente, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria establecido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria". Añade que, asimismo, se atenderá a la situación económica (y continúa en los mismos términos que la redacción anterior). Por lo que se refiere al artículo 146, relativo al Presupuesto General de la Entidad, da nueva redacción al apartado 1, añadiendo que el Presupuesto General "atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria".

2. La configuración constitucional de la autonomía local.

Es preciso partir de la configuración de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución, en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Según el artículo 140, "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios". El artículo 142 establece que "las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Como señaló el Consejo de Estado en sus dictámenes 1.460/2000 y 1.610/2000, de 29 y 22 de junio de 2000, respectivamente, relativos a los primeros posibles conflictos en defensa de la autonomía local sobre los que se requirió su consulta, como la propia doctrina y jurisprudencia han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del artículo 140 CE, la autonomía viene amparada por una denominada "garantía institucional". Que la Constitución configure los municipios como estructuras básicas de la constitución territorial del Estado justifica su autonomía; que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario; y que los "intereses propios" sean un concepto jurídico indeterminado plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Como se decía en aquellos dictámenes, "la categoría dogmática de la garantía institucional fue objeto de una elaboración doctrinal, inicialmente alemana, para expresar aquellos supuestos en que la Constitución, sin llegar a reconocer un derecho fundamental y dejando en libertad al legislador ordinario para la configuración y regulación de una institución, quería asegurar el mantenimiento de dicha institución. Y con este sentido fue recibida en España, primero por la doctrina académica, después por el Tribunal Constitucional y, en fin, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por la doctrina de este Consejo. Fue el Tribunal Constitucional, en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, reiterada después en varias ocasiones, el que estableció el vigente concepto de garantía institucional cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar" (F.J.3)".

Se añadía en los referidos dictámenes que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los

artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, la 170/1989, la 148/1991 y la 46/1992. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

El Tribunal Supremo, por su parte, en Sentencia de 10 de febrero de 1996 (impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut del Teatre), utilizó como *ratio decidendi* la categoría de garantía institucional de la autonomía local; así lo ha hecho también el Consejo de Estado, precisamente a la hora de informar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que ahora da lugar a esta consulta (dictamen 2.484/98, de 18 de junio). Pero la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite opciones muy diversas en cuanto respeten aquella garantía institucional, según afirma expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 170/1989, de 19 de octubre. De ahí que la garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece suponga una doble remisión: por una parte, a unos rasgos con capacidad identificadora de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone, algo que no puede quedar al arbitrio del legislador ordinario; por otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su Corporación representativa.

Continuaban los citados dictámenes señalando que es claro, como dijera el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error, a juicio de este Consejo, cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificadores de la autonomía local que trascienden lo meramente cuantitativo para orientarse a lo cualitativo, esto es, a lo que se consideran como "intereses respectivos" de la Corporación Local. No existe, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ-1, una "naturaleza de las cosas" metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que sus perfiles, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los artículos 137 y 140 de la norma fundamental, han de ser tenidos en cuenta. Esto es, lo que sean "intereses respectivos" sólo lo establece la Ley, pero no arbitrariamente, sino con respeto a lo que la Administración Local es. Más adelante decía el Consejo de Estado que ese "ser" viene hoy día configurado "por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local". El Tribunal Constitucional considera esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (S. 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la Sentencia 108/1998, de 21 de mayo). Y a este mismo criterio responde la doctrina legal de este Alto Cuerpo, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986, y 2.484/98, de 18 de junio. Los preceptos de esta Ley, dice el Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". Norma separada y unitaria, que ocupa una posición

especial en el ordenamiento, como señala su exposición de motivos, en cuanto que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local.

Sin duda la Ley de Bases de Régimen Local puede ser derogada o modificada por una norma de rango legal. Pero dentro de una concepción ordinalista de nuestro sistema jurídico, vigente al menos desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 -artículo 1º- y que ha sido consagrada por el artículo 9 de nuestra Constitución, los principios básicos del régimen local en ella contenidos hacen que, aunque la Ley sea formalmente una más, la doctrina, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, ya citada, afirme su valor como parámetro de control, dada su posición central en la delimitación del régimen local. Ya este Consejo ha señalado, en más de una ocasión, que "hay leyes cuyo carácter formalmente ordinario no empece su consideración de "básicas" en el sentido de fundamentales de todo o de un sector del ordenamiento, en cuanto contienen los conceptos cabeceras de diferentes grupos normativos".

La Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio, recoge la doctrina del citado Tribunal sobre la autonomía local desde sus primeras Sentencias (4/1981 y 32/1981) y afirma que "sólo los extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son la mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinalista". Más adelante añade, "en definitiva, la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser necesariamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno".

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos que se halla protegido por la garantía institucional. Como indicó el dictamen 2.484/98, tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la

autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes", añadiendo en su artículo 9, entre otras cosas, que las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias; que los recursos financieros deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley; que los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades Locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias; que la protección de las Entidades Locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben, sin que tales procedimientos deban reducir la libertad de opción de las Entidades Locales, en su propio ámbito de competencia; que las Entidades Locales deben ser consultadas, según formas apropiadas, sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos y que, con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades Locales deben tener acceso, de conformidad con la ley, al mercado nacional de capitales.

3. La fundamentación del eventual conflicto.

El problema de fondo que se plantea es el de si la referida Ley 18/2001 y, en especial, los artículos 3.2, 8, 12.2, 13, 15.1, 2 y 3, 16, 19, 20 y 23 y la disposición adicional y conexos, como resulta del escrito de los Alcaldes de Lleida y de Barcelona, lesionan la autonomía local.

Los fundamentos que se alegan para justificar la lesión de la autonomía local y de la suficiencia financiera, garantizadas por los artículos 140 y 142 de la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local, radican en que la Ley contiene modificaciones restrictivas en la capacidad de autofinanciación municipal y ataca a la capacidad de funcionamiento y ejercicio de las competencias propias y mínimas de los Ayuntamientos. En relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria, se alega que imponer a las Entidades Locales un objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de equilibrio o superávit, definido unilateralmente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, sin otra participación que un informe de la Comisión Nacional de Administración Local y con las implicaciones que ello tiene sobre el conjunto de las competencias locales, es contrario a la garantía constitucional de su autonomía. No se atiende a sus distintas competencias y necesidades de gasto que son la medida de la suficiencia financiera constitucionalmente garantizada, por lo que los límites que el legislador establece a la autonomía financiera local son excesivos. El artículo 20 de la LGEP se considera que debe ser declarado inconstitucional.

Por otra parte, se estima que el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria comporta la prohibición de llevar a cabo operaciones de crédito y emisiones de deuda, lo que reduce la capacidad de los entes locales para determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas y la satisfacción de los intereses que les son propios. Dado que el nivel de los ingresos de las Entidades Locales relativos a los recursos tributarios viene predeterminado por la LRHL, imponer límites a su endeudamiento sobre la base del cumplimiento del objetivo de estabilidad supone una severa

limitación a las Entidades Locales para decidir sobre los niveles de gasto que requiere el más adecuado ejercicio de sus competencias de acuerdo con las preferencias de los electores, limitación contraria a la función de formación de la voluntad democrática que cumple la autonomía local y que puede afectar a su suficiencia financiera constitucionalmente garantizada y que está en íntima conexión con la autonomía local (STC 104/2000). Dicha suficiencia financiera (y consecuentemente, la libertad de gasto conforme a las propias opciones) constituye un instrumento necesario para el autogobierno bajo la propia responsabilidad. Por ello, el artículo 23 de la LGEP resulta inconstitucional.

En el apartado quinto del escrito del Alcalde de Lleida, como se ha indicado en antecedentes, se señala que, en lo que se refiere al sector público local, la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos de los artículos 3.2, 19, 20 y 23 de la LGEP, así como por conexión la disposición adicional única, al dar nueva redacción al artículo 54.7 de la LRHL, para subordinar la autorización del endeudamiento local al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y al artículo 146.1 de la LRHL, para imponer que el Presupuesto General de las Entidades Locales atienda al cumplimiento del principio de estabilidad, resultan inconstitucionales por violar la garantía institucional de la autonomía local del artículo 140 CE y su autonomía financiera y por colisionar, asimismo, con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local y los Dictámenes y Recomendaciones del Consejo de Regiones de Europa. Los dos escritos (el del Alcalde de Lleida recibido inicialmente en el Consejo de Estado el 13 de marzo de 2002 y el posterior de los Alcaldes de Lleida y Barcelona) finalizan incluyendo, además, entre los artículos especialmente contrarios a la autonomía local los siguientes: 8, 12.2, 13, 15.1,2 y 3 y 16 de la Ley 18/2001.

4. La pretendida lesión de la autonomía local.

1. En primer lugar es preciso diferenciar, de entre los artículos de la Ley 18/2001 que específicamente se consideran lesivos de la autonomía local, dos grupos de preceptos:

- Los artículos 3.2, 8, 19, 20, 23 y la disposición adicional. - Los artículos 12.2, 13, 15.1, 2 y 3 y 16.

A juicio del Consejo de Estado, los artículos enunciados en segundo lugar no son aplicables a las Entidades Locales ya que figuran en el Capítulo II del Título II de la LGEP, que lleva como rúbrica "equilibrio presupuestario del sector público estatal" (frente al Capítulo III, "equilibrio presupuestario de las Entidades Locales") y se divide en tres secciones, una relativa a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, otra a la Gestión Presupuestaria y una tercera a los entes de Derecho público del artículo 2.2 dependientes de la Administración General del Estado, como aclara el artículo 18 de la misma Ley. Ello se pone de manifiesto también en el propio artículo 12.2, que se refiere a los sujetos del artículo 2.1.a) y b) (Administración General del Estado, Organismos autónomos y demás entes públicos dependientes de aquélla... y las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social). Por ello, el examen de la afectación de la autonomía local debe limitarse a los artículos que resulten aplicables a las Entidades Locales y consiguientemente puedan lesionar dicha autonomía.

2. En relación con dichos artículos de la LGEP, como resulta de la exposición anterior de su contenido, son cuatro los aspectos esenciales de la nueva regulación:

a) La obligación de las Entidades Locales de ajustar sus presupuestos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos del artículo 3.2 a fijar por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local (artículos 3.2, 19 y 20 y 8, por conexión, y apartado dos de la disposición adicional que da nueva redacción al artículo 146.1 de la LRHL).

b) La obligación de que las Entidades Locales que no hayan alcanzado el objetivo de la estabilidad presupuestaria elaboren un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección del desequilibrio, plan que deberá ser aprobado por el Pleno y deberá ser remitido al Ministerio de Hacienda (artículo 22).

c) La necesidad de que la autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tenga en cuenta (con carácter preferente) el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, pudiendo concederse dicha autorización cuando las medidas contenidas en el plan económico financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio (artículo 23 y apartado uno de la disposición adicional que da nueva redacción al apartado 7 del artículo 54 de la LRHL).

d) La obligación de que los entes de Derecho público a que se refiere el artículo 2.2, dependientes de las Entidades Locales y que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, elaboren un informe de gestión dirigido al Pleno de la Corporación, sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento a medio plazo. Del escrito del Alcalde de Lleida, en el que se contiene la fundamentación del eventual conflicto en defensa de la autonomía local, resulta que, en puridad, denuncia la quiebra de la garantía institucional de la autonomía local y de la suficiencia financiera de los entes locales (artículos 137, 140 y 142 CE) producida por los artículos 3.2, 8, 19, 20, 23 y disposición adicional de la LGEP, por lo que se dejarán fuera del examen los restantes preceptos de dicha Ley respecto de los cuales no se aduce ningún motivo impugnatorio.

A. La obligación de las Entidades Locales de ajustar su presupuesto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La primera cuestión a examinar, es por tanto, si la obligación de las Entidades Locales de ajustar su presupuesto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con el artículo 3.2 de la LGEP) constituye un límite excesivo a la autonomía financiera de las Entidades Locales y, por lo mismo, lesivo de la autonomía local que, como se ha indicado, aparece reconocida por los artículos 137 y 140 CE, recogiendo el artículo 142 el principio de suficiencia de las Haciendas Locales que también resultaría infringido. El artículo 4.1.b) de la LBRL reconoce a los municipios, provincias e islas las potestades tributaria y financiera y su artículo 105 el principio de suficiencia. La sujeción a la coordinación con otras Administraciones aparece con carácter general en los artículos 7.2 y 10 de la LBRL, siendo manifestaciones de dicho principio lo establecido en los artículos 59 y 62 de la citada Ley.

Debe partirse de la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la autonomía financiera de las Entidades Locales. La Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, dice lo siguiente:

"Si bien el artículo 142 CE sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la Norma suprema, consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas Locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas. Solamente así, en rigor, asegurando prima facie la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos "para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas, según la dicción literal del mencionado artículo 142 CE".

Por ello, la facultad de aprobar los presupuestos es, ciertamente, como venimos indicando desde la STC 32/1981, "una potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía" y cuya privación, por consiguiente, "ha de considerarse contraria a la Constitución, especialmente en su artículo 142" (fundamento jurídico 8º, en términos similares STC 27/1987, fundamento jurídico 7º). Dando un paso más, en la STC 237/1992 se profundizó en el alcance de la autonomía de gasto de las Corporaciones Locales, considerando aplicable en lo esencial la doctrina inicialmente vertida en torno a las Comunidades Autónomas, según la cual la misma entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias, pero ello en el bien entendido de que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto (fundamento jurídico 6º).

Ahora bien, bajo el prisma de los artículos 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno (...) lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente. En consecuencia, la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales -esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias- puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad".

El Tribunal Constitucional admite, pues, la posibilidad de que la autonomía financiera de las Entidades Locales, en su vertiente de gasto, pueda ser limitada por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Tales límites ya existen; así, el artículo 93.3 de la LBRL después de decir que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública, dispone que, "las Corporaciones Locales reflejarán anualmente en sus Presupuestos la cuantía de las retribuciones de sus funcionarios en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública". El artículo 20 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002, establece el límite del incremento de tales retribuciones, señalando que las leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y los Presupuestos de las Corporaciones Locales correspondientes al ejercicio 2002 recogerán expresamente los criterios señalados en dicho artículo.

Precisamente es en este ámbito en el que existe una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 63/1986, de 21 de mayo, 96/1990, de 24 de

mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 171/1996, de 30 de octubre, 103/1997, de 22 de mayo, 62/2001, de 1 de marzo, y 24/2002, de 31 de enero) acerca de la posibilidad de que el Estado (al establecer determinados topes salariales), en virtud de su competencia ex artículo 149.1.13ª CE ("bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica") y del principio de coordinación, pueda limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para la consecución, en palabras de la Sentencia 24/2002, de la "estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el artículo 40.1 CE a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario", destacando en la Sentencia 62/2001, que recoge también lo dicho en anteriores Sentencias, que dicha medida resulta constitucionalmente justificada en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público. Tales Sentencias consideran que al Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general, siendo imprescindible, como dice la Sentencia 171/1996, "que exista una "relación directa" entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma, pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas". La Sentencia 96/1990 (recogiendo las palabras de las SSTC 186/1988 y 152/1988) también indica que "la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador".

Estos criterios enunciados en relación con las Comunidades Autónomas pueden ser aplicables, como dice la Sentencia 237/1992 (y también la anteriormente citada 109/1998), al ámbito de la Administración Local, cuyas Corporaciones - municipios y provincias- tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios a fines. La Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, ha señalado que, en lo que "toca a la competencia estatal para establecer las bases de la planificación general de la actividad económica o coordinarla, dada la magnitud de las Haciendas Locales, la situación de equilibrio o desequilibrio en la que se encuentren puede afectar al equilibrio general de la economía y ser un dato importante a tener en cuenta al establecer las directrices de política económica". La Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, considera la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales como un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de dichas Corporaciones Locales (en igual sentido la STC 109/1998), que sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley. Precisamente, la Sentencia 385/1993, de 23 de diciembre, al examinar el artículo 129 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que atribuye al Gobierno, entre otras cosas, establecer límites a los gastos de personal de las Entidades Locales, entendió que dicho precepto "encuentra su respaldo en la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva que le concierne para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), tan estrechamente vinculada a la Hacienda general incluida en el apartado siguiente de la misma norma constitucional".

En este caso, la finalidad de la medida consiste en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo conectado con una política de estabilidad económica cuya consecución resulta requerida tanto por el artículo 40 de la Constitución ("los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el

progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica") como para el cumplimiento de los compromisos internacionales derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El referido objetivo entra dentro de la competencia estatal para la dirección de la actividad económica general y la consecución de la estabilidad económica y recuperación del equilibrio presupuestario a que se referían las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas.

El límite a la autonomía financiera de las Entidades Locales que supone la medida legislativa radica, no en una restricción global respecto de un tipo de gasto específico como en el caso anterior, sino en el cumplimiento en sus presupuestos de un objetivo de estabilidad presupuestaria (situación de equilibrio o de superávit) en los términos del artículo 3.2 de la LGEP a fijar por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Una medida de estas características, aunque incida en la libertad de las Entidades Locales para establecer el plan de ingresos y gastos contenido en su presupuesto, no priva a dichas Entidades de su capacidad para decidir, definir y ordenar la estructura de su presupuesto con un amplio espacio de libertad. Subsiste una verdadera capacidad decisoria propia de las Entidades Locales, ya que no hay una prefiguración exhaustiva por parte del Gobierno del contenido de sus presupuestos de modo que agote su propio ámbito de decisión autónomo o menoscabe o vulnere el núcleo esencial de la autonomía local, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.

Tampoco la medida examinada supone, en sí misma, una quiebra del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales, ya que el artículo 142 CE, que recoge dicho principio, según el Tribunal Constitucional (Sentencia 96/1990) "no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios, al decir que las Haciendas locales deban disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y Comunidades Autónomas". Dicha participación es una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible "a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente le han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido", incumbiendo en tal caso al legislador estatal "dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE)". En igual sentido se ha pronunciado la Sentencia 104/2000, de 13 de abril. Existen, pues, medios de financiación de las Entidades Locales que aseguren la posibilidad de ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas y que eviten que se sitúen en déficit para hacer frente a ellas.

Finalmente, ha de hacerse referencia al procedimiento de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, ya expuesto, y en el que, a juicio de la sucinta fundamentación del escrito del Alcalde de Lleida, resulta insuficiente la participación de las Entidades Locales ya que sólo se prevé un informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local. Dicha Comisión se configura por el artículo 117 de la LBRL como el "órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local" y está formada, bajo la Presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de

las Entidades Locales y de la Administración del Estado (10 vocales de cada lado, según el Real Decreto 907/2001, de 27 de julio, que modifica al Real Decreto 1431/1997 que había previsto 9). Entre sus funciones figuran las de informar los anteproyectos de ley y de disposiciones administrativas de competencia del Estado en materias que afecten a la Administración local, entre las que se hace referencia a las Haciendas Locales (informó favorablemente el anteproyecto de LGEP) y los criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones Locales, así como efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materias tales como distribución de subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local, participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado y previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades Locales. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, relativa a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LBRL, consideró la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local ajustada a la Constitución.

A juicio del Consejo de Estado, resulta adecuada y proporcionada la intervención de la citada Comisión en la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, a la vista de su composición (que asegura la participación de representantes de las Corporaciones Locales en el procedimiento de aprobación del referido objetivo) y funciones, ya que, atendiendo a especiales situaciones de las Entidades Locales, podrá formular al mismo tiempo propuestas y sugerencias relativas a su financiación.

Por consiguiente, en relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por los presupuestos de las Entidades Locales, no se considera que los artículos de la LGEP relativos a la materia vulneren la autonomía local constitucionalmente garantizada ni el principio de suficiencia de las Haciendas Locales. En el mismo sentido se manifestó ya el Consejo de Estado en el dictamen 4/2001, de 19 de enero de 2001, que estimó que "las previsiones del anteproyecto se ajustan al marco constitucional vigente, respetando, junto al principio de autonomía, el principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales".

B. La necesidad de que la autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tenga en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

El segundo grupo de preceptos cuya constitucionalidad se discute por vulnerar la autonomía local está constituido, como se ha dicho, por el artículo 23 y el apartado 1 de la disposición adicional de la LGEP que da una nueva redacción al apartado 7 del artículo 54 de la LRHL.

El primer apartado del artículo 23 LGEP, antes reseñado, impone la obligación de que la autorización a las Entidades Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, regulada en el artículo 54 de la LRHL, tenga en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, obligación que se incluye también en este precepto legal a través de su modificación por la disposición adicional con la única particularidad de que añade que el órgano autorizante tendrá en cuenta dicho cumplimiento "con carácter preferente". El apartado 2 de dicho artículo únicamente prevé que, cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero (para la corrección de las situaciones de desequilibrio regulado en el artículo 22) permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio, "podrá concederse la autorización" anterior.

En primer lugar ha de señalarse que la modificación introducida en el régimen de las autorizaciones del artículo 54.7 de la LRHL implica, en principio, la especificación de que se habrá de tener en cuenta el objetivo de estabilidad presupuestaria, pues la redacción inicial de dicho artículo ya hacía (y sigue haciendo) referencia a que se tendrá en cuenta "la situación económica de la Entidad". Podría considerarse que si una de las directrices de la política económica es la consecución de la estabilidad presupuestaria, aun cuando no hubiese una Ley que regulase la fijación de tal objetivo, la Administración autorizante habría de considerarlo a la hora de decidir sobre las operaciones reguladas en dicho artículo a la vista de la situación económica de la Entidad.

No obstante, el problema fundamental en la interpretación del artículo 23 LGEP es la relación entre sus dos apartados. La formulación expresa de que se permitirá la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda cuando las medidas contenidas en el plan económico- financiero permitan la desaparición de la situación de desequilibrio en tres ejercicios presupuestarios ha llevado a entender que en los demás casos no podrá otorgarse tal autorización. Esa limitación es la que se considera vulneradora de la autonomía local y de la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales. A juicio del Consejo de Estado, este precepto debe ser interpretado en sus términos y de acuerdo con la modificación introducida en el artículo 54.7 de la LRHL que no supone dicha interpretación limitadora de la posibilidad de autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda del apartado 2 del artículo 23 LGEP, ya que, como se ha dicho, sólo indica que en el otorgamiento de las autorizaciones se tendrá en cuenta "con carácter preferente" el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. También ha de ser interpretada del modo más favorable al principio de suficiencia financiera reconocido también por el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local, junto con otros principios tendentes a garantizarlo. Desde esta perspectiva, parece que lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 23 ha de suponer más una garantía de que en tales casos podrá concederse la autorización que una exclusión de la misma para el resto de los supuestos. Ello resulta coherente con pluralidad de situaciones en que pueden verse las Entidades Locales, de modo que no siempre sea incompatible la realización de operaciones de crédito o emisiones de deuda con el objetivo de estabilidad presupuestaria en situaciones de desequilibrio, que también pueden ser de muy diverso grado e intensidad. Resulta preferible que quien tiene competencia autorizante atienda al caso concreto, antes que deducir una general prohibición de autorización no formulada expresamente en la Ley.

Por otra parte, no debe olvidarse que el artículo 133.4 CE establece que "las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes", precepto que, según una de las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (4/1981, de 2 de febrero), remite "en blanco" al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las Administraciones Públicas entre las que, obviamente, están comprendidas las Entidades Locales", añadiendo que el establecimiento de determinados límites al posible endeudamiento de los Entes Locales, cuya determinación se atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica, no se opone a la Constitución. La Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, se refiere al "necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las Corporaciones Locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del artículo 149.1.18ª CE", considerando que al mismo responden los supuestos en que no es precisa autorización para proceder a dicho endeudamiento. Ello lleva a

recordar que no todas las operaciones de endeudamiento requieren autorización y, por tanto, estarían sometidas a la limitación del artículo 23, por lo que el precepto examinado no supone un vaciamiento de la llamada "autonomía de endeudamiento" de las Entidades Locales.

A la vista de las consideraciones anteriores, no cabe entender que el artículo 23 y el apartado uno de la disposición adicional de la LGEP supongan una lesión de la autonomía local.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria."

1.4. Auto del Tribunal Constitucional 419/2003, de 16 de diciembre, por el que se acuerda inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002, planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Pleno, Magistrados: Excms. Srs. Jiménez de Parga y Cabrera, Vives Antón, García Manzano, Cachón Villar, Conde Martín de Hijas, Jiménez Sánchez, Casas Baamonde, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo y Rodríguez-Zapata Pérez

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de julio de 2002, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Antonio Siurana Zaragoza, quien actúa en calidad de Vicepresidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida y tiene delegada la representación de 1184 municipios más, planteó conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. Según resulta de la documentación que se adjunta al escrito de demanda, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, don Antonio Siurana Zaragoza, en fecha 13 de marzo de 2002 dirigió un escrito al Presidente del Consejo de Estado solicitando, en nombre de los Municipios cuya representación ostenta, la emisión de dictamen sobre la Ley impugnada por vulnerar la autonomía local.

El Consejo de Estado, por escrito de fecha 21 de marzo de 2002, no admitió a trámite la petición formulada al no haber sido cursada por conducto del Ministerio de Administraciones públicas a petición de la entidad con mayor población (art. 48.2 LRRL). Dicho escrito tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Lleida el día 26 de marzo de 2002.

El día 4 de abril de 2002 tuvo entrada en la Subdelegación del Gobierno de Lleida un escrito dirigido al Ministerio de Administraciones Públicas por el Alcalde de Lleida y el Alcalde en funciones de Barcelona, Municipio de mayor población de los que solicitaron el dictamen al Consejo de Estado, instando se diera trámite al Consejo de Estado a los efectos de la emisión de dictamen previo a la formalización

del conflicto. En el mencionado escrito se consideraban subsanables, en el plazo de diez días (arts. 71 y 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), los defectos en los que se había incurrido en la inicial solicitud de dictamen al Consejo de Estado.

El Consejo de Estado consideró subsanables y subsanados dichos defectos y emitió dictamen, en fecha 20 de junio de 2002, en el que se concluye, examinando el fondo de la controversia, que no existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear al amparo del art. 75 bis y siguientes LOTC conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Dicho Dictamen fue remitido al Ayuntamiento de Lleida por el Ministerio de Administraciones Públicas en fecha 2 de julio de 2002, según certifica el Secretario General de la Corporación.

3. En el escrito de demanda se expone la fundamentación jurídica con base en la cual se solicita de este Tribunal que tengan por planteado conflicto en defensa de la autonomía local y, tras su tramitación, dicte Sentencia en la que se declare que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada e, igualmente, su inconstitucionalidad previo planteamiento de la cuestión, así como, en su caso, lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la referida autonomía local.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 2 de octubre de 2002, adoptó el siguiente acuerdo:

«Tener por interpuesto el presente conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida y 1183 Municipios más, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, y, con carácter previo a la admisión, requerir a dicho Procurador para que, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 75 *quater*.2 LOTC, aporte en el plazo de treinta días, en relación con los Municipios que a continuación se relacionan, certificación expedida por el Secretario de la respectiva Corporación sobre el Acuerdo de promover ante este Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de delegar la representación para instar su planteamiento y la solicitud del dictamen preceptivo al Consejo de Estado en don Antonio Siurana Zaragoza, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, con indicación expresa de la fecha de adopción de dicho Acuerdo entre los días 13 de diciembre de 2001 y 13 de marzo de 2002 y si ha sido aprobado o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la Corporación:¹

[...]

5. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 11 de octubre de 2002, solicitó de este Tribunal que el plazo de treinta días otorgado en la providencia de 2 de octubre de 2002 se ampliase hasta tres meses o, en su caso, lo máximo posible con el fin de permitir el cumplimiento del requerimiento efectuado.

¹ A continuación se enumeran los 1.185 municipios que promueven el conflicto, con indicación de la provincia a la que pertenecen.

6. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 14 de noviembre de 2002, reiteró la solicitud de que se acordase la ampliación del plazo inicialmente conferido en la providencia de 2 de octubre de 2002, adjuntando a dicho escrito los certificados de 308 Ayuntamientos que había conseguido reunir hasta la fecha.

7. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de noviembre de 2002, acordó incorporar a las actuaciones las certificaciones aportadas, así como ampliar hasta tres meses el plazo concedido en el proveído de 2 de octubre de 2002.

8. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 8 de enero de 2003, adjuntó nuevas certificaciones expedidas por distintas Corporaciones Locales, solicitando una nueva ampliación del plazo de subsanación.

La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de enero de 2003, acordó incorporar a las actuaciones las certificaciones aportadas y, en atención a las causas extraordinarias invocadas en apoyo de la solicitud de prórroga, ampliar el plazo concedido en la anterior providencia de 14 de noviembre de 2002 hasta el 14 de febrero de 2003.

9. Mediante escrito registrado en fecha 29 de enero de 2003, don José Martín-Crespo Díaz, Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, manifestó que el Pleno de esta Corporación en su sesión de 20 de febrero de 2002 acordó no aprobar la moción de urgencia presentada por el grupo municipal socialista relativa a la iniciación del procedimiento previsto en el art. 75 *ter* LOTC, adjuntando certificación de dicho Acuerdo, y que, habiendo recibido un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque en el que se le comunicaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad (*sic*) contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en nombre, entre otros, del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, ha procedido a contestar al referido Procurador expresando su sorpresa por la inclusión de la mencionada Corporación en el recurso y la intención de poner estos hechos en conocimiento de los organismos pertinentes para su conocimiento y demás efectos. Concluye su escrito suplicando de este Tribunal la adopción de cuantas medidas procedan en derecho con notificación de las mismas al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.

El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 4 de febrero de 2003, desistió del presente conflicto en defensa de la autonomía local respecto al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, interesando su continuación respecto del resto de sus representados.

10. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado el día 14 de febrero de 2003, adjuntó nuevas certificaciones de distintas Corporaciones Locales, solicitando una nueva prórroga del plazo de subsanación inicialmente concedido.

11. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 20 de febrero de 2003, acordó no haber lugar a la prórroga solicitada y, en cuanto a lo interesado sobre el desistimiento del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, resolver en su momento lo que procediese.

12. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 8 de abril de 2003, adjuntó nuevas certificaciones de distintas Corporaciones Locales.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local ha sido promovido por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de don Antonio Siurana Zaragoza, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, quien actúa en tal condición y en la de Vicepresidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y, además, en representación, por delegación, de los mil ciento ochenta y cuatro Municipios más que plantean el conflicto y se identifican en el escrito de demanda.

Al escrito de demanda se han adjuntado tres carpetas de documentos en las que constan los Acuerdos adoptados por las entidades demandantes, a las que hay que añadir las nuevas certificaciones aportadas en los trámites de subsanación otorgados por este Tribunal mediante providencias de 2 de octubre, 14 de noviembre de 2002 y 16 de enero de 2003.

Básicamente, los Acuerdos de promoción del conflicto en defensa de la autonomía local, adoptados a partir de mociones idénticas planteadas en las Corporaciones locales demandantes, resultan del siguiente tenor: “1 Iniciar el procedimiento previsto en el art. 75 *ter* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con la solicitud de la emisión de dictamen del Consejo de Estado sobre la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en cuanto podría afectar a la autonomía local garantizada constitucionalmente, con el fin de, posteriormente, interponer un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional; 2. Delegar para la sustanciación del presente acuerdo e instar la solicitud al Consejo de Estado, otorgando la representación de la Corporación, en el Excmo. Alcalde de Lleida, Antoni Siurana i Zaragoza, Vicepresidente de la Comisión Ejecutiva y del Consejo Federal de la Federación Española de Municipios y Provincias”.

2. La Ley impugnada no es de destinatario único [art. 75.*ter*.1.a) LOTC] y su ámbito de aplicación territorial es nacional, por lo que, de conformidad con la regla de legitimación establecida en art. 75.*ter*.1.b) LOTC, el presente conflicto en defensa de la autonomía local ha de ser promovido, como por lo demás así reconocen las entidades demandantes, por un número de Municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en España y que representen como mínimo un sexto de su población.

En este sentido, por lo que se refiere, en lo que ahora interesa, al número de Municipios que lo promueven, se afirma en la demanda, aunque no se aporta al respecto certificación alguna, que según datos del Instituto Nacional de Estadística a julio de 2002 son 8110 los Municipios existentes en España. No obstante, de la base de datos del Registro de Entidades locales (Ministerio de Administraciones públicas) resulta que el número de Municipios existentes en la indicada fecha era de 8108. De forma que el número de Municipios requerido como mínimo para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local es el de 1158, si se está a la cifra que resulta del Registro de Entidades locales y que es más favorable para los demandantes, y no el de 1159 que indican éstos.

Aunque en la demanda se afirman que son 1179 los municipios que promueven el conflicto, en realidad son 1185 los que figuran relacionados en ella y en la documentación que se adjunta a la misma, por lo que en principio se satisface el requisito del número mínimo de Municipios requerido para promover el conflicto. No obstante, a los efectos de determinar el cumplimiento del referido requisito numérico, es obvio que sólo han de computarse aquellas Entidades que conste que hayan cumplido los requisitos establecidos en la LOTC para acordar plantear el conflicto en defensa de la autonomía local. En este sentido, como se expone a continuación, tras los trámites de subsanación otorgados, cabe advertir los defectos que seguidamente se concretan y que impiden concluir que el conflicto haya sido promovido debidamente por el número mínimo de Municipios que requiere el art. 75 *ter* 1.b) LOTC.

3. En un primer bloque cabe agrupar a aquellos Municipios o entidades que no han acordado el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, que no existe documentación alguna respecto a los mismos o que la aportada es ajena al conflicto, así como las entidades que no están legitimadas para promoverlo.

a) Municipios que han rechazado expresamente la moción presentada de plantear conflicto en defensa de la autonomía local:

Núm. 793 Pozuelo de Alarcón

b) Municipios respecto de los que no existe ninguna documentación:

Núm. 209 Bordón (Valencia). El municipio de Bordón no ha hecho uso del trámite de subsanación conferido.

c) Municipios en los que no se acuerda el planteamiento del conflicto, sino que se manifiesta el rechazo a la Ley o al proyecto de Ley:

Núm. 18 Agramunt (Lleida)

Núm. 22 Agullana (Alt Empordà)

Núm. 296 Carreño (Asturias)

Núm. 615 Massoteres (La Segarra)

Núm. 764 Piedrabuena (Ciudad Real)

Núm. 859 Riudecayens

Núm. 1121 Vila-Sacra.

De los municipios incluidos en la relación únicamente han hecho uso del trámite de subsanación núm. 296 Carreño (Asturias) y núm. 859 Riudecayens.

d) Municipios respecto a los que se presenta una documentación ajena al planteamiento del conflicto.

Núm. 725 Palafrugell. El municipio de Palafrugell no ha hecho uso del trámite de subsanación conferido.

e) Promovido por una entidad local no legitimada.

Núm. 494 Guadina del Caudillo (Badajoz), al no tratarse de un municipio, sino de una entidad local menor. (art. 75.ter.LOTC).

4. De conformidad con lo dispuesto en el art. 75 *ter.2* LOTC, “Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas”.

Así pues, a tenor del precepto legal transcrito, a los efectos de determinar el número de municipios que en este caso han promovido debidamente el conflicto en defensa de la autonomía local, han de excluirse del número de municipios que se relaciona en el escrito de demanda aquellos en los que los Acuerdos de planteamiento del conflicto no ha sido aprobado por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Tales municipios son, a tenor de la documentación aportada, los que a continuación se indican:

Núm. 7 Abia de la Obispalía (Cuenca), mayoría simple.

Núm. 191 Betxi, 6 votos a favor, 4 en contra y dos abstenciones.

Núm. 330 Castrillón, mayoría simple.

Núm. 438 Fontanars dels Alforins (Valencia), mayoría simple.

Núm. 454 Fuente del Fresno (Ciudad Real), mayoría simple.

Núm. 568 Lentegí (Granada), 3 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención; forman la Corporación 7 miembros.

Núm. 652 Montefrío (Granada), mayoría simple.

Núm. 883 Sagra (Alicante), se certifica que el resultado de la votación a favor de la moción no supone la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Núm. 1181 Arroyomolinos (Cáceres), se certifica que el resultado de la votación a favor de la moción no supone la mayoría absoluta.

5. A la precedente relación hay que añadir la de los municipios que en los trámites de subsanación conferidos no han subsanado el defecto inicialmente advertido, relativo, como se requería en la providencia por la que se dio apertura a dicho trámite, a que se certificase si el Acuerdo de planteamiento del conflicto había sido adoptado o no por la mayoría absoluta del número legal de miembros que integran la Corporación, incumpliendo así, pese a las prórrogas conferidas, la carga que pesaba sobre la parte actora. Tales municipios son los que a continuación se indican:

Núm. 13 Aceuchal (Badajoz). (En las dos certificaciones aportadas no coincide el resultado de la votación; de la primera resulta que no se alcanzó la mayoría absoluta requerida; en la segunda, se especifica el resultado de la votación, que es distinto al de la anterior, pero no se certifica que el resultado suponga la mayoría absoluta requerida).

- Núm. 14 Adamuz (Córdoba).
- Núm. 53 Alcaracejos (Córdoba).
- Núm. 68 Aldeanueva de Guadalajara
- Núm. 84 Almedinilla (Córdoba).
- Núm. 110 Arboç (Penedés).
- Núm. 171 Begues.
- Núm. 219 Burgos.
- Núm. 252 Camargo (Cantabria).
- Núm. 256 La Campana (Sevilla).
- Núm. 265 Campoo de Enmedio (Cantabria).
- Núm. 271 Candín (León).
- Núm. 279 Cantoria (Almeria).
- Núm. 302 Casas de Guijarro (Cuenca).
- Núm. 332 Castrocalbón (León).
- Núm. 334 Castromenbibre (Valladolid).
- Núm. 352 El Cerro de Andévalo (Huelva).
- Núm. 360 Chillón (Ciudad Real).
- Núm. 412 Escúzar (Granada).
- Núm. 477 Gerjal (Almeria).
- Núm. 540 Villa de Ingenio (Las Palmas).
- Núm. 580 Loja.
- Núm. 593 Mairena de Alcor (Sevilla).
- Núm. 598 Mancha Real (Jaén).
- Núm. 604 Mao (Menorca).
- Núm. 633 Mirabueno (Guadalajara).
- Núm. 684 Narón (A Coruña).
- Núm. 707 Ódena.

- Núm. 710 Ojén (Málaga).
- Núm. 720 Orellana la Vieja (Badajoz).
- Núm. 734 Parla (Madrid).
- Núm. 745 Pedro Martínez (Granada).
- Núm. 826 Purchena (Almería).
- Núm. 832 Quintana del Marco (León).
- Núm. 836 Rabanera de Caneros (La Rioja).
- Núm. 838 Rafal (Alicante).
- Núm. 949 Sta. Margarida de Montbui (Barcelona).
- Núm. 985 Sevilla.
- Núm. 1053 Torrox (Málaga).
- Núm. 1093 Valverde de la Vera (Cáceres).
- Núm. 1108 La Victoria del Acentejo (Tenerife).
- Núm. 1112 Vilablareix (Girona).
- Núm. 1136 Villanueva del Rosario (Cádiz).
- Núm. 1145 Villanueva de la Reina (Jaén).
- Núm. 1146 Villanueva de Tapia (Málaga).
- Núm. 1150 Villar de Rena (Jaén).
- Núm. 1151 Villar y Velasco.

6. Las consideraciones efectuadas en los precedentes fundamentos jurídicos permiten concluir ya que en este caso el número de municipios que han acordado debidamente, esto es, satisfaciendo los requisitos legales establecidos, y hasta ahora examinados, para plantear conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria no alcanza el número mínimo de Municipios exigido *ex art. 75.ter.1.b)* LOTC.

Son 67 los municipios que han rechazado la moción presentada de plantear conflicto en defensa de la autonomía local [fundamento jurídico 3,a)]; respecto de los que no existe documentación alguna o ésta es ajena al planteamiento del conflicto [fundamento jurídico 3,b y d]; los que no han acordado el planteamiento del conflicto, sino que se han pronunciado sobre el rechazo a la Ley o al proyecto de Ley (FJ 3, c); las entidades que carecen de legitimación para promoverlo (FJ 3 e); los Municipios que no adoptaron el Acuerdo por la mayoría absoluta legalmente requerida (FJ 4); y, finalmente, los que no certificaron en el trámite de subsanación

conferido que el Acuerdo se hubiera adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (FJ 5). Restados estos 67 Municipios a los 1185 que han interpuesto la demanda del conflicto, hacen un total de 1118 Municipios, cifra inferior al número requerido -1158- según el art. 75.ter.1.b) LOTC para promover el conflicto en defensa de la autonomía local.

7. Los razonamientos hasta ahora expuestos son suficientes por sí mismos para concluir que en este caso no se alcanza el número mínimo de municipios requeridos *ex art. 75.ter.1.b) LOTC* para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local. Sin embargo, no puede dejar de señalarse, a mayor abundamiento, que el plazo dentro del cual ha de adoptarse el Acuerdo de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, es evidente que no puede iniciarse antes de la publicación de la ley o norma con rango de ley impugnada, ni extenderse después de que haya transcurrido el plazo de tres meses que desde la fecha de publicación de la ley establece el art. 75 *quáter.1* LOTC para solicitar el dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En el supuesto que nos ocupa, la ley impugnada fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 13 de diciembre de 2001, por lo que, a tenor de la consideración precedente, han de estimarse al menos extemporáneos los Acuerdos adoptados antes de la fecha de publicación de la ley y después del 13 de marzo de 2002, fecha en la que concluyó el plazo para solicitar el dictamen del Consejo de Estado. En este sentido, en la providencia de 2 de octubre de 2002 por la que se otorgó a la parte demandante un primer plazo de subsanación de los defectos advertidos se requería que expresamente se indicase la fecha de adopción del Acuerdo de promover el conflicto “entre los días 13 de diciembre de 2001 y 13 de marzo de 2002”.

Asimismo, han de estimarse extemporáneos aquellos Acuerdos que adoptados en plazo por un órgano no legitimado [Comisión Municipal (art. 75.ter.2.LOTC)] han sido ratificados por el Pleno de la Corporación Municipal una vez transcurrido el plazo que resulta de la LOTC para promover el conflicto, pues es obvio que no cabe conferir validez y computarse, a los efectos que ahora interesan, los Acuerdos adoptados por los órganos que no están legalmente legitimados para la promoción del conflicto y sí únicamente los Acuerdos adoptados en plazo por los órganos legalmente legitimados para promoverlo.

a) Por ello, resultan extemporáneos los siguientes Acuerdos de planteamiento del conflicto:

Núm. 3 Abanto, 7 de noviembre de 2002.

Núm. 235 Cadalso de los Vidrios (Madrid), 3 de abril de 2002.

Núm. 266 Campos del Río, 24 de abril de 2003.

Núm. 296 Carreño, 29 de noviembre de 2001 [Municipio que ya aparece incluido en el apartado relativo a los que no acordaron el planteamiento del conflicto, FJ 3 c)].

Núm. 364 Cijuela (Granada), ratificado por el Pleno en sesión de 15 de marzo de 2003 el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 12 de febrero de 2002.

- Núm. 389 Cristóbal (Salamanca), 20 de marzo de 2002.
- Núm. 456 Fuentealbilla (Albacete), 5 de septiembre de 2000 (error en el año, que no puede ser otro que 2002).
- Núm. 462 Fuentidueña de Tajo (Madrid), 12 de abril de 2002.
- Núm. 632 Millena (Alicante), 12 de diciembre de 2001.
- Núm. 689 Navahermosa (Toledo), 6 de noviembre de 2001.
- Núm. 764 Piedrabuena (Ciudad Real). Las certificaciones aportadas se refieren a Acuerdos adoptados en fechas 30 de noviembre de 2001 y 31 de octubre de 2001, ajenos al planteamiento del conflicto [Municipio que ya aparece incluido en el apartado relativo a los que no acordaron el planteamiento del conflicto, FJ 3 c)].
- Núm. 774 Piñel de Abajo (Valladolid), 25 de octubre de 2002.
- Núm. 791 Pozorrubielos de la Mancha (Cuenca), los dos acuerdos aportados son, respectivamente, de fechas 27 de noviembre de 2001 y 22 de mayo de 2002.
- Núm. 813 Puente de la Reina de Jaca (Huesca). El primer acuerdo que se aportó, de fecha 11 de marzo de 2002, corresponde a una documentación ajena al conflicto; el segundo, en el que se acuerda el planteamiento del conflicto, es de fecha 29 de diciembre de 2002.
- Núm. 830 Quesa (Valencia), 23 de marzo de 2002.
- Núm. 859 Ruidecayens, 15 de noviembre de 2001 [Municipio que ya aparece incluido en el apartado relativo a los que no acordaron el planteamiento del conflicto, FJ 3 c)].
- Núm. 998 Sorihuela de G^a (Jaén), el primer acuerdo aunque es de fecha 11.03.2002 no se adoptó por la mayoría absoluta legalmente requerida; el segundo, que se certifica que se adoptó por la mayoría exigida, es de fecha 11 de febrero de 2003.
- Núm. 1050 Torres (Jaén). El primer certificado que se aportó es de fecha 14 de noviembre de 2001, en el que no se acuerda plantear el conflicto; el segundo de fecha 13.11.2003 (*sic*), error en el año que no puede ser otro que el 2001 o el 2002).
- Núm. 1127 Villadoz, 20 de enero de 2003.

b) A la precedente relación hay que añadir la de los municipios que en los trámites de subsanación conferidos no han subsanado el defecto inicialmente advertido, relativo, como se requería en la providencia por la que se dio apertura a dicho trámite, a que se certificase la fecha en la que se había adoptado el Acuerdo de planteamiento del conflicto, incumpliendo así, pese a las prórrogas conferidas, la carga que pesaba sobre la parte actora. Ninguno de los municipios que a continuación se relacionan, respecto de los que no consta la fecha de adopción del Acuerdo de promover el conflicto, ha hecho uso del trámite de subsanación conferido:

Núm. 388 Cosuenda (Zaragoza).

Núm. 834 Quintanilla del Olmo (Zamora).

Núm. 1154 Villarejo-Periesteban (Cuenca).

Si esta relación de 22 municipios, de la que hay que descontar tres porque ya figuran contemplados en el fundamento jurídico 3 c), se suma a los 67 ya indicados en el fundamento jurídico 6, y la cifra resultante de la suma (86) se resta a la de 1.185 municipios que interpusieron el conflicto, el resultado es el de 1099 Municipios, cifra inferior al número mínimo requerido por el art. 75.ter.1.b) LOTC para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

8. Al no alcanzarse el número mínimo de municipios requeridos por el art. 75.ter.1.b) LOTC para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, resulta innecesaria cualquier otra consideración sobre el requisito relativo al porcentaje de población que han de representar los municipios que pretenden promover el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75.ter.1.b) LOTC], así como sobre si resulta o no notoriamente infundada la controversia suscitada (art. 75 *quinquies* .1 LOTC).

Por lo expuesto, el Pleno

A C U E R D A

Inadmitir el presente conflicto en defensa de la autonomía local y el archivo de las actuaciones (art. 75 *quinquies*.1 LOTC).

Madrid a dieciséis de diciembre de dos mil tres.

1.5. ATC 46/2004, de 10 de febrero, que desestima el recurso de súplica contra el Auto del Pleno de este Tribunal, de 16 de diciembre de 2003, por el que se acordó la inadmisión a trámite y el archivo de las actuaciones del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765/2002.

Pleno, Magistrados Excms. Srs. Jiménez de Parga y Cabrera, Vives Antón, García Manzano, Cachón Villar, Conde Martín de Hijas, Jiménez Sánchez, Casas Baamonde, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo y Rodríguez-Zapata Pérez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de julio de 2002, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Antonio Siurana Zaragoza, quien actúa en calidad de Vicepresidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida y tiene delegada la representación de 1184 municipios más, planteó conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

2. Según resulta de la documentación que se adjunta al escrito de demanda, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, don Antonio Siurana Zaragoza, en

fecha 13 de marzo de 2002 dirigió un escrito al Presidente del Consejo de Estado solicitando, en nombre de los Municipios cuya representación ostenta, la emisión de dictamen sobre la Ley impugnada por vulnerar la autonomía local.

El Consejo de Estado, por escrito de fecha 21 de marzo de 2002, no admitió a trámite la petición formulada al no haber sido cursada por conducto del Ministerio de Administraciones públicas a petición de la entidad con mayor población (art. 48.2 LRBRL). Dicho escrito tuvo entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Lleida el día 26 de marzo de 2002.

El día 4 de abril de 2002 tuvo entrada en la Subdelegación del Gobierno de Lleida un escrito dirigido al Ministerio de Administraciones públicas por el Alcalde de Lleida y el Alcalde en funciones de Barcelona, Municipio de mayor población de los que solicitaron el dictamen al Consejo de Estado, instando se diera trámite al Consejo de Estado a los efectos de la emisión de dictamen previo a la formalización del conflicto. En el mencionado escrito se consideraban subsanables, en el plazo de diez días (arts. 71 y 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), los defectos en los que se había incurrido en la inicial solicitud de dictamen al Consejo de Estado.

El Consejo de Estado consideró subsanables y subsanados dichos defectos y emitió dictamen, en fecha 20 de junio de 2002, en el que se concluye, examinando el fondo de la controversia, que no existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear al amparo del art. 75 bis y siguientes LOTC conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

Dicho Dictamen fue remitido al Ayuntamiento de Lleida por el Ministerio de Administraciones Públicas en fecha 2 de julio de 2002, según certifica el Secretario General de la Corporación.

3. En el escrito de demanda se expone la fundamentación jurídica con base en la cual se solicita de este Tribunal que tengan por planteado conflicto en defensa de la autonomía local y, tras su tramitación, dicte Sentencia en la que se declare que la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada e, igualmente, su inconstitucionalidad previo planteamiento de la cuestión, así como, en su caso, lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la referida autonomía local.

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 2 de octubre de 2002, adoptó el siguiente acuerdo:

«Tener por interpuesto el presente conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida y 1183 Municipios más, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, y, con carácter previo a la admisión, requerir a dicho Procurador para que, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 75 quáter.2 LOTC, aporte en el plazo de treinta días, en relación con los Municipios que a continuación se relacionan, certificación expedida por el Secretario de la respectiva Corporación sobre el Acuerdo de promover ante este Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y de delegar la representación para instar su planteamiento y la solicitud del dictamen preceptivo al Consejo de Estado en don Antonio Ciurana Zaragoza, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, con indicación expresa de

la fecha de adopción de dicho Acuerdo entre los días 13 de diciembre de 2001 y 13 de marzo de 2002 y si ha sido aprobado o no con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la Corporación:²

[...]

5. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 11 de octubre de 2002, solicitó de este Tribunal que el plazo de treinta días otorgado en la providencia de 2 de octubre de 2002 se ampliase hasta tres meses o, en su caso, lo máximo posible con el fin de permitir el cumplimiento del requerimiento efectuado.

6. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 14 de noviembre de 2002, reiteró la solicitud de que se acordase la ampliación del plazo inicialmente conferido en la providencia de 2 de octubre de 2002, adjuntando a dicho escrito los certificados de 308 Ayuntamientos que había conseguido reunir hasta la fecha.

7. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de noviembre de 2002, acordó incorporar a las actuaciones las certificaciones aportadas, así como ampliar hasta tres meses el plazo concedido en el proveído de 2 de octubre de 2002.

8. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 8 de enero de 2003, adjuntó nuevas certificaciones expedidas por distintas Corporaciones locales, solicitando una nueva ampliación del plazo de subsanación.

La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de enero de 2003, acordó incorporar a las actuaciones las certificaciones aportadas y, en atención a las causas extraordinarias invocadas en apoyo de la solicitud de prórroga, ampliar el plazo concedido en la anterior providencia de 14 de noviembre de 2002 hasta el 14 de febrero de 2003.

9. Mediante escrito registrado en fecha 29 de enero de 2003, don José Martín-Crespo Díaz, Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, manifestó que el Pleno de esta Corporación en su sesión de 20 de febrero de 2002 acordó no aprobar la moción de urgencia presentada por el Grupo Municipal Socialista relativa a la iniciación del procedimiento previsto en el art. 75 *ter* LOTC, adjuntando certificación de dicho Acuerdo, y que, habiendo recibido un escrito del Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque en el que se le comunicaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad (*sic*) contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en nombre, entre otros, del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, ha procedido a contestar al referido Procurador expresando su sorpresa por la inclusión de la mencionada Corporación en el recurso y la intención de poner estos hechos en conocimiento de los organismos pertinentes para su conocimiento y demás efectos. Concluye su escrito suplicando de este Tribunal la adopción de cuantas medidas procedan en derecho con notificación de las mismas al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.

El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 4 de febrero de 2003, desistió del presente conflicto en defensa

² A continuación se enumeran los 1.185 municipios que promueven el conflicto, con indicación de la provincia a la que pertenecen.

de la autonomía local respecto al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, interesando su continuación respecto del resto de sus representados.

10. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado el día 14 de febrero de 2003, adjuntó nuevas certificaciones de distintas Corporaciones locales, solicitando una nueva prórroga del plazo de subsanación inicialmente concedido.

11. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 20 de febrero de 2003, acordó no haber lugar a la prórroga solicitada y, en cuanto a lo interesado sobre el desistimiento del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, resolver en su momento lo que procediese.

12. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, por escrito registrado en fecha 8 de abril de 2003, adjuntó nuevas certificaciones de distintas Corporaciones locales.

13. El Pleno de este Tribunal, por Auto de 16 de diciembre de 2003, acordó inadmitir el presente conflicto en defensa de la autonomía local y el archivo de las actuaciones (art. 75 *quinquies*.1 LOTC), al no alcanzarse el número mínimo de Municipios requeridos por el art. 75. *ter*.1.b) LOTC que debidamente hubieran promovido el conflicto en defensa de la autonomía local.

14. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 29 de diciembre de 2003, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de don Antonio S. Z. y los Municipios personados en el proceso, interpuso recurso de súplica contra el referido Auto de 16 de diciembre de 2003, con base en la argumentación que a continuación se extracta:

a) El mencionado Auto decreta la inadmisión del conflicto con base en la pretendida ausencia de justificación, por parte de 67 municipios, del Acuerdo adoptado por el Pleno de la respectiva Corporación dirigido a la promoción del conflicto y ello a su vez con origen en diferentes causas, expuestas todas ellas en sus Fundamentos Jurídicos 3 a 6. Resultando evidente la falta de justificación del Acuerdo de promover el conflicto de los Municipios que expresamente se mencionan en el fundamento jurídico 3 del Auto recurrido, por las causas que en el mismo se mencionan, sin embargo tal circunstancia no acontece con los Municipios que se mencionan en los fundamentos jurídicos 4 y 5.

b) En el fundamento jurídico 4 se excluyen nueve municipios respecto de los cuales se afirma que, a tenor de la documentación aportada, el Acuerdo de promover el conflicto no ha sido adoptado por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. Afirmación que, a pesar de la aparente contradicción con el tenor de la documentación aportada, no resulta del todo exacta, dado que el Pleno de la Corporación de Abia de la Obispalía (Cuenca) cuenta con un solo miembro legal, por lo que es evidente que el Acuerdo sí ha sido adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros, existiendo un flagrante error padecido al redactar la certificación remitida al Tribunal.

c) En el fundamento jurídico 5 del Auto recurrido se relacionan una serie de Municipios respecto de los cuales se niega haber justificado la adopción del Acuerdo de promoción del conflicto con la mayoría exigida. Sin embargo, la realidad es que en todos aquellos el Acuerdo fue efectivamente adoptado por los respectivos órganos plenarios con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus

miembros, realidad que no puede desconocerse por el hecho de que no haya podido ser objeto de certificación por parte del secretario de la respectiva Corporación.

Efectivamente la menor entidad de la mayoría de los municipios que se mencionan en el fundamento jurídico 5 determina que los mismos no cuenten con un funcionario encargado de dar fe de los actos y acuerdos adoptados por los órganos municipales, resultando imposible, en determinadas épocas del año, obtener certificación de un determinado acuerdo adoptado por el Pleno.

Por otra parte, si bien es cierto que sobre las entidades promotoras del conflicto pesa la carga de acreditar los requisitos formales legalmente exigidos para su formulación, tal carga habrá de ser atemperada en relación con las circunstancias concurrentes referidas tanto a la ya mencionada falta de disponibilidad de fedatario municipal como al ingente número de Corporaciones requeridas de subsanación, circunstancias que desbordan la propia capacidad de los representantes y defensores técnicos de las entidades locales en cuestión.

De igual modo, es reiterada doctrina de este Tribunal, dictada a propósito del art. 24 CE, la que declara la necesidad de llevar a cabo una interpretación de los presupuestos procesales legalmente exigidos favorable a la tutela judicial, permitiendo no solamente su subsanación, sino también rechazando la exigencia por parte de los Tribunales de requisitos formales no expresamente contemplados por las Leyes procesales.

En este orden de consideraciones debe reputarse contrario al derecho de esta parte a la tutela judicial efectiva la exigencia de acreditación de los presupuestos procesales del conflicto constitucional exclusivamente mediante la certificación expedida por el respectivo secretario municipal, exigencia no prevista en el art. 75 *quater* LOTC y que no puede impedir el acceso a la tutela constitucional cuando en este caso los Acuerdos de promoción del conflicto han sido efectivamente adoptados por el órgano plenario con las mayorías legalmente exigidas.

Es en razón de lo anteriormente expuesto que, al objeto de permitir la justificación del citado presupuesto procedimental y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, especialmente las relativas al número de Corporaciones requeridas, se propone como medio más efectivo para llevar a cabo la acreditación de la realidad del Acuerdo y de la mayoría determinante de su adopción que por parte de este Tribunal se dirija requerimiento directo a aquellas Corporaciones sin el intermedio del representante designado por aquéllas para la promoción del conflicto, todo ello en la seguridad de que las mismas cumplirán con mayor diligencia un requerimiento directamente efectuado por este Tribunal y se podrá acreditar de modo definitivo e indubitado la realidad del Acuerdo plenario adoptado y la mayoría absoluta concurrente.

La actuación que se solicita habrá de extenderse tanto a los municipios relacionados en el fundamento jurídico 4 (núm. 330 Castrillón; 438 Fontanars dels Alforins, núm. 454 Fuente del Fresno, núm. 652 Montefrío), como los relacionados en el Fundamento Jurídico 5 (núms. 13, 14, 53, 68, 84, 110, 171, 219, 252, 256, 265, 271, 279, 302, 332, 334, 352, 360, 412, 477, 540, 580, 593, 598, 604, 633, 684, 707, 710, 720, 734, 745, 826, 832, 836, 838, 949, 985, 1053, 1093, 1108, 1112, 1136, 1145, 1146, 1150, 1151) como a los mencionados en el fundamento jurídico 7, apartado b) [núm. 388 Cosuenda (Zaragoza), núm. 834 Quintanilla del Olmo (Zamora) y núm. 1154 Villarejo-Periesteban (Cuenca)].

d) Por otra parte, en relación con la exigencia de la fecha de adopción del Acuerdo de promoción del conflicto, no pueden considerarse extemporáneos los adoptados antes de la publicación de la Ley, dado que a tenor de lo dispuesto en los arts. 75 bis a *quinquies* LOTC no se trata de un presupuesto expresamente previsto para su admisión y, en todo caso, no puede constituir una exigencia determinante de la inadmisión del conflicto a la luz de la doctrina antiformalista postulada por este Tribunal. En razón de ello, deben reputarse válidos los Acuerdos adoptados por los Municipios núm. 296 Carreño, núm. 632 Millena, núm. 689 Navahermosa, núm. 764 Piedrabuena, núm. 791 Pozorrubielos de la Mancha, núm. 859 Ruidecayens y núm. 1.050 Torres (7 en total).

Una vez justificado mediante el requerimiento cuya práctica se solicita en los párrafos precedentes la adopción de los Acuerdos por parte de las Corporaciones mencionadas y con las mayorías de adopción legalmente exigidas, el conflicto habrá de ser admitido a trámite toda vez que el conjunto de tales municipios (54) unido al número de aquellos que han justificado cumplidamente los presupuestos procesales de interposición (1.099) y a aquellos que han sido indebidamente rechazados bien en razón de la fecha de la adopción (7), bien en razón de la mayoría de la adopción, caso del municipio Abia de la Obispalía dado que cuenta con un solo Concejal (1), integran un total de 1.162, esto es, cuatro más de los exigidos por este Tribunal como número mínimo para acordar la admisión a trámite del conflicto.

Concluye el escrito suplicando de este Tribunal que, estimando íntegramente el recurso de súplica, acuerde la admisión a trámite del conflicto en defensa de la autonomía local previo requerimiento de subsanación a las Corporaciones locales mencionadas.

II. Fundamentos Jurídicos

1. El Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de don Antonio S. Z., Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lleida, quien actúa en tal condición y, además, en representación, por delegación, de mil cientos ochenta y cuatro Municipios más, interpone recurso de súplica contra el Auto del Pleno de este Tribunal, de 16 de diciembre de 2003, por el que se inadmitió a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765-2002 contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria.

La decisión de inadmisión se fundó en que el conflicto en defensa de la autonomía local no había sido promovido, dado el ámbito territorial de aplicación de la Ley, por el número mínimo de municipios requerido por el art. 75 *ter.1.b)* LOTC, una vez excluidos del cómputo de los municipios relacionados en el escrito de demanda aquellos que habían incumplido o no habían acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOTC para acordar el planeamiento del conflicto en defensa de la autonomía local.

2. La parte recurrente manifiesta su conformidad con la exclusión en el cómputo de los municipios promotores del conflicto de aquellos que se mencionan en el fundamento jurídico 3 del Auto impugnado, en tanto que se muestra disconforme, por el contrario, con la exclusión de los recogidos en los fundamentos jurídicos 4 y 5. En este sentido sostiene, en primer lugar, que el Tribunal ha incurrido en un flagrante error al incluir en el fundamento jurídico 4, en el que se recogen los municipios cuyos Acuerdos del planteamiento del conflicto no han sido aprobados por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación [art. 75. *ter.2* LOTC], al municipio de Abia de la Obispalía (Cuenca), ya

que el Pleno de dicha Corporación cuenta con un solo miembro legal, por lo que es evidente que el Acuerdo sí ha sido adoptado por la mayoría legalmente requerida.

Como revelan las certificaciones de su Secretario-Interventor, el municipio de Abia de la Obispalía (Cuenca) funciona en régimen de Concejo Abierto, correspondiendo, en consecuencia, el gobierno y la administración municipales a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores, teniendo atribuidas el Alcalde y la Asamblea vecinal las mismas facultades, prerrogativas y competencias que las Leyes atribuyen al Alcalde y al Pleno del Ayuntamiento, respectivamente (arts. 29 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; 56 Ley de Castilla-La Mancha 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales). Así pues, frente a lo que se sostiene en el recurso de súplica, es a la Asamblea vecinal, integrada por todos los electores, a quien corresponden las competencias del Pleno de la Corporación, entre ellas la de promover el conflicto en defensa de la autonomía local «ex» art. 75 *ter.2* LOTC.

En este caso, de acuerdo con las competencias que legalmente tiene conferidas, el Acuerdo de promover el conflicto en defensa de la autonomía local, como se acredita con las certificaciones expedidas por el Secretario-Interventor, fue adoptado por la Asamblea vecinal por unanimidad de los 26 electores asistentes de los 82 que conforman la Asamblea, no alcanzándose, por consiguiente, la mayoría legal requerida por el art. 75 *ter.2* LOTC, por lo que debe ser desestimado el primero de los motivos en los que se funda el recurso de súplica.

3. La parte recurrente pretende, en segundo lugar, respecto a tres de los Municipios relacionados en el fundamento jurídico 4 del Auto impugnado, así como a los relacionados en sus fundamentos jurídicos 5 y 7 b), esto es, aquellos que en los trámites de subsanación conferidos no han subsanado los defectos inicialmente advertidos de que certificasen que el Acuerdo de planteamiento del conflicto había sido adoptado o no por la mayoría absoluta del número legal de miembros que integran la Corporación y la fecha de adopción de dicho Acuerdo, respectivamente, que este Tribunal dirija requerimiento directo a dichas Corporaciones sin el intermedio de su representante con la seguridad de que cumplirán con mayor diligencia un requerimiento directamente efectuado por este Tribunal y se podrá así acreditar de modo definitivo e indubitado la realidad del Acuerdo plenario adoptado y la mayoría absoluta concurrente. En apoyo de esta pretensión aduce, de un lado, la falta de disponibilidad de fedatario municipal de la mayoría de las Corporaciones y, de otro, que es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) la exigencia de acreditación de los presupuestos procesales del conflicto constitucional exclusivamente mediante certificación expedida por el respectivo Secretario municipal, dado que no está prevista en el art. 75 *quater* LOTC.

En modo alguno cabe estimar contraria al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ni pueden alcanzarse a comprender las razones por las que la parte recurrente llega a tal conclusión, la exigencia de que la acreditación del Acuerdo de promover un conflicto en defensa de la autonomía local se efectúe mediante certificación expedida por el funcionario encargado legalmente de dar fe pública de todos los actos y acuerdos de la Corporación, siendo, además, una de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales (arts. 91 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; 162 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local). A la precedente consideración ha de añadirse que en este caso todas las Corporaciones Locales demandantes han recurrido, como pone de manifiesto la documentación presentada

con el inicial escrito de demanda, así como en los sucesivos trámites de subsanación otorgados para acreditar el cumplimiento de los requisitos procesales, a la correspondiente certificación expedida por el Secretario municipal para acreditar la adopción del Acuerdo de promover el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que por parte de ninguna de ellas se hubiera optado por otra documentación o vía para la acreditación del referido Acuerdo y el mismo hubiera sido inadmitido o rechazado por este Tribunal.

En todo caso, resulta totalmente improcedente la pretensión actora de que este Tribunal requiera directamente de los referidos Municipios la acreditación de que han adoptado con los requisitos legalmente establecidos el Acuerdo de promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local, pues, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, es carga de los recurrentes y de su representación procesal y técnica, y no de este Tribunal, aportar, justificar y documentar debidamente el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos procesales para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a esta jurisdicción (STC 101/1995, por todas). El incumplimiento de aquella carga, una vez transcurridos los trámites de subsanación que al respecto se confieran para acreditar el cumplimiento de los requisitos procesales para la incoación del proceso constitucional pertinente, trámites que en este concreto caso se han prolongado durante más de seis meses, no puede acarrear lógicamente otra consecuencia que la de apreciar su incumplimiento, pero en ningún modo que este Tribunal sustituya o supla la actuación procesal de la parte actora.

4. Finalmente, aunque el art. 75 *quater* LOTC no precisa el *dies a quo* del cómputo del plazo para la adopción del Acuerdo de promover conflicto en defensa de la autonomía local, es evidente, como se razona en el Auto recurrido, que el plazo dentro del cual ha de adoptarse el Acuerdo de plantear el conflicto no puede iniciarse antes de la publicación de la Ley o norma con rango de Ley impugnada, pues obviamente no puede acordarse la impugnación de una norma que aún no existe jurídicamente, ni extenderse después de que haya transcurrido el plazo de tres meses que desde la fecha de publicación de la Ley establece el art. 75 *quater*.1 LOTC.

Por lo expuesto, el Pleno

Acuerda

Desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque contra el Auto del Pleno de este Tribunal, de 16 de diciembre de 2003, por el que se acordó la inadmisión trámite y el archivo de las actuaciones del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4765-2002.

Madrid, a diez de febrero de dos mil cuatro.

2. ATC 360/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6453/2004, interpuesto contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

2.1. Norma impugnada.

El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

2.2. Entidad local que promueve el conflicto.

La Diputación Provincial de Almería.

2.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

Con fecha 27 de agosto de 2004, registro de entrada del 30 del mismo mes, se recibe solicitud de dictamen, formulado por la Diputación Provincial de Almería, sobre “tramitación de conflictos en defensa de la autonomía local, ante el Tribunal Constitucional”.

Visto el informe emitido por los servicios jurídicos del Consejo, esta Presidencia acordó someter el mismo a la Comisión Permanente a tenor de lo previsto en el artículo 67 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

La Comisión Permanente, en sesión de fecha 16 de septiembre de 2004, se pronunció mayoritariamente a favor del sentido del informe. En consecuencia, y en base a lo anteriormente expuesto se adopta la siguiente RESOLUCIÓN:

Por el Sr. Vicepresidente Primero de la Exma. Diputación Provincial de Almería ha sido remitida a este Consejo Consultivo documentación, que ha tenido entrada el día 30 de agosto de 2004, sobre presunta vulneración de la autonomía local, reconocida en los artículos 137 y 141 de la Constitución Española y en los artículos 2.1, 36.1.d, 56.3 y 58.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, producida por la Disposición derogatoria Única del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

La solicitud de dictamen está basada en el artículo 16.4 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía (el Consejo Consultivo de Andalucía será consultado preceptivamente en los asuntos sobre “Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional”), en relación al artículo 75 ter. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del tribunal Constitucional, en redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en virtud de la cual el Consejo Consultivo habrá de emitir dictamen no vinculante sobre los conflictos en defensa de la autonomía local planteados por las Corporaciones Locales de Andalucía.

Ahora bien, la solicitud de dictamen resulta inadmisibles por no haber sido solicitado el dictamen de este Consejo por el Sr. Presidente de la Diputación provincial de Almería, que es a quien corresponde, según el artículo 21 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía, tras la redacción dada por el artículo 133 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Así mismo, resulta inadmisibles por carecer la Diputación Provincial de Almería la legitimación para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local y, en consecuencia de ello (según se razonará más adelante) no ostentar este Consejo competencia para emitir el dictamen que se solicita.

La referida entidad local funda su legitimación en el apartado 1.a) del precepto últimamente citado, conforme al cual están legitimados para plantear el conflicto en

defensa de la autonomía local “el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley”. Afirma la Diputación provincial de Almería que habiéndose derogado el apartado 5, del artículo 13 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y siendo dicha provincia la destinataria única de la transferencia (de volumen de agua), prevista en ese apartado, está legitimada para plantear el conflicto.

Sin embargo, tal argumentación no puede ser admitida por varias razones. En primer lugar, la disposición derogatoria única (apartado 1) del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, no deroga el apartado 5, del artículo 13 de la Ley 10/2001, sino todo el artículo 13. dicho de otro modo, la derogación no deja sin efecto la transferencia de un volumen de agua con destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur, sino que afecta a todas las “nuevas transferencias ordinarias” que se preveían en el artículos 13 de la Ley 10/2001. El apartado 5 de ese precepto no puede considerarse que constituya una norma a los efectos pretendidos en la petición de dictamen. No es posible fragmentar el precepto en tantas normas como Planes Hidrológicos referidos en ella, so pena de menoscabar la propia normatividad del precepto. El artículo 13 no preveía una transferencia de agua al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur, sino que establecía la previsión de varias transferencias ordinarias de agua como medio para cumplir una de las finalidades esenciales de la Ley (como proclama su Exposición de Motivos), cual es, la satisfacción territorial de las demandas de agua en todo el territorio nacional, de modo que, en palabras de la propia Exposición de Motivos, “la regulación de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos planes de cuenca constituye el eje central de la regulación de la Ley”. Desde otra perspectiva, puede decirse que no tendría sentido la formulación de un conflicto en el que el examen de constitucionalidad alcanzase sólo al apartado 5 del artículo 13 y no a todo el precepto.

Lo anterior significa que la norma que se deroga es el artículo 13, no el apartado 5 de éste, y que los destinatarios de aquél son otras provincias además de la de Almería; también lo son, entre otras, las provincias de las Comunidades Autónomas Catalana, Valenciana y la de Murcia. Así las cosas, no puede considerarse legitimada la Diputación de Almería para plantear el conflicto.

Precisamente porque la norma no afecta sólo a territorios comprendidos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, este Consejo, además, no sería competente para emitir el dictamen si se solicitase legítimamente, del modo previsto en la Ley Orgánica, como se desprende del apartado 3 del artículo 75 ter de la Ley Orgánica del tribunal Constitucional.

En segundo lugar, aún admitiendo erróneamente que la norma derogada a los efectos de este conflicto en el apartado 5 del artículo 13 de la Ley, resulta que no es Almería la única provincia del ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur. En efecto, la disposición transitoria segunda del Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, que define los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, establece como ámbito espacial del Plan Hidrológico del Sur el siguiente: “el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de los territorios municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río, quedando excluida la de la Rambla de Canales. Comprende además la cuenca endorreica de Zafarraya”. Como se puede comprender no es sólo la provincia de Almería la que comprende el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur, sino también las de Cádiz, Málaga y Granada. No se duda que fuese la provincia de Almería la única que en aplicación de esa

previsión se hubiese beneficiado de la transferencia de aguas, pero eso no es posible afirmarlo sobre la exclusiva base del artículo 13.5 de la Ley 10/2001.

En conclusión, a la vista del informe de los servicios jurídicos y de acuerdo con el criterio expresado por la Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, se declara inadmisibile la solicitud de dictamen por las razones antes expuestas.

Granada, 20 de septiembre de 2004. El Presidente del Consejo.

2.4. ATC 360/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6453-2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Almería frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. El día 28 de octubre de 2004 tuvo entrada en el Registro del Tribunal un escrito de don Ignacio Aguilar Fernández, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Almería, mediante el cual interpone conflicto en defensa de la autonomía local frente al Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, plan hidrológico nacional.

2. El escrito de interposición plantea el conflicto en los términos que, seguidamente, se exponen:

a) Como antecedentes del procedimiento que se entabla, se señala que la Ley 10/2001, de 5 de julio, aprobó el Plan Hidrológico Nacional, cuya Exposición de Motivos alude el papel relevante que tanto las Comunidades Autónomas como las Corporaciones Locales tienen en el modelo de gestión que dicha Ley diseña. El Real Decreto-ley 10/2004, de 18 de junio, suprime el Plan Hidrológico Nacional y, en concreto, su disposición derogatoria, apartado 1, deroga, entre otros preceptos, el art. 13 de dicha Ley 10/2001, precepto que resulta esencial en el planteamiento de la demanda.

A continuación, se indica que el Pleno de la Diputación Provincial de Almería, en sesión extraordinaria celebrada el 20 de julio de 2004, adoptó por mayoría absoluta el acuerdo de tramitar el conflicto en defensa de la autonomía local. Con fecha 30 de agosto de 2004 se solicitó el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, que lo emitió el 20 de septiembre y que se notificó el 28 de septiembre de 2004.

b) Seguidamente, el escrito de interposición analiza el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos para la interposición del conflicto.

Al efecto, se señala que se impugna el Real Decreto-ley 2/2004, norma con rango de Ley, según se prevé en el apartado 1 del art. 75 bis. LOTC.

También se han satisfecho las exigencias previstas en los apartados 2 y 3 del art. 75 ter y apartados 1 y 2 del art. 75 quater de la Ley de este Tribunal: el acuerdo

de impugnar se ha adoptado por mayoría absoluta del marco legal de miembros de la Corporación (Pleno de la Diputación Provincial), se ha solicitado el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y éste lo ha emitido.

En cuanto a la legitimación de la Diputación Provincial de Almería para plantear el conflicto, ha de tenerse en cuenta que la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004 deroga expresamente el art. 13 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, cuyo apartado 5 autoriza "la transferencia de un volumen anual de hasta 95 hectómetros cúbicos, con origen en la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur", por lo que la destinataria única de esa transferencia es la provincia de Almería, como se deduce del Anexo II de la Ley en el que se recogen las inversiones previstas para esta provincia.

Por tanto, al ser la provincia de Almería destinataria única de la Ley, como consecuencia de que el Real Decreto-Ley impugnado deroga el art. 13.5 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, se satisface el requisito de la legitimación exigida en el art. 75.ter.1.a) LOTC.

c) En cuanto al fondo del asunto, el escrito de interposición pone de manifiesto que la lesión de la autonomía constitucionalmente reconocida a la provincia de Almería se ha producido, por cuanto en la tramitación y aprobación del Real Decreto-Ley 2/2004 no se le ha dado participación alguna.

La autonomía local, proclamada en los arts. 137 y 141 de la Constitución, según la STC 170/1989, FJ 9, conlleva "el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias".

El citado derecho de las entidades locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al ámbito de los intereses, ha sido recogido en el art. 2.1 de la Ley 7/1985, 2 de abril, bases del régimen local. Complementariamente, los arts. 36.1, 56.3 y 58.2, de la misma Ley, de aplicación específica a los instrumentos de planificación con incidencia territorial, prevén la necesaria cooperación con las Entidades locales a las que afecten dichos instrumentos.

En el mismo sentido, hay que aludir a la Carta Europea de Autonomía local, firmada y ratificada por España, cuyo art. 4.6 también determina la consulta de las Entidades locales en relación con las cuestiones que les afecten directamente.

Por tanto, la Diputación Provincial de Almería debió haber participado en la tramitación del Real Decreto-ley 2/2004, exponiendo su opinión. Al no haberlo hecho, se ha lesionado su autonomía. Dicha posibilidad existió en la fase de elaboración de la Ley 10/2001, que se sometió a información pública (BOE de 8 de junio de 2003).

Por todo ello, se solicita que se declare la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 10/2001.

Fundamentos Jurídicos

1. La Diputación Provincial de Almería ha planteado ante este Tribunal conflicto en defensa de la Autonomía local contra la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, plan hidrológico nacional.

El conflicto se sustenta en que dicha disposición derogatoria al ejercer su efecto sobre el art. 13.5 de la citada Ley 10/2001 habría vulnerado, por los motivos que se recogen en el antecedente segundo, la autonomía local constitucionalmente garantizada que ostenta la provincia de Almería.

El art. 75.quinquies LOTC dispone que "planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada".

El objeto de esta resolución es valorar si la Diputación Provincial de Almería satisface los requisitos necesarios para la interposición del conflicto.

2. La legitimación exigible para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, primero de los requisitos insubsanables a que hace referencia el art. 75.quinquies LOTC, se encuentra regulada en el art. 75.ter.1 de la propia LOTC, que la atribuye a los municipios y provincias en que la Ley resulte aplicable, pudiendo aquellos entes locales hacerlo aisladamente o en forma conjunta (en este último caso con exigencia, además, de que dichos municipios o provincias representen una determinada mayoría y unos determinados porcentajes de la población correspondiente al ámbito de aplicación de la Ley).

La Diputación Provincial de Almería promueve el conflicto de modo individualizado, por lo que deberá satisfacerse la exigencia regulada en el apartado a) del citado art. 75.ter.1 LOTC, que prevé la legitimación del "municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley".

Por tanto, debemos valorar si la provincia de Almería es efectivamente la destinataria única de la disposición derogatoria impugnada, verificando, en suma, si la misma sólo tiene efectos en el ámbito territorial de la provincia de Almería.

A tal fin, procede reproducir la Disposición derogatoria Única del Real Decreto-Ley 2/2004. La misma dispone:

"1. Quedan derogados los arts. 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23 y 36.4, segundo inciso (desde: 'Por dicha razón...', hasta: '... la presente Ley'), de la Ley 10/2001, 5 de julio, plan hidrológico nacional.

2. Queda derogado el art. 125 de la Ley 62/2003, 30 de diciembre, medidas fiscales, administrativas y del orden social, y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto-Ley".

Hay que señalar que el escrito de formalización del conflicto impugna la disposición derogatoria reproducida como consecuencia del efecto derogatorio que la misma produce en el art. 13.5 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional. Dicho art. 13.5 establece:

"La transferencia de un volumen anual de hasta 95 hm³ con origen en la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y con destino en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur".

En definitiva, de acuerdo con lo que se ha expuesto hasta aquí, debemos determinar si la provincia de Almería es la única destinataria de la disposición derogatoria única del Real Decreto-Ley 2/2004, en cuanto ha dejado sin efecto la transferencia de un volumen de hasta 95 hm³ de agua que hubiera tenido su origen en la zona del Bajo Ebro y su destino en el ámbito del Plan Hidrológico del Sur.

3. Pues bien, podemos adelantar ya que la provincia de Almería no es la única provincia destinataria del efecto derogatorio producido en el art. 13.5 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional por la disposición derogatoria única impugnada. Recordemos que el precepto derogado en cuestión preveía un trasvase de agua desde "la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y con destino en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur", y es a la luz de tal disposición como ha de valorarse si la provincia de Almería satisface el requisito de legitimación establecido en el art. 75.ter.1.c) LOTC.

A tal fin resulta obligado determinar cuál sea el ámbito territorial que resulta afectado por dicha transferencia de agua; un aspecto en el que no podemos dejar de tener en cuenta la regulación que, respecto de las cuencas hidrográficas, se contiene en la Ley 29/1985, de Aguas, en concreto en sus arts. 14 y 15, y también nuestra doctrina constitucional correlativa (STC 227/1988, de 29 de noviembre).

El art. 14 de la Ley 29/1985, de Aguas, indica que "se entiende por cuenca hidrográfica el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible". Y el art. 15 a) de la misma Ley prevé, respecto del dominio público hidráulico, que el Estado ejercerá especialmente "la planificación hidrográfica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas".

En relación con estas previsiones normativas el Tribunal Constitucional, en su STC 227/1988 declaró:

"Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas

de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea" (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15).

4. Comenzando nuestro examen por la determinación del ámbito territorial de destino del agua, hay que tener en cuenta la disposición transitoria segunda del aludido Real Decreto 650/1987, que prevé lo siguiente:

"La Confederación Hidrográfica del Sur continuará adscrita a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con un Plan Hidrológico único, pudiendo la Comunidad Autónoma de Andalucía incorporarse a la Junta de Gobierno de dicha Confederación, que comprenderá el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre el límite de territorios municipales de Tarifa y Algeciras y la desembocadura del río Almanzora, incluida la cuenca de este último río, quedando excluida la de la Rambla de Canales. Comprende además la cuenca endorreica de Zafarraya".

Por tanto, toda vez que el Plan Hidrológico del Sur, beneficiario del trasvase, incluye otras cuencas hidrográficas que transcurren por los territorios de las provincias de Cádiz, Málaga, Granada y Almería, desde esta perspectiva se alcanza la conclusión de que la provincia de Almería no era la única destinataria del agua que se preveía trasvasar.

Todavía en relación con este extremo, debemos señalar que no puede acogerse el criterio sostenido en el escrito de planteamiento del conflicto según el cual el Anexo II de la Ley 10/2001 -que determina las obras a realizar a efectos del trasvase, en concreto las destinadas al Plan Hidrológico del Sur- acreditaría a Almería como la única provincia beneficiaria del trasvase en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur. Tal planteamiento no puede aceptarse, en primer lugar, porque resulta claro que de la previsión de que han de realizarse determinadas obras instrumentales al trasvase no puede concluirse que el agua no vaya a trasvasarse a otras zonas del mismo Plan Hidrológico que cuenten ya con las infraestructuras necesarias. Pero es que, además, en segundo lugar, el análisis del invocado Anexo II pone de manifiesto de modo inequívoco la previsión de actuaciones tanto en Almería como en otras provincias incluidas en el Plan Hidrológico del Sur, con lo que se confirma definitivamente que Almería no es la destinataria única de la norma contenida en el art. 13.5 de la Ley 10/2001.

Esta conclusión hace innecesaria ninguna otra valoración complementaria sobre el ámbito territorial afectado por la derogación.

En definitiva, de cuanto se ha expuesto hasta aquí se desprende que la Diputación Provincial de Almería no está legitimada para interponer el presente conflicto de autonomía local de acuerdo con lo exigido en el art. 75.ter.1 a) LOTC.

Por todo ello el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Madrid, a once de octubre de dos mil cinco.

3. ATC 361/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7015/2004, interpuesto contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

3.1. Norma impugnada.

El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

3.2. Entidad local que promueve el conflicto.

La Diputación Provincial de Castellón.

3.3. Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana de fecha 30 de septiembre de 2004.

RESUMEN DE ANTECEDENTES

La Diputación Provincial de Castellón pretende plantear, juntamente con las Diputaciones de Valencia y Alicante, un conflicto en defensa de la autonomía local frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, sobre el Plan Hidrológico Nacional (PHN), en cuanto deroga el artículo 13.3 de la Ley PHN que suponía una transferencia de 315 hm³ con origen en la zona del Bajo Ebro y destino en el Plan Hidrológico del Júcar.

CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

El dictamen se refiere al eventual conflicto en defensa de la autonomía local que pretende plantear la Diputación de Castellón, juntamente con las de Valencia y Alicante frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, sobre el Plan Hidrológico Nacional (PHN).

La consulta al Consejo se fundamenta en lo previsto en el artículo 75 ter 3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, según el cual "de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma".

En el presente supuesto, las Diputaciones de Castellón, Valencia y Alicante, pertenecen a la Comunidad Valenciana, por lo que el dictamen ha de ser emitido por este Consejo Jurídico Consultivo, de conformidad con el precitado artículo 75 ter 3, en relación con el artículo 10, apartado 5, de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre. Se trata, por tanto, de una consulta preceptiva.

Segunda.- Requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el planteamiento del conflicto.

Los artículos 75 ter y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) exigen determinados requisitos para poder plantear un conflicto en defensa de la autonomía local: requisitos que se refieren al objeto del conflicto; requisitos sobre legitimación; así como requisitos referidos al cumplimiento de determinados trámites procedimentales.

A) Objeto del conflicto

El primer requisito exigido por el artículo 75 bis 1 de la LOTC lo conforma el objeto del conflicto y requiere de la necesidad de que la norma impugnada constituya una "norma del Estado con rango de Ley" o de "disposiciones con rango de ley de las Comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada".

En el asunto que se examina, el objeto del eventual conflicto lo constituye la Disposición Derogatoria Única , apartado 1, del Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, en lo que atañe a la derogación del artículo 13.3 de dicha Ley. Al tratarse el Real Decreto-Ley de una disposición normativa con rango de ley (artículo 86 CE), se cumple dicha exigencia.

B) La exigencia del acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales

El artículo 75 ter 2 exige para iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de ellas. Este requisito tiene que haberse cumplido para poder cursar la solicitud de dictamen a este Consejo.

En la Certificación del Secretario de la Excma. Diputación de Castellón se indica que el acuerdo se ha adoptado por el Pleno de la Corporación, "por mayoría absoluta, con el voto favorable de 14 de los 27 miembros que de derecho componen la Corporación".

Así pues, queda acreditada la exigencia prevista en el artículo 75 ter 2, por parte de las tres Diputaciones.

C) La solicitud del dictamen al Consejo Jurídico

El artículo 75 quater 1 de la LOTC dispone que la solicitud de los dictámenes al Consejo de Estado u órgano consultivo de las Comunidad Autónoma deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se estime vulneradora de la autonomía local.

El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 19 de junio de 2004, y la solicitud de dictamen se presentó en el Registro de entrada de este Consejo Consultivo el 31 de agosto de 2004, por lo que la petición de dictamen se ha efectuado dentro del plazo de los tres meses siguientes al día de la publicación del Real Decreto-Ley. Por otro lado, el acuerdo del órgano plenario de la Diputación de Castellón -acerca del inicio de la tramitación del conflicto- se ha adoptado igualmente dentro del citado plazo de los tres meses.

Según la Certificación del Secretario de la Diputación de Castellón, en la sesión del día 27 de julio de 2004, el Pleno de la Corporación adoptó el acuerdo de "Iniciar, al amparo de lo establecido en el artículo 75 bis de la ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (...) la tramitación de un conflicto en defensa de la Autonomía Local (...)", así como "solicitar un Dictamen, con carácter previo pero no vinculante, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (...)".

De este modo, se cumple con el requisito del artículo 75 quater 1 de la LOTC.

D) El requisito de la legitimación para plantear el concreto conflicto, artículo 75ter. 1

1) Legitimación individual, legitimación colectiva

Por cuanto afecta a la legitimación en el ámbito de los conflictos en defensa de la autonomía local, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, ha optado, en su artículo 75 ter 1 por un doble criterio: atribuir legitimación individual al municipio o provincia "destinatario único de la Ley" - apartado a)-, y en los demás casos, reconocer una legitimación a título colectivo: exigir que el conflicto se formalice por un número de municipios que representen una séptima parte de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la norma, que representen a su vez un sexto de la población oficial -apartado b)-; y respecto de las provincias, "un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen como mínimo la mitad de la población oficial" - apartado c)-.

La justificación de esta restricción de la legitimación parece encontrarse, como ha resaltado la generalidad de la doctrina, en la necesidad de evitar una sobrecarga excesiva de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

Si bien el exceso de trabajo del Tribunal Constitucional y la necesidad de evitar la desmesurada proliferación de conflictos subyacen en la regulación restrictiva de la legitimación, esta restricción merece alguna observación. En primer lugar, si los titulares de la autonomía local son las entidades locales individualmente consideradas, la legitimación individual para la formalización del conflicto resultaría más acorde y respetuosa con la configuración constitucional de la autonomía local, que se encuentra reconocida a título individual, y no en atención a que las corporaciones locales constituyan o no un conjunto de entes que respondan a un ámbito territorial determinado y alcancen un porcentaje concreto de población. La necesidad de evitar la sobrecarga de trabajo no debería constituirse en criterio para la regulación de la legitimación activa, además, el conflicto se circunscribe a las disposiciones normativas con fuerza de ley (con exclusión de disposiciones reglamentarias y actos), fijándose un plazo relativamente breve (3 meses) para el cumplimiento de los requisitos formales previos al planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En definitiva, una legitimación más amplia a favor de cualquier ente local hubiera resultado más conforme y adecuada a la defensa y a la necesidad de garantizar la autonomía local.

Efectuada esta observación de carácter general, procede analizar los apartados a) y c) de la LOTC, por cuanto afecta al objeto del dictamen.

2) Ser destinatario de la Ley como requisito para la legitimación

Como se ha indicado anteriormente, el apartado a) del artículo 75 ter.1 de la LOTC atribuye la legitimación a título individual al municipio o provincia que resulte "destinatario único de la ley". El Consejo de Estado, en su dictamen 2484/98, de 18 de junio de 1998, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC, consideró que con el supuesto del artículo 75 ter 1 a) de dicha Ley "se da cobertura a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares y autoaplicativas"; supuesto en el que tendrían cabida leyes dirigidas a un municipio o provincia individualizados (ejemplo, la Ley catalana por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona). Sólo podrá fundarse la legitimación en el apartado a) del artículo 75 ter 1, cuando el destinatario sea tan solo un ente local de los que gozan de autonomía constitucionalmente garantizada, lo que significa que si una disposición normativa con fuerza de ley tiene como destinatarios no a un municipio, provincia, o isla individualmente considerados, sino a un conjunto determinado de municipios o provincias, el expresado apartado a) no resulta aplicable, sino que debe atenderse a los supuestos regulados en el artículo 75 ter 1, apartados b) y c).

Dicho esto, podría estimarse que las Diputaciones de Castellón, Valencia y Alicante no pueden ser consideradas como destinatarias únicas de la disposición impugnada (Derogación del artículo 13.3), lo que obliga a analizar su posible legitimación al amparo de los apartados siguientes, concretamente, del apartado c) del artículo 75 ter.1, que atribuye legitimación a "un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial".

En el presente supuesto, las Diputaciones consultantes estiman que "cuando la Ley que se pretende impugnar afecte a más de una provincia se exige, para la interposición del conflicto, al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial" y que "En este supuesto y dado que la derogación del artículo 13.3 de la Ley de PHN, que suponía una transferencia de hasta 315 hm³, podemos entender que de conformidad con lo establecido en el artículo 75 ter de 1. a L.O. 2/79 del Tribunal Constitucional, introducido por la L.O. 7/99, las provincias de Castellón, Valencia y Alicante son destinatarias de la Ley (del Real Decreto Ley) en cuanto derogación expresa de la "transferencia de un volumen anual de hasta 315 hm³ con origen en la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y destino en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar-" y estarían legitimadas para plantear un Conflicto en Defensa de la Autonomía Local".

Las provincias de Castellón, Valencia y Alicante acotan su pretensión en la derogación del artículo 13.3 de la Ley 10/2001, por el Real Decreto-Ley 2/2004, y su legitimación en el referido apartado c) del artículo 75 ter 1.

3) Sobre el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley

La primera cuestión que suscita el apartado c) del artículo 75 ter 1 de la LOTC, a efectos del examen de la legitimación, lo constituye la necesidad de

determinar qué se entiende por "ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley"; y más concretamente, qué se entiende por "disposición con rango de ley", y qué por "ámbito territorial de aplicación".

Una interpretación literal del citado precepto podría llevar a estimar que el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley lo constituye el Estado o, en su caso, la Comunidad Autónoma en que la ley despliega sus efectos generales, según se trate, respectivamente, de una ley estatal o autonómica. Dicha interpretación dificultaría el mecanismo de la legitimación, dando lugar a supuestos de indefensión, o discriminación entre entes locales, en la defensa de la autonomía local. Piénsese en el supuesto de que una Ley de Medidas Fiscales —la denominada "Ley de Acompañamiento", "Ley omnibus"— suprimiese dos municipios en su articulado (lo que, evidentemente, no es posible, pero que se contempla a efectos argumentativos). En este caso, resultaría ilógico identificar el ámbito de aplicación de la norma como su ámbito territorial estatal o autonómico, siendo conveniente reconducir el ámbito de aplicación territorial de la disposición al ámbito territorial del correspondiente precepto vulnerador de la autonomía local. O piénsese en leyes estatales dictadas en materia de costas, puertos, etc., en las que, siendo el ámbito de aplicación territorial el del Estado, solamente están directamente afectados los municipios o provincias de la costa.

En definitiva, una interpretación exclusivamente literal del apartado c) del artículo 75 ter. 1 de la LOTC nos llevaría a considerar que el "ámbito territorial de la disposición con rango de ley" es siempre el ámbito territorial estatal o autonómico, según se trate de una Ley —o disposición con rango de ley— estatal o de las Comunidades autónomas, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta interpretación —como se ha dejado entrever— resulta absurda y nada conveniente para la debida protección de la autonomía local, por lo que hay que entender la expresión "ámbito territorial de la disposición con rango de ley" en el sentido de "afectación directa" de la Ley o de alguno o algunos de sus preceptos. En caso contrario pueden originarse dificultades —y situaciones de discriminación— para reunir los requisitos de legitimación cuando se trate de impugnar disposiciones normativas con fuerza de ley que afecten de forma desigual a unos y otros entes, como es el caso del Real Decreto-Ley 2/2004.

La dificultad práctica de delimitar la expresión "ámbito territorial de la disposición con rango de ley" y la pluralidad de supuestos concretos que la realidad puede ofrecer, exige una interpretación flexible del artículo 75ter. 1, c) referido a la legitimación activa en materia de conflictos en defensa de la autonomía local.

4) Sobre las entidades locales directamente afectadas por la disposición con rango de ley.

Así pues, y en primer lugar, la expresión "disposición con rango de ley" ha de quedar referida al concreto precepto o preceptos impugnados, es decir, a los preceptos objeto de la pretensión hecha valer en el correspondiente conflicto.

Apoya esta interpretación el razonamiento del Consejo de Estado, en su dictamen 3201/2000, de 30 de noviembre, en el que examinó la legitimación de un municipio (Gijón) como destinatario único —con amparo en el artículo 75 ter 1 a)—, circunscribiendo el examen de la legitimación a los concretos preceptos de la Ley 2/2000 del Principado de Asturias que se pretendían impugnar, y no al conjunto de la disposición en bloque —la Ley 2/2000 del Principado de Asturias—. En dicho

dictamen reconoce la pretendida legitimación por el hecho de ser el único destinatario de las disposiciones concretas que impugnaba (artículo 24.2 y Disposición adicional primera). En otro dictamen, el 2956/2002, el Consejo de Estado mantiene el mismo criterio y señala "En el presente caso el objeto de la ley es regular la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, si bien la disposición adicional se construye a la planta de transferencia... ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), por lo que es éste el municipio directamente afectado -"único destinatario"- por dicha disposición adicional, en virtud de la cual resultan aplicables los efectos de la Ley contenidos en su artículo único, por lo que ha de considerarse que el precepto objeto del posible conflicto es la disposición adicional de dicha Ley...ha de considerarse pues, que el Municipio de Santovenia de Pisuerga está legitimado para plantear el conflicto".

El criterio que emplea el Consejo de Estado al examinar la legitimación, concretando el análisis en el precepto o preceptos impugnados es perfectamente trasladable al apartado c) del artículo 75 ter.1 LOTC, en cuanto a la delimitación de lo que deba entenderse por ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley.

En segundo lugar, la expresión "ámbito territorial de aplicación" no debe extenderse al ámbito estrictamente territorial (estatal u autonómico), sino que debe limitarse al ámbito territorial de las entidades "directamente afectadas" por la Ley o el precepto o preceptos de que se traten. De este modo, en el ejemplo anteriormente citado de una Ley dictada en materia de Costas, la legitimación convendría determinarla atendiendo a los municipios y provincias directamente afectados por la expresada normativa, es decir, a los municipios y provincias costeros.

5) Sobre el objeto del conflicto en defensa de la autonomía local y sobre la legitimación de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia para plantearlo.

Dicho cuanto antecede, la "disposición con rango de ley" objeto del conflicto lo constituye la Disposición derogatoria Única, en lo que atañe a la derogación del artículo 13.3 de la Ley 10/2001, sobre el que deberá, por tanto, calcularse los porcentajes que exige el artículo 75 ter. 1, c de la LOTC.

Ello exige, en consecuencia, determinar cuál es el ámbito territorial del artículo 13.3 de la Ley 10/2001, o lo que es lo mismo, cuántas son las provincias incluidas y afectadas por la derogación del artículo 13.3 de la Ley 10/2002.

Según los escritos remitidos por las Diputaciones consultantes, las provincias incluidas en el ámbito territorial de aplicación del artículo 13.3 de la Ley 10/2001, y a su vez directamente afectadas por la supresión del trasvase de caudales en 315 hm³ (Disposición derogatoria Única, 1, del Real Decreto-Ley 2/2004), son Castellón, Valencia y Alicante, es decir, las provincias destinatarias, en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, del agua objeto inicialmente del trasvase. Este Consejo desconoce si existen o no otras Provincias que sean beneficiarias y destinatarias de dichos 315 hm³, por lo que en el examen de la legitimación —a efectos de la formalización del conflicto— se parte de las afirmaciones efectuadas por las Diputaciones consultantes que se identifican como destinatarias y beneficiarias del trasvase del agua (en 315 hm³), a que se refiere el artículo 13.3 de la Ley 10/2001. Por tanto, cuanto se expresa en este Dictamen es consecuencia de la antedicha afirmación.

Dicho esto, ostentan legitimación para un eventual conflicto en defensa de la autonomía local la mitad de las expresadas provincias que representen, a su vez, la mitad de la población oficial.

Las provincias de Castellón, Valencia y Alicante representan la totalidad de las incluidas en el ámbito territorial y directamente afectadas por la supresión del trasvase del agua en 315 hm³. Al ser las promotoras del conflicto todas las provincias incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 13.3 de la Ley 10/2001 derogado, se cumple con la doble exigencia prevista en el artículo 75ter.1, c) de la LOTC.

E) Fundamento del conflicto

Hay que indicar, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, que la vulneración de la autonomía local no se fundamenta en aspectos de carácter material o sustantivo derivados de la derogación del artículo 13.3 de la Ley sobre el PHN, sino en aspectos formales, concretamente en la ausencia de participación de las provincias afectadas por la supresión del trasvase en la adopción del Real Decreto-Ley 2/2004.

Aunque pudiera estimarse que la omisión de dicha participación constituye un vicio de forma que afecta a la totalidad del Real Decreto-Ley en bloque, nada obsta a que las Diputaciones de Castellón y Valencia acoten su pretensión en la derogación concreta del artículo 13.3 de la Ley 10/2001, y en un aspecto formal, tan fundamental, como la vulneración de su participación en la supresión de la transferencia de caudales en 315 hm³ a sus provincias. La infracción del trámite de participación de las entidades locales en la adopción del Real Decreto-Ley 2/2004 afecta en sí a la autonomía local como institución.

A modo de conclusión, se estima que las provincias de Castellón, Valencia y Alicante ostentan legitimación al amparo del apartado c) del artículo 75 ter 1 de la LOTC. En todo caso, deberá ser el Tribunal Constitucional quien examine la legitimación —de conformidad con el artículo 75 quinquies.1 de la LOTC— y determine el alcance y ámbito de aplicación del apartado c) del artículo 75 ter.1 de la expresada Ley.

Tercera.- Cuestión sometida a consulta

Examinadas las cuestiones de carácter formal o procedimental anteriormente referidas, el problema de fondo que se plantea se centra en determinar si la derogación del artículo 13.3 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, efectuada por la Disposición derogatoria 1 del Real Decreto-Ley 2/2004 vulnera la autonomía local de las Diputaciones de Castellón, Valencia y Alicante.

En primer lugar, es de señalar que este Consejo ya se pronunció acerca de la posible inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley en su dictamen n° 307/2004, de 30 de junio.

Ahora bien, por lo que se refiere específicamente a la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, resulta necesario, con carácter previo, efectuar una reflexión acerca del significado del tal concepto en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, para posteriormente analizar la fundamentación jurídica del eventual conflicto en defensa de aquélla.

A) Configuración de la autonomía local

La Constitución Española, en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". El artículo 140 dispone que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios". El artículo 142 establece que "las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

El Consejo de Estado, en sus dictámenes 1.460/2000 y 1.610/2000, de 29 y 22 de junio de 2000, relativos a conflictos en defensa de la autonomía local, recordó que la autonomía viene amparada por una denominada "garantía institucional".

El hecho de que la Constitución configure las provincias como estructuras básicas de la organización territorial del Estado justifica su autonomía; y que ésta sea amparada por una garantía institucional le atribuye seguridad frente al legislador ordinario.

Como resaltó el Consejo de Estado en tales dictámenes, la categoría dogmática de la garantía institucional fue objeto de una elaboración doctrinal, inicialmente alemana, para expresar aquellos supuestos en que la Constitución, sin llegar a reconocer un derecho fundamental y dejando en libertad al legislador ordinario para la configuración y regulación de una institución, quería asegurar el mantenimiento de dicha institución. Y con este sentido fue recogida en España, primero por la doctrina académica, después por el Tribunal Constitucional y, por último, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Fue el Tribunal Constitucional, en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, el que estableció el vigente concepto de garantía institucional resaltando que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar.

El Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre, señaló que la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, SSTC 84/1982, 170/1989, 148/1991 y 46/1992, entre otras. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de febrero de 1996 —impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut del Teatre— utilizó como "*ratio decidendi*" la categoría de garantía institucional de la autonomía local. Pero la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite opciones muy diversas en

cuanto respeten aquella garantía institucional, según afirma expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 170/1989, de 19 de octubre.

El ámbito de la autonomía local viene delimitada por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. El Tribunal Constitucional ha configurado esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (SS. 27/1987, y 108/1998). Este mismo criterio se recoge en la doctrina del Consejo de Estado, en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986, y 2.484/98, de 18 de junio. Los preceptos de esta Ley, dice el citado Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece"; constituyendo dicha Ley una norma separada y unitaria, que ocupa una posición especial en el ordenamiento, como señala su exposición de motivos, en cuanto que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local.

Los principios básicos del régimen local en dicha Ley contenidos hacen que, aunque la Ley sea formalmente una más, la doctrina, siguiendo línea de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, reconozca su valor como parámetro de control, dada su posición central en la delimitación del régimen local. El Consejo de Estado ha señalado, además, que "hay leyes cuyo carácter formalmente ordinario no empece su consideración de "básicas" en el sentido de fundamentales de todo o de un sector del ordenamiento, en cuanto contienen los conceptos cabeceras de diferentes grupos normativos".

La Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio, recoge la doctrina del citado Tribunal sobre la autonomía local desde sus primeras Sentencias (4/1981 y 32/1981) y afirma que "en definitiva, la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser necesariamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno".

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos en que se halla protegida por la garantía institucional. Según el Consejo de Estado, dictamen 2.484/98, tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

B) Fundamentación jurídica del conflicto.

Entrando en el examen de la derogación del artículo 13.3 de la Ley 10/2002, efectuada por la Disposición derogatoria 1 del Real Decreto-Ley 2/2004, las Diputaciones consultantes fundan el eventual conflicto en defensa de la autonomía local en la falta de participación para la adopción del Real Decreto-Ley, que

particularmente ha supuesto la derogación del expresado precepto que conllevaba el trasvase de 315 hm³ a las provincias de Castellón, Valencia y Alicante.

Los preceptos legales alegados por las Diputaciones de Castellón y Valencia en sus respectivos escritos (artículos 2, 36.1, 56.3, 58.2 de la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) vienen en definitiva a consagrar el derecho de los entes locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, lo que se traduce en la exigencia de participar en la forma que proceda en la adopción de aquellas normas, estatales o autonómicas, que incidan o afecten al ámbito de sus intereses.

Este derecho de participación que estiman lesionado las Diputaciones afectadas por la derogación del artículo 13.3 de la Ley 10/2001 -y que se extiende en definitiva a todos los municipios de las tres provincias- se ha articulado legislativamente, en materia de agua y del Plan Hidrológico Nacional, a través del informe preceptivo que prevé el artículo 20.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que impone la obligación de que el proyecto del Plan Hidrológico Nacional sea informado preceptivamente por el Consejo Nacional del Agua antes de su aprobación por el Gobierno para su remisión a las Cortes.

Dicha previsión se encontraba anteriormente recogida en el artículo 18.1,a) de la Ley 29/1985, y por ello, el Ministerio de Medio Ambiente sometió, el 5 de septiembre de 2000, el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional -posteriormente Ley 10/2001-, a informe de dicho Órgano, que emitió informe favorable en fecha 30 de enero de 2001.

En el Consejo Nacional del Agua están representadas no sólo las Comunidades Autónomas, sino también y lógicamente, las entidades locales. La extraordinaria importancia de la intervención del Consejo Nacional del Agua radica, por tanto, en que constituye, como reconoce el artículo 19 del TRLA de 2001, el órgano consultivo superior en materia de aguas, mediante el cual se canaliza la intervención de los distintos sectores implicados, entre ellos y directamente las corporaciones locales. Junto al Estado y las Comunidades Autónomas, están representados todos los entes locales por medio de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación; los organismos de cuenca; y las organizaciones profesionales y económicas más representativas, de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua. El carácter no vinculante del informe en nada resta importancia a su intervención como órgano consultivo y garantizador de los distintos y diferentes intereses implicados, incluso los referidos a la gestión, protección y racionalización en el uso del agua.

Ya expresó este Consejo en el precitado dictamen 307/2004 que "La composición y funciones del Consejo Nacional del Agua acreditan la incuestionable importancia de su intervención en el procedimiento de elaboración y modificación del Plan Hidrológico Nacional, debiendo informar, preceptivamente, tanto en su aprobación inicial como en cualquier modificación legislativa posterior que afecte al Plan Hidrológico Nacional". En él se destacaba que "con la finalidad de coordinar la actuación de los poderes públicos en materia de aguas se arbitran mecanismos, tan importantes y eficaces como la participación y la colaboración de las distintas Administraciones Públicas afectadas. A dicha finalidad responde, en el procedimiento de elaboración del Plan Hidrológico Nacional, el Consejo Nacional del Agua, en cuyo Pleno están representadas todas las Comunidades Autónomas, y los

entes locales, a través de la Federación Nacional de Municipios y Provincias (artículos 16 y 17 RAPAPH)".

La omisión del informe del Consejo Nacional del Agua, por medio del cual se articula la representación y participación de las entidades locales, afecta directamente al derecho de participación de dichas corporaciones en las cuestiones que inciden en su ámbito de intereses. Un derecho de participación que le viene reconocido en varios preceptos de la Ley 7/1982, de 2 de abril -parámetro de la constitucionalidad-, y que se canaliza, fundamentalmente, a través del informe preceptivo de Consejo Nacional del Agua.

Como ya se manifestó en el dictamen que se cita, "Si bien podría interpretarse que tratándose de una exigencia legal -artículo 20.1 a) del TRLA- podría ser obviada por el propio legislador, dicha posibilidad no debe admitirse en relación con el Poder Ejecutivo, por vía de Decreto-Ley, ya que convertiría esta figura en un mecanismo de desviación procedimental.

El deber de dar participación a las Administraciones Públicas afectadas en aquellas decisiones que vaya a adoptar otro poder público viene exigido por el principio constitucional de lealtad institucional y el de buena fe, en el ejercicio y actuación de los poderes públicos. En este sentido, el Tribunal Constitucional recuerda en su Sentencia 40/1998 que "el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982, entre otras)"; y que "la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo (...)".

Así pues, la participación no sólo de la Comunidad Valenciana, sino también de las Diputaciones Provinciales (Castellón, Valencia y Alicante), es relevante tanto en el proceso de elaboración del Plan Hidrológico Nacional, como en su modificación o revisión, especialmente en supuestos tan importantes como la derogación de las transferencias de caudales interterritoriales. Al respecto, y como se ha señalado, el organismo que materializa dicha participación lo constituye el Consejo Nacional del Agua.

Como ya quedó dicho, en la STC 35/1984 la falta de un informe previo del Parlamento de Canarias resultó determinante en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por aquél contra el Real Decreto-Ley 1/1983, de 9 de febrero, por el que se derogó la exacción sobre el precio de las gasolinas de automoción. El Tribunal estimó el recurso aplicando "la doctrina existente, emitida a propósito del procedimiento administrativo" sobre la emisión de informes o audiencias preceptivas: se había omitido, improcedentemente, la audiencia al Parlamento de Canarias. En igual sentido, en la STC 137/2003, declaró la inconstitucionalidad del Decreto-Ley 12/1995, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, por ausencia de un trámite esencial, pese a estimar que concurría la extraordinaria y urgente necesidad. De igual modo, la STC 108/2004 declaró la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley por omisión del trámite de audiencia al Parlamento Canario.

De la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en tales sentencias se desprende que, aun cuando un Real Decreto-Ley responda a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, no puede prescindirse en su adopción de trámites esenciales, como el derecho de participación de los entes implicados u

organismos, previsto como preceptivo en una norma como la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril.

En definitiva, se estima que existe fundamentación jurídica para la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local por las Diputaciones de Castellón, Valencia y Alicante contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 15 julio, sobre el PHN, al haberse derogado el artículo 13.3 de dicha Ley, referido al trasvase de caudales, en 315 hm³, establecido en beneficio de las Provincias de Castellón, Valencia y Alicante, con ausencia de participación de tales provincias directamente afectadas por dicha derogación.

CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana es del parecer:

Que puede estimarse viable la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local por la Diputación de Castellón juntamente con las Diputaciones de Valencia y Alicante, contra el Real Decreto-Ley 2/2004, de modificación de la Ley 10/2001, en relación con la concreta derogación del artículo 13.3 de dicha Ley.

3.4. ATC 361/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7015/2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Castellón frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. El día 25 de noviembre de 2005, el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto, bajo dirección letrada y en representación de la Diputación Provincial de Castellón, presentó en el Registro del Tribunal un escrito de interposición de conflicto en defensa de la autonomía local contra la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de junio, plan hidrológico nacional.

2. El conflicto se plantea en los términos que se exponen a continuación:

a) La demanda explícita, tanto en su encabezamiento como en su suplico, que el conflicto se formaliza en nombre y representación de la Diputación Provincial de Castellón.

Asimismo, en el cuerpo de la demanda se indica que la provincia de Castellón es destinataria del Real Decreto-ley impugnado y promueve por ello el conflicto, si bien de acuerdo con lo dictaminado por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana la legitimación para plantearlo no la tiene la Diputación de Castellón por separado, sino conjuntamente, con las de Alicante y Valencia, y así se promueve

b) Entrando en la fundamentación jurídica, el escrito de interposición expone que se ha satisfecho los requisitos procesales y de fondo que son exigibles para plantear el conflicto.

En cuanto a los requisitos procesales, se hace constar que los Plenos de las tres Diputaciones Provinciales (Valencia, Alicante y Castellón) aprobaron por mayoría absoluta iniciar la tramitación del conflicto y, al efecto, solicitaron individualizadamente el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana emitió los tres dictámenes solicitados, remitiéndolos a la correspondiente Diputación Provincial. En dichos dictámenes (todos ellos iguales, salvo las referencias específicas a cada Diputación) se hace constar que dichas Diputaciones no gozan de legitimación activa individualizada para plantear el conflicto [art. 75.ter.1.a) LOTC], pero pueden promoverlo conjuntamente [art. 75.ter.1.c) LOTC].

Según el escrito de interposición esta legitimación encuentra su fundamento en que el Real Decreto-ley 2/2004, objeto de conflicto, deroga una transferencia de hasta 315 hm³ de agua desde el Bajo Ebro y con destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar (art. 13.3 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional), esto es, con destino a las provincias de Valencia, Alicante y Castellón. El conflicto se plantea, así, por todas las provincias de la cuenca destinataria y representando a la totalidad de su población oficial.

En el escrito de promoción se señala, complementariamente, que si el Tribunal Constitucional considerara, en cuanto a este punto de la legitimación, que la transferencia ahora derogada tiene como origen la Zona Baja del Ebro o Bajo Ebro, afectando al ámbito territorial de Tarragona, se cumplirían también los requisitos de la legitimación colectiva reguladora en el art. 75.ter.1.c) LOTC.

c) En lo relativo al fondo del asunto, en la demanda se pone de relieve que los Entes Locales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses, estando garantizada constitucionalmente la misma (arts. 137, 140 y 142 de la Constitución).

Se ha configurado, doctrinal y jurisprudencialmente, esta autonomía local como "garantía institucional", entendida como protección de la Constitución frente al legislador ordinario (STC 32/1981), protección que aunque no tiene un contenido concreto y predeterminado sí asegura la preservación de la institución y un contenido mínimo (STC 159/2001, con referencia a las SSTC 4/1981 y 32/1981).

Los elementos esenciales o núcleo primario de la garantía local hay que buscarlos en la legislación básica en materia de régimen local, es decir, en la Ley 7/1985, 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que integra el canon o parámetro de constitucionalidad de la autonomía local (SSTC 27/1987 y 108/1998, entre otras), junto con las propias normas constitucionales y la de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

En este sentido, los arts. 2.1, 56.3 y 58.2 de la Ley 7/1985 garantizan el derecho a intervenir de los Entes Locales en los asuntos que afecten a sus intereses y, en concreto, en lo relativo a los instrumentos de planificación, programación y gestión de las obras y servicios que les afecten directamente.

La legislación en materia de aguas, al regular la planificación hidrológica prevé la participación de los Entes Locales a través de la Federación Nacional de Municipios y Provincias, mediante su representación en el Pleno del Consejo Nacional del Agua (órgano consultivo superior en esta materia) y a través de su informe preceptivo (art. 19 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

Pues bien, el legislador ordinario de la Ley 10/2001 sobre el Plan Hidrológico Nacional se atuvo a esta intervención, pero la misma se ha desconocido en la tramitación del Decreto-Ley ahora impugnado, vulnerando con ello la garantía constitucional de la autonomía local de las provincias impugnantes.

Fundamentos Jurídicos

1. La Diputación Provincial de Castellón ha planteado ante este Tribunal conflicto en defensa de la autonomía local contra la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, 5 de julio, plan hidrológico nacional.

El conflicto se sustenta en que dicha disposición derogatoria al ejercer su efecto sobre el art. 13.3 de la citada Ley 10/2001 habría vulnerado, por los motivos que se recogen en el antecedente segundo, la autonomía local constitucionalmente garantizada que ostenta la provincia de Castellón, si bien el escrito de interposición matiza que la legitimación legalmente exigida [art. 75.ter.1 c) LOTC] se satisface al promoverse el conflicto conjuntamente con las Diputaciones de Alicante y Valencia.

El art. 75.quinquies LOTC dispone que "planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada".

El objeto de esta resolución es valorar si la Diputación Provincial de Castellón satisface los requisitos necesarios para la interposición del conflicto, al promoverlo conjuntamente con las Diputaciones de Alicante y Valencia.

2. La legitimación exigible para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, primero de los requisitos insubsanables a que hace referencia el art. 75.quinquies LOTC, se encuentra regulada en el art. 75.ter.1 de la propia LOTC, que la atribuye a los municipios y provincias en que la Ley resulte aplicable, pudiendo aquellos entes locales hacerlo aisladamente o en forma conjunta (en este último caso con exigencia, además, de que dichos municipios o provincias representen determinados porcentajes de la población correspondiente al ámbito de aplicación de la Ley).

La Diputación Provincial de Castellón promueve el conflicto de modo conjunto con las de Alicante y Valencia, por lo que deberá satisfacerse la exigencia regulada en el apartado c) del citado art. 75.ter.1 LOTC, que prevé la legitimación de "un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley, y representan la mitad de la población".

Por tanto, debemos valorar si las tres provincias aludidas satisfacen los requisitos de legitimación exigidos.

A tal fin, procede reproducir la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2004. La misma dispone:

"1. Quedan derogados los arts. 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23 y 36.4, segundo inciso (desde: 'Por dicha razón...', hasta: la presente Ley'), de la Ley 10/2001, 5 de julio, Plan hidrológico nacional.

2. Queda derogado el art. 125 de la Ley 62/2003, 30 de diciembre, medidas fiscales, administrativas y del orden social, y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto-ley".

Hay que señalar que el escrito de formalización del conflicto impugna la disposición derogatoria reproducida como consecuencia del efecto derogatorio que la misma produce en el art. 13.3 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional. Dicho art. 13.3 prevé:

"La transferencia de un volumen anual de hasta 315 hm³, con origen en la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y con destino en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar".

3. Podemos adelantar que las provincias de Valencia, Alicante y Castellón no satisfacen los requisitos de legitimación exigidos por el art. 75.ter.1 c) LOTC para impugnar conjuntamente el efecto derogatorio producido en el art. 13.3 de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional por la disposición derogatoria única impugnada.

Ya en una primera aproximación al precepto derogado se aprecia que el art. 13.3 de la Ley 10/2001 preveía un trasvase de agua desde "la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro y con destino en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar". Por tanto, el precepto derogado proyecta, de entrada, sus directos efectos sobre dos ámbitos territoriales: el de origen del trasvase y el de destino del mismo, siendo el primero la zona del Bajo Ebro del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro y el segundo el correspondiente al Plan Hidrológico del Júcar.

De acuerdo con ello, y sin necesidad de determinar aún con precisión cuales son los ámbitos territoriales que abarcan los Planes Hidrológicos de origen y destino, no puede presumirse que la prevista transferencia de agua sólo habría tenido sus efectos, de no haber sido derogada, en el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar, que hubiera recibido dicha transferencia, pues es obvio que también tendría eficacia en el área de origen, que debería haber realizado la misma.

Por tanto, podemos alcanzar una primera conclusión que nos indica que el art. 13.3 de la Ley 10/2001, hoy derogado, contemplaba, además del área de destino del agua a trasvasar, un ámbito territorial de origen de dicha transferencia de agua, lo que se concretaba en un ámbito provincial distinto al de las provincias de Valencia, Alicante y Castellón.

Sin embargo, procede ir más allá de esta primera aproximación e incidir con mayor precisión en la determinación de los ámbitos territoriales de origen y destino del trasvase para apreciar si se satisface el requisito de la legitimación exigible de acuerdo con el art. 75.ter.1. c) LOTC; valoración especialmente necesaria en supuestos como éste en que pueden existir intereses contrapuestos entre los entes locales afectados por la medida. Pues bien, en lo atinente a cual sea el ámbito territorial que resulta afectado por la transferencia de agua no podemos dejar de

tener en cuenta la regulación que, respecto de las cuencas hidrográficas, se contiene en la Ley 29/1985, de Aguas, en concreto en sus arts. 14 y 15, y también nuestra doctrina constitucional correlativa (STC 227/1988).

El art. 14 de la Ley 29/1985, de Aguas, indica que "se entiende por cuenca hidrográfica el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible". Y el art. 15 a) de la misma Ley prevé que en relación con el dominio público hidráulico el Estado ejercerá especialmente "la planificación hidrográfica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas".

En relación con estas previsiones normativas el Tribunal Constitucional, en su STC 227/1988 declaró:

"Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea" (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15).

Partiendo de aquí podemos ya determinar con más detalle el ámbito territorial que resulta afectado por el trasvase aquí implicado, incidiendo, en primer lugar, en dicho ámbito territorial desde la perspectiva del destino del agua que se trasvasa.

Pues bien, en lo relativo al ámbito territorial que experimenta de modo directo los efectos de la recepción del agua que se preveía trasvasar, hay que tener en cuenta el art. 1.7 del Real Decreto 650/1987, que prevé lo siguiente:

"Confederación Hidrográfica del Júcar.- Comprende el territorio de las cuencas hidrográficas que vierten al mar Mediterráneo entre la margen izquierda de la Gola del Segura en su desembocadura del río Cenja, incluida su cuenca; además la cuenca endorreica de Pozohondo".

En definitiva, la Cuenca Hidrográfica del Júcar, beneficiaria del trasvase, transcurre por los territorios de las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana (art. 3 del citado Real Decreto 650/1987) y, en concreto, por las siete provincias siguientes: Teruel, Albacete, Cuenca, Tarragona, Alicante, Castellón y Valencia.

Por tanto, la impugnación conjunta por parte de las tres provincias de Valencia, Alicante y Castellón no satisface la legitimación exigida por el art. 75.ter.1 c) LOTC, pues dichas tres provincias no constituyen "al menos la mitad de las existentes en el ámbito de aplicación de la disposición".

Esta conclusión hace innecesario que examinemos la viabilidad del conflicto desde la perspectiva del ámbito territorial de origen del trasvase, asimismo afectado por el precepto.

En definitiva, de cuanto se ha expuesto hasta aquí se desprende que la Diputación Provincial de Castellón no está legitimada para interponer, conjuntamente con las de Alicante y Valencia, el presente conflicto de autonomía local de acuerdo con lo exigido en el art. 75.ter.1 c) LOTC, lo que lleva a concluir que el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto incurre en un defecto de procedibilidad insubsanable.

Por todo ello el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Madrid, a once de octubre de dos mil cinco.

4. ATC 362/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7114/2004, interpuesto contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

4.1. Norma impugnada.

El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

4.2. Entidad local que promueve el conflicto.

La Diputación Provincial de Valencia.

4.3. Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana de fecha 30 de septiembre de 2004. ³

4.4. ATC 362/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local nº 7114-/2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Valencia frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. ⁴

³ El Dictamen tiene el mismo contenido que el emitido por el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma Valenciana con fecha 30 de septiembre de 2004 en el conflicto en defensa de la autonomía local nº 7015/2004, que ha sido transcrito en el punto anterior del presente texto, salvo las referencias específicas a cada Diputación Provincial.

⁴ El texto del Auto 362/2005 tiene el mismo contenido que el Auto del Tribunal Constitucional 361/2005, de fecha 11 de octubre, emitido en el conflicto en defensa de la autonomía local nº 7015/2004, que ha sido transcrito en el punto anterior del presente texto, salvo las referencias específicas a cada Diputación Provincial.

5. ATC 363/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7143/2004, interpuesto contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

5.1. Norma impugnada.

El Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de junio, del Plan Hidrológico Nacional.

5.2. Entidad local que promueve el conflicto.

La Diputación Provincial de Alicante.

5.3. Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana de fecha 30 de septiembre de 2004. ⁵

5.4. ATC 363/2005, de 11 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7143/2004 interpuesto por la Diputación Provincial de Alicante frente al Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. ⁶

6. ATC 322/2007, de 3 de julio, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5192/2007, interpuesto contra el artículo 49.1 a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.

6.1. Norma impugnada.

El artículo 49.1 a) de la Ley 13/95, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.

6.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Ayuntamiento de Toledo.

6.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha de fecha 17 de abril de 2007.

ANTECEDENTES

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Toledo, en relación con la posibilidad de plantear ante del Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local

⁵ El Dictamen tiene el mismo contenido que el emitido por el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma Valenciana con fecha 30 de septiembre de 2004 en el conflicto en defensa de la autonomía local nº 7015/2004, que ha sido transcrito en el punto número 3 del presente texto, salvo las referencias específicas a cada Diputación Provincial.

⁶ El texto del Auto 362/2005 tiene el mismo contenido que el Auto del Tribunal Constitucional 361/2005, de fecha 11 de octubre, emitido en el conflicto en defensa de la autonomía local nº 7015/2004, que ha sido transcrito en el punto 3 del presente texto, salvo las referencias específicas a cada Diputación Provincial.

dirigido contra el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006.

A fin de concretar los motivos que sustentarian dicho conflicto en el documento de solicitud de dictamen elaborado por el titular de la Alcaldía del Ayuntamiento de Toledo se significa: “[...] *El artículo 49 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 13/2005, de 29 de diciembre, por la que se aprueba el presupuesto del 2006, establece en su apartado a) y para Picadas un tipo de gravamen de 0,24043 euros m3. [] El artículo 51 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 12/2004, de 23 de diciembre, por la que se aprueba el presupuesto del 2005, establece en su apartado a) para Picadas un tipo de gravamen de 0,1863 euros m3. [] Entre uno y otro hay una diferencia o subida de un 29,05 %. [] [...]*

Normativa aplicable al asunto.- [] En el convenio de colaboración para la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta, desde el embalse de Picadas, firmado a 28 de abril de 2000, en la estipulación SEXTA b) se establece que el servicio de abastecimiento de agua en alta se financiará mediante la creación de un tributo ad hoc mediante ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. [] Dicho compromiso de regulación legal viene cumplido en Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua en sus artículos 40 y siguientes. En concreto, el artículo 45, al regular el tipo de gravamen, establece que el mismo será fijado, previo estudio económico justificativo correspondiente y atendiendo a la finalidad del tributo, por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del año siguiente a la constitución de la entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha y se prorrogará por años sucesivos mientras no sea modificado o derogado expresamente. [...]. [] [...] Estudio Jurídico del asunto.- [...] *La legislación específica del tributo establece un procedimiento claro de determinación del tipo y de su modificación: el tipo se determinará en la ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha siguiente a la creación de la entidad Pública de Castilla-La Mancha [sic], que no puede ser interpretado de otra forma que se determinará en una sola Ley, en un solo momento en el tiempo. Nada hace entrever que la administración autonómica tenga potestad de establecer el tipo en cada una de las Leyes de Presupuestos que anualmente se han de ir legislando. Así mismo, una vez regulado se prorrogará hasta que sea modificado”*

CONSIDERACIONES

I. Carácter del dictamen.

Se requiere dictamen de este Consejo Consultivo en relación con la posibilidad e intención expresadas por el Excmo. Ayuntamiento de Toledo a través de su órgano plenario, de plantear un conflicto en defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional dirigido contra el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006.

El artículo 75.ter. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional -texto introducido en la reforma de la misma operada por medio de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril- señala que: “2. *Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. [] 3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del*

conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.”

Por su parte, el artículo 57 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece que: *“Las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería de Administraciones Públicas, cuando preceptivamente venga establecido en las Leyes”.*

Consiguientemente, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II. Requisitos jurídico-procesales habilitantes para el planteamiento del conflicto.

Pasando al análisis de los fundamentos jurídico-procesales habilitantes para el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional y la formalización de la consulta a este órgano, procede efectuar las siguientes observaciones:

a) En cuanto a los requisitos de índole formal que deben satisfacerse para la interposición del conflicto, la documentación remitida para consulta demuestra la existencia del preceptivo acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación exigido por el antedicho artículo 75.ter.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTC), cabiendo precisar en este aspecto que, aun cuando en la certificación acreditativa del mismo no se refleja la concurrencia de dicha mayoría especial, la aprobación del acuerdo por 13 votos a favor, 11 en contra y una abstención, supone alcanzar el referido respaldo mayoritario, toda vez que el Ayuntamiento de Toledo se compone de 25 concejales, de conformidad con lo previsto en el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

De otro lado, debe advertirse acerca de la eventual omisión del informe previo al acuerdo del Secretario de la Corporación o del Pleno, pues entre la documentación conformadora del expediente enviado para consulta no consta su emisión. La preceptividad de este trámite viene dada con carácter general para todas las entidades locales en el artículo 54.1.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprobatorio del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL); y, en particular, en el artículo 122.5.e) 2º de la Ley vigente 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para las ciudades capitales de provincia o de Comunidad Autónoma que con independencia de su población hayan accedido, como Toledo, al estatus especial configurado en el Título X de la citada Ley de Bases, mediante decisión de la Asamblea Legislativa autonómica –en este caso, plasmada en la Ley 11/2004, de 21 de diciembre-; dado que en ambas disposiciones se impone la preceptividad del informe del Secretario para la adopción de los acuerdos plenarios relativos a materias que requieran para su aprobación una mayoría especial, como la que en este caso se precisa por virtud del artículo 75.ter.2 de la LOTC.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo hay que señalar que, pese al carácter preceptivo del informe, la jurisprudencia del Tribunal Supremo no parece integrar necesariamente los supuestos en que se omite dicho trámite dentro de los determinantes de la nulidad del pleno derecho de los acuerdos adoptados en su ausencia –en tal sentido, Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de

1998 (Ar. RJ 1998,8124), de 25 de junio de 1987 o 29 de septiembre de 1987, sobre el procedimiento aprobatorio de instrumentos de planeamiento-, al venir considerando que ese vicio no conlleva riesgo de indefensión en los supuestos indicados. Sin embargo, tampoco puede descartarse la tesis contraria, pues al supuesto analizado serían trasladables los razonamientos acogidos en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006 (Ar. RJ 2006,4555), atinente a la omisión del dictamen previo exigido por el artículo 54. 3 del TRLRL, sobre el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos locales, en la que se declaraba la invalidez al acuerdo impugnado argumentando: *“En efecto, la necesidad de una previa opinión experta en derecho para la adopción de acuerdos de las Corporaciones Locales, sobre el ejercicio de acciones, para la que se dan amplias facilidades (puede prestarla el Secretario del Ayuntamiento, los Servicios Jurídicos de Asesoramiento Municipal, cuando existen y en defecto de ambos, cualquier Letrado), tiene por finalidad, aunque no sea vinculante, hacer más difícil que un órgano administrativo inicie un pleito irreflexivamente o sin conocimiento de lo que son sus derechos, el modo de ejercitarlos y las razonables posibilidades de obtener una respuesta favorable. [] Esa finalidad [...] no se cumple si el dictamen, aunque sea verbal, no consta realmente pronunciado. [] Ciertamente no es indiferente al interés general, tanto desde el punto de vista de las propias Corporaciones como desde el común de los ciudadanos a los que sirven, que las instituciones administrativas referidas puedan sumergirse sin el adecuado conocimiento previo en una conflictividad jurídica estéril y por ello la exigencia de ese mínimo requisito de la procedibilidad, en la forma flexible que se viene interpretando, no puede considerarse contrario al principio de tutela judicial efectiva, del art. 24 de la Constitución»* (FJ 10).”

De otro lado, analizando la corta casuística disponible en relación con el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de conflictos en defensa de la autonomía local, no hay constancia de que el Tribunal Constitucional en los siete autos de inadmisión obrantes en dicha base, al analizar si los Ayuntamientos o entidades accionantes gozaban de legitimación para promover el conflicto, se haya detenido a analizar si los acuerdos plenarios instrumentadores de la voluntad corporativa de plantear el conflicto habían sido adoptados con este requisito procedimental –véase, en tal sentido, el contenido del auto de 16 de diciembre de 2003 (Ar. RTC 2003,418)-.

En cualquier caso, con independencia del alcance invalidante que quepa atribuir la carencia formal o documental señalada, debe ponerse de manifiesto la irregularidad indicada, en cuanto que tendría como visible efecto que el acuerdo plenario que expresa la voluntad municipal de plantear el conflicto habría sido adoptado sin disponer del asesoramiento jurídico sobre la procedencia de su ejercicio realizado por quien tiene legalmente asignada esa función.

b) En relación con el examen del plazo de interposición del conflicto, se ha de partir de lo establecido en el artículo 75. quater de la LOTC, donde se dispone: *“1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. [] 2. Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.”*

En el expediente no hay razón alguna que de cuenta del plazo transcurrido entre la fecha de presentación de la consulta en la Consejería de Administraciones

Públicas y el envío de la misma a este Consejo Consultivo. En todo caso, esta circunstancia no tiene influencia directa alguna a efectos del cumplimiento del plazo para entablar el conflicto ante el Tribunal Constitucional puesto que el “*dies a quo*” comienza a computar desde la recepción por parte del Ayuntamiento del dictamen de este Consejo Consultivo, conforme determina el precepto que se acaba de reproducir.

En consecuencia, dada la forma en que está articulado el plazo para planteamiento del conflicto, se ha de considerar que, pese al tiempo discurrido desde el requerimiento del dictamen a través de la Consejería de Administraciones Públicas, efectuado por el Ayuntamiento a ésta el 29 de marzo de 2006, dentro de los tres meses contados a partir de la publicación del precepto legal cuestionado (D.O.C.M. de 31 de diciembre de 2005), la entidad local consultante dispondría de un mes desde la recepción del dictamen del Consejo Consultivo para plantear el conflicto al Tribunal Constitucional.

c) Como se ha apuntado anteriormente, con apoyo en la escasa doctrina constitucional disponible en materia de conflictos en defensa de la autonomía local, la concurrencia de legitimación para el acceso a la jurisdicción constitucional ha sido cuestión determinante del fracaso de la mayoría de las tentativas emprendidas hasta la fecha.

A tal efecto, el artículo 75.ter.1 de la LOTC establece: “1. *Están legitimados para plantear estos conflictos:* [] a) *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.* [] b) *Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.* [] c) *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.*”

La norma objeto del pretendido conflicto, el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006, eleva el tipo de gravamen del canon de aducción previsto en el artículo 45 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del Ciclo Integral del Agua (LCIA), a 0,24043 euros por metro cúbico en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a los municipios integrados en el Sistema de Abastecimiento de Picadas. Es notorio, por tanto, que dicho precepto no concierne sólo al Ayuntamiento de Toledo, sino, cuando menos, a todos los afectados por el aludido sistema de abastecimiento y, consiguientemente, por el incremento del canon de aducción operado a través el indicado artículo 49.1.a), que en el momento de la firma del Convenio de 28 de abril de 2000 eran treinta municipios. A la vista de este dato, se alcanza la conclusión de que sería necesario el respaldo mínimo de cuatro de los municipios integrados en dicho sistema de abastecimiento, como sujetos pasivos del canon, para el planteamiento del conflicto. La determinación de esta cifra resulta de la siguiente operación: $30/7 = 4,285$, procediendo desprestigiar los decimales con redondeo de la suma obtenida al número entero más próximo, en sintonía con el criterio seguido al efecto por el Tribunal Constitucional en el ya citado auto de inadmisión 418/2003, de 16 de diciembre (Fundamento Jurídico 2).

De otro lado, sí cabe entender cumplido el segundo requisito de tipo demográfico exigido por la norma, pues los 30 municipios suscriptores del referido Convenio contaban a 1 de enero de 2006 con una población de derecho de 192.739 habitantes (fuente INE), siendo la sexta parte de dicha cifra 32.123,16 y los vecinos empadronados en Toledo a igual fecha 77.601.

Consiguientemente, debe concluirse que el Ayuntamiento de Toledo, por sí solo, carece de legitimación para plantear conflicto en defensa de la autonomía local contra el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006. Ahora bien, y como señala el Consejo de Estado en su dictamen 1089/2002, de 20 de junio, relativo a un conflicto en defensa de la autonomía local contra normas de ámbito nacional contenidas en Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001, de 12 de diciembre, promovido por una nutrida cantidad de municipios, *“los requisitos de legitimación procesal para el planteamiento del conflicto habrán de ser apreciados por el Tribunal Constitucional, debiendo quedar acreditado su cumplimiento al plantear el conflicto ante él”*

III. Presupuestos caracterizadores del conflicto en defensa de la autonomía local

La configuración legal del objeto, el tipo de actuaciones susceptibles de impugnación y el ámbito de protección amparado por la figura del conflicto en defensa de la autonomía local regulado en la LOTC, aparecen tratados básicamente en el artículo 75 bis.1 de dicha Ley Orgánica, donde se establece que *“Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.”*

Dada la escasa definición que el precepto transcrito ofrece en orden a precisar los aspectos señalados, conviene aludir igualmente como parámetro modulador del ejercicio de dicha iniciativa y de sus posibles consecuencias, a los resultados que de la misma pueden derivar, ligados al contenido del fallo emitido por el Tribunal Constitucional. En tal sentido, el artículo 75. quinquies. 5 de la LOTC, establece: *“La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.”* Esta disposición pone con claridad de manifiesto que la concepción de un conflicto en defensa de la autonomía local no puede ir desvinculada de la identificación concreta de una competencia municipal controvertida y presuntamente afectada por la norma legal estatal o autonómica objeto de conflictividad, dado que el fallo del Tribunal sentenciador habrá de contener un pronunciamiento sobre su titularidad o atribución.

Expuestos los presupuestos normativos de mayor relevancia, su adecuada interpretación impone una referencia a la doctrina enunciada en la única sentencia dictada hasta la fecha por el Tribunal Constitucional, con motivo de la admisión y conocimiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, en relación con la interpretación que debe darse al citado concepto jurídico como objeto de protección a través del cauce impugnatorio constitucional. Así, el Alto Tribunal en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio (Ar. RTC 2006,240)-, relativa a la impugnación de normas modificativas de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones por parte del Ayuntamiento de Ceuta, ha venido a señalar: *“3.- El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de*

preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

Partiendo de esta premisa, prosigue el Tribunal Constitucional en su labor de acotamiento o delimitación del alcance de la autonomía local objeto de protección: *“8.- [...] La Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE). [] Para determinar el contenido y la extensión de la «autonomía local constitucionalmente garantizada», objeto de protección en este proceso (art. 75 bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, F. 4)» (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, F. 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». [] Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local «es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional» (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 9).*

La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones

de autogobierno» (STC 159/2001, de 5 de julio , F. 4 reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril , F. 9, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4).”

IV. Extremos concretos en que se plantea la cuestión sometida a consulta

Para centrar adecuadamente el pronunciamiento del Consejo respecto de la cuestión sometida a consulta y los argumentos invocados en sustento de la misma, es necesario poner de manifiesto, seguidamente, los términos en que se expresa la pretensión municipal de acudir a la vía de defensa de la autonomía local regulada en el Capítulo IV del Título IV de la LOTC.

Instrumentado el inicio de la tramitación del conflicto mediante acuerdo del Pleno Corporativo Municipal de 16 de marzo de 2006, el contenido de la propuesta aprobada por el citado órgano dispone textualmente: *“Autorizar la realización de los trámites oportunos de acudir al Tribunal Constitucional, si procede, en defensa de los intereses de este Ayuntamiento y de todos los ciudadanos de la ciudad de Toledo por esta subida injustificada y abusiva del canon de aducción recaudado por la Junta de Comunidades a los municipios receptores de agua procedente del llamado sistema de abastecimiento de Picadas”*.

El acuerdo adoptado, según lo expuesto, circunscribe su contenido a hacer explícita una manifestación de la voluntad corporativa de recurrir a la vía del conflicto constitucional, que no aparece acompañada de una fundamentación en derecho respecto a los motivos en que se basa dicha iniciativa, más allá de la formulación de una referencia genérica a la defensa de los intereses de la entidad local y de los ciudadanos de Toledo, en oposición a lo que se califica como una subida injustificada y abusiva del canon de aducción recaudado por la Junta de Comunidades a los municipios receptores de agua procedente del llamado sistema de abastecimiento de Picadas. Es en la propia comunicación cursada por el Alcalde de la entidad local para formalizar la consulta, donde se encuentra la fundamentación jurídica de la iniciativa que ha de ser tomada como elemento de contraste para ponderar la procedencia de la pretensión municipal en sus aspectos de fondo.

Así, se expone en dicho documento, respecto a la norma impugnada y sus antecedentes normativos: *“Disposición General de la que se pretende su inconstitucionalidad por conculcar la autonomía municipal. Lo es el artículo 49 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que regula el tipo de gravamen derivado de la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a los municipios integrados en el Sistema de abastecimiento de Picadas. [] El artículo 49 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 13/2005, de 29 de diciembre, por la que se aprueba el presupuesto del 2006, establece en su apartado a) y para Picadas un tipo de gravamen de 0,24043 euros m3. [] .El artículo 51 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 12/2004, de 23 de diciembre, por la que se aprueba el presupuesto del 2005, establece en su apartado a) para Picadas un tipo de gravamen de 0,1863 euros m3. [] Entre uno y otro hay una diferencia o subida de un 29,05 %. [...] [] [...] Normativa aplicable al asunto.- []*

En el convenio de colaboración para la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta, desde el embalse de Picadas, firmado a 28 de abril de 2000, en la estipulación SEXTA b) se establece que el servicio de abastecimiento de agua en alta se financiará mediante la creación de un tributo ad hoc mediante ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. [] Dicho compromiso de regulación legal viene cumplido en Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua en sus artículos 40 y siguientes. En concreto, el artículo 45, al regular el tipo de gravamen,

establece que el mismo será fijado, previo estudio económico justificativo correspondiente y atendiendo a la finalidad del tributo, por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del año siguiente a la constitución de la entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha y se prorrogará por años sucesivos mientras no sea modificado o derogado expresamente. [...] Tras esta previa presentación del marco normativo de referencia, se efectúa una exposición de las posibles vulneraciones cometidas por el legislador autonómico, al elevar el referido tipo de gravamen del canon de aducción en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades para 2006 con relación a su importe inicial fijado en la del año anterior, señalando: [...] Estudio Jurídico del asunto.- [...] La legislación específica del tributo establece un procedimiento claro de determinación del tipo y de su modificación: el tipo se determinará en la ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha siguiente a la creación de la entidad Pública de Castilla-La Mancha [sic], que no puede ser interpretado de otra forma que se determinará en una sola Ley, en un solo momento en el tiempo. Nada hace entrever que la administración autonómica tenga potestad de establecer el tipo en cada una de las Leyes de Presupuestos que anualmente se han de ir legislando.

Así mismo, una vez regulado se prorrogará hasta que sea modificado. El texto de la Ley del ciclo integral del agua es bien claro en el sentido de que excluye cualquier modificación, no ya del tributo, sino del tipo de gravamen. [...] La modificación que se realiza en la Ley de Presupuestos Generales para el año 2006 es contraria a derecho, pues está prohibida expresamente por el artículo 45 de la Ley del Ciclo Integral del Agua de Castilla-La Mancha, y contamos con una prohibición genérica en el artículo 134.7 de la Constitución que establece que una Ley de Presupuestos no puede crear tributos y solo podrá modificarlos cuando una ley sustantiva así lo prevea, caso que no se da, pues la Ley sustantiva aplicable al caso no lo contempla. [...] La subida de un 30 % por ciento de un tributo supone una modificación de carácter sustancial, que independientemente de que requiera una regulación expresa sustantiva, equivale en ese sentido a una auténtica creación de un tributo, pues esa elevación no es un ajuste o adaptación a la realidad, cuando, como es el caso que nos ocupa, modifica un elemento esencial del tributo como es el tipo.

Como corolario de lo anterior, el documento incorpora un último apartado expositivo, orientado a la concreción de las razones que justifican el planteamiento de conflicto mencionado, en el que se significa: “[...] Necesidad de defensa de la autonomía municipal regulada en la Constitución Española. [...] La regulación tributaria arriba referida y la ilegalidad e inconstitucionalidad de la misma supone una evidente conculcación de la autonomía Municipal ya no solo por que supone influir directamente en lo que puede ser la estabilidad financiera y la política tributaria de las corporaciones locales, sino porque la cuestión deviene de un acuerdo entre administraciones, que establecen unas reglas del juego para dar un servicio esencial a los ciudadanos y que de manera unilateral se pretende manejar por una de las partes, en este caso la Comunidad Autónoma, lo cual, aparte de afectar de manera directa a la autonomía municipal, va en contra de la buena fe que ha de regir la relación entre administraciones, máxime en un caso concreto donde su origen parte de un convenio y sus consecuencias pueden desequilibrar gravemente la política financiera de los municipios afectados y perjudicar de manera directa a sus ciudadanos [...]”.

Esta pretensión se inserta en un eventual conflicto de competencias en defensa de la autonomía local, supuestamente vulnerada por el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006, que modifica el tipo tributario del canon de aducción elevándolo de 0’1863 euros m³ a 0,24043 euros m³.

Sobre esta pretensión procede argumentar las siguientes consideraciones:

La aplicación de la tasa referida deriva inicialmente, para el conjunto de municipios integrados en el denominado sistema de abastecimiento de Picadas, de un Convenio de colaboración suscrito entre éstos y la Administración Autónoma el 28 de abril de 2000, en el que las partes firmantes convienen en el establecimiento de un tributo *“ad hoc”* para la financiación del servicio de abastecimiento de agua en alta que asume la Junta de Comunidades y del que los Ayuntamientos suscriptores se declaran receptores necesarios y, por tanto, obligados tributarios. Es incuestionable que para el colectivo de entidades locales intervinientes en dicho Convenio la creación del citado tributo tuvo lugar en los términos previstos en su estipulación Sexta b) mediante Ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha, siendo tal disposición la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del Ciclo Integral del Agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en cuyos artículos 40 al 46 se instaura el aludido canon de aducción, como ingreso de derecho público, con naturaleza de tasa, destinado a la financiación de los gastos de gestión, y, en su caso, de inversión de las infraestructuras previstas en el Plan Director de Abastecimiento de Agua regulado en el artículo 13 de la propia Ley.

El artículo 45 de la Ley reguladora del Ciclo Integral del Agua (LCIA), establece que *“El tipo de gravamen del canon de aducción, expresado en euros por metro cúbico, será fijado, previo el estudio económico justificativo correspondiente y atendiendo a la finalidad del tributo, por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del año siguiente a la constitución de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, y se prorrogará para los ejercicios sucesivos mientras no sea modificado o derogado expresamente.”*. Se ocupa efectivamente de especificar cómo determinar el ahora controvertido tipo de gravamen de la tasa -para lo que precisa su forma de expresión, en euros por metro cúbico-, disponiendo que su concreción inicial tenga lugar a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de un determinado ejercicio, y contemplando como alternativas de futuro, su prórroga, su modificación o su derogación. Es notorio, por tanto, que la inmutabilidad tarifaria preconizada por el Ayuntamiento consultante no constituye una condición legal derivada de la norma creadora del tributo, en cuanto que prevé su modificación, no habiendo sido impugnada tal previsión por la citada entidad local desde el momento de su aprobación con base en una hipotética vulneración del Convenio anterior.

Es más, el cambio de tipo de gravamen impugnado es una medida de naturaleza fiscal que se inserta con toda propiedad dentro del elenco de competencias ejercidas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la determinación de sus fuentes de ingreso de naturaleza tributaria, con arreglo a las disposiciones que en tal sentido se hallan recogidas en la Constitución –artículo 157-, en el Estatuto de Autonomía –artículos 44.1 y 49.b)-, y en la Ley Orgánica de Financiación de la Comunidades Autónomas –artículo 7-, y con sujeción a lo principios y directrices comunes establecidas en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como una manifestación natural de la potestad de la Comunidad Autónoma de regular sus propios ingresos de carácter tributario y, entre éstos, las tasas que perciba por la prestación de sus servicios, sin interferencia alguna en competencias municipales. De tal manera, bajo la pretendida vulneración de la autonomía local invocada por el Ayuntamiento consultante subyace la idea de que la salvaguarda de la autonomía y suficiencia financieras esgrimida por la entidad local consultante –plasmada en el artículo 142 de la CE-, tiene que conllevar como contrapartida una limitación en la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma

de Castilla-La Mancha –artículo 156 CE-, al comportar para ésta una reducción de las facultades decisorias del legislador autonómico, de cuyo ámbito se excluiría la determinación del tipo impositivo, en el establecimiento de sus propios ingresos de naturaleza tributaria.

V. Análisis de la afectación de la autonomía local

Del conjunto de consideraciones que conforman el entramado discursivo del documento de consulta cabe efectuar una exposición sintética distinguiendo entre las argumentaciones que advierten de la existencia de vulneraciones jurídicas en las que habría incurrido la norma legal cuestionada y aquellas otras orientadas a señalar en qué medida esas contravenciones tendrían consecuencias generadoras de un recorte efectivo en el ámbito de competencias municipales de tal entidad que incidirían de forma inaceptable sobre el contenido mínimo esencial del concepto de autonomía local consagrado por la Constitución en su artículo 140.

Así, la autoridad consultante considera que el precepto cuestionado incurre en una violación del mandato constitucional acogido en el artículo 134.7 de la Constitución, según el cual las leyes de presupuestos generales del Estado –y por extensión las de las Comunidades Autónomas- no pueden crear tributos ni modificar los ya existentes salvo cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea, argumentado que dicha modificación no está prevista en la Ley reguladora del tributo y que equivale a la *“auténtica creación de un tributo”*. Se indica también en este aspecto que la configuración normativa de la tasa en su Ley de creación – artículo 45 de la LCIA- ha de ser interpretada en el sentido de que el tipo de gravamen de la tasa debe determinarse en una sola Ley y en un solo momento en el tiempo, excluyendo cualquier modificación ulterior del tributo o de su tipo de gravamen.

También se reprocha a la norma impugnada que, estando condicionada por lo pactado en un Convenio pretérito del que fueron partes el Ayuntamiento de Toledo y la Junta de Comunidades, la aplicación del citado incremento tarifario de forma unilateral supone un atentado contra la buena fe que debe regir la relación entre Administraciones y una contravención a las reglas del juego instauradas por el citado Convenio.

Por último, y en lo tocante a la concreción de los efectos que se derivarían para la autonomía local de la corporación accionante, se concluye que las contravenciones expuestas suponen *“influir directamente en lo que puede ser la estabilidad financiera y la política tributaria de las corporaciones locales”*, máxime cuando *“su origen parte de un convenio y sus consecuencias pueden desequilibrar gravemente la política financiera de los municipios afectados”*.

Lo dicho hasta aquí permite afirmar que la primordial consecuencia a la que la entidad consultante vincula el eventual ataque a la autonomía local ínsito en el precepto cuestionado es la afectación de la autonomía y suficiencia financieras del Ayuntamiento de Toledo.

En forma hipotética, no cabe descartar que algún tipo de medida legal tomada por el Estado o por la Comunidad Autónoma pueda tener una incidencia sobre los principios de autonomía y suficiencia financieras rectores del normal funcionamiento de las entidades locales, en cuanto condiciones generales de ejercicio del conjunto de sus competencias legales, pues sin tales condiciones o con una reducción significativa de ellas el concepto de autonomía local quedaría menoscabado en tal

grado que podría comportar una verdadera afectación del mismo merecedora de la protección constitucional prevista en el Capítulo IV del Título IV de la LOTC.

Así cabe deducirlo, implícitamente, de la doctrina enunciada por el Consejo de Estado en su dictamen 1089/2002, de 20 de junio, ya citado en la consideración II, pues al analizar los motivos del conflicto planteado contra diversos preceptos de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, el alto órgano consultivo del Estado, sin eludir radicalmente tal posibilidad, pasa a analizar el efecto de las disposiciones cuestionadas sobre el contenido de los conceptos de autonomía y suficiencia financieras, a partir de su interpretación constitucional, argumentando: *“El límite a la autonomía financiera de las Entidades Locales que supone la medida legislativa radica, no en una restricción global respecto de un tipo de gasto [...]. Una medida de estas características, aunque incida en la libertad de las Entidades Locales para establecer el plan de ingresos y gastos contenido en su presupuesto, no priva a dichas Entidades de su capacidad para decidir, definir y ordenar la estructura de su presupuesto con un amplio espacio de libertad. Subsiste una verdadera capacidad decisoria propia de las Entidades Locales, ya que no hay una prefiguración exhaustiva por parte del Gobierno del contenido de sus presupuestos de modo que agote su propio ámbito de decisión autónomo o menoscabe o vulnere el núcleo esencial de la autonomía local, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución. [] Tampoco la medida examinada supone, en sí misma, una quiebra del principio de suficiencia financiera de las Entidades Locales, ya que el artículo 142 CE, que recoge dicho principio, según el Tribunal Constitucional (Sentencia 96/1990) "no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios, al decir que las Haciendas locales deban disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y Comunidades Autónomas". Dicha participación es una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible "a través de la cual se pretende dotar al conjunto de Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente le han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido", incumbiendo en tal caso al legislador estatal "dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas Locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) [...]"*

Dicho lo anterior, estima el Consejo que la norma cuestionada no supone de manera directa y específica ningún menoscabo de las competencias municipales residenciadas en el Ayuntamiento de Toledo conforme a la legislación de régimen local, presentando tan sólo una cierta y lógica repercusión en la disponibilidad de sus recursos presupuestarios. Se trata, consiguientemente de una medida en la línea de otras decisiones estatales o autonómicas, como modificaciones del salario mínimo interprofesional, elevación de las retribuciones del personal funcionario, alteraciones de tarifas de referencia o precios regulados de determinados productos y servicios, etc., que, pudiendo tener una repercusión indirecta sobre los Presupuestos de las entidades locales, no suponen propiamente recorte alguno en el ámbito de ejercicio de ninguna competencia local concreta, ni reducción sensible de su capacidad decisoria para la determinación de sus fuentes de financiación o la elaboración de sus previsiones presupuestarias, ni, por tanto, una afectación del contenido mínimo o esencial del concepto de autonomía local constitucionalmente garantizado.

Así, acudiendo a la doctrina enunciada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio -parcialmente reproducida en la Consideración III-, no es advertible que por causa del precepto cuestionado se ocasione una merma en el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, ni una reducción de su capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. No hay rasgo alguno que enerve las facultades resolutorias del Ayuntamiento, enturbiando su reconocimiento como ente público dotado de autogobierno, ni recorte en su capacidad decisoria respecto de las materias que son de su interés que sitúe aquella por debajo del umbral mínimo garantizador de su participación efectiva en los asuntos que le atañen, privándole de existencia como real institución de autogobierno.

Dados los términos en que se ha planteado la consulta, como base del conflicto, debe significarse que cualquier pronunciamiento tendente a ponderar la incidencia económica de la medida sobre la autonomía y la suficiencia financieras de la entidad local consultante, habría precisado del envío de información económica indicativa del peso que la partida presupuestaria correspondiente al pago del canon de aducción tiene dentro del conjunto de los Estados de Gastos e Ingresos del Presupuesto municipal del Ayuntamiento de Toledo.

En todo caso, conviene también hacer notar que cualquiera que fuere la trascendencia económica del incremento de gasto generado por la elevación del tipo de gravamen del citado canon, queda a criterio y disposición de la entidad local concernida adoptar las medidas necesarias para repercutir dicho aumento de costes sobre los usuarios del servicio municipal de abastecimiento agua, con el alcance que estime conveniente; alternativa que evidencia el margen de actuación que ostenta el Ayuntamiento consultante para corregir el posible desajuste presupuestario derivado de la subida, como manifestación, precisamente, de la autonomía financiera de la que está investido.

En suma, no hay fundamentación jurídica para plantear conflicto en defensa de la autonomía local, puesto que con el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006, el legislador regional ejerce una competencia de titularidad autonómica, y sus determinaciones no interfieren en ninguna competencia municipal de los municipios obligados al pago del tributo. Es más, ni siquiera afecta a la autonomía de éstos, en el aspecto de suficiencia financiera; aspecto éste que vendría a mostrarse en la completa falta de fundamentación sobre esta afectación. La mera invocación del notable incremento de un 30 % en el referido tipo impositivo no es un argumento para sustentar que exista vulneración de la autonomía local, máxime cuando ni siquiera se ha pretendido fundamentar que este aumento no responda al coste del servicio en la fórmula de cálculo que se estableciera.

VI. Examen de otras cuestiones suscitadas por la entidad local consultante

La forma en que ha argumentado la autoridad consultante su pretensión, bajo el epígrafe denominado *“necesidad de defensa de la autonomía local regulada en la Constitución Española”*, la hace derivar directamente y casi como un corolario de la vulneración del artículo 134.7 de la Constitución, del artículo 45 de la LCIA y de las estipulaciones del referido Convenio de colaboración suscrito a 28 de abril de 2000. Por ello, se considera adecuado abordar someramente el estudio de cada una de ellas, en el entendimiento de que, con independencia de lo que el órgano consultante

resuelva sobre la efectiva materialización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, en todo caso puede resultar de utilidad para la misma un pronunciamiento sobre la viabilidad de otros posibles cauces impugnatorios a su alcance.

1.- En relación con la presunta transgresión del artículo 134.7 de la Constitución, en virtud del cual se propugna la improcedencia de crear o alterar tribunos a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, estima el Consejo que ha de ponerse de relieve la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en relación con la aplicabilidad relativa o condicionada de dicha norma a las Comunidades Autónomas.

En este sentido debe efectuarse una remisión a lo expresado en la Sentencia del alto tribunal 116/1994, de 18 de abril, reiterada o citada en otros posteriores, como la 149/1994, de 12 de mayo, o la 274/2000, de 15 de noviembre.

En la primera de ellas se señala al respecto: *“Un análisis sistemático de los distintos apartados del mencionado precepto constitucional revela claramente que lo que en él se consagran son diversos requisitos procesales y materiales relativos a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. [...] Concretamente, se especifican los órganos generales del Estado titulares de su elaboración, examen, enmienda y aprobación; su carácter anual; el contenido necesario de las mismas; su prórroga forzosa; la prohibición de crear tributos; la exigencia de una previa Ley tributaria sustantiva habilitante para poder modificarlos; etc. [...]. [] De su dicción literal se desprende, pues, con toda claridad que las reglas contenidas en el art. 134 CE tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado. [] A esta primera constatación debe añadirse una precisión, reiterada por este Tribunal, según la cual de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. [...]. [] La regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso, a sus fuentes normativas, desde la perspectiva constitucional propia del presente proceso, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas. [] Ciertamente, en el ámbito objeto de las presentes cuestiones, este Tribunal ha advertido que el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles [por todas, STC 19/1987] y no resulta incompatible con las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas (STC 19/1987). [] Sin embargo, esos principios comunes, que rigen por tanto en todas las Comunidades Autónomas, con los que pretenden conseguirse los objetivos unitarios antes aludidos son únicamente, para el intérprete y aplicador del Derecho, los consagrados en los preceptos constitucionales, estatutarios y legales aplicables en cada una de las Comunidades Autónomas o los que puedan inducirse de estos preceptos. Pero no cabe derivarlos, sin más, de preceptos que regulen exclusivamente instituciones del Estado ni aplicarlos por analogía a las Comunidades Autónomas. [] En suma, pues, del*

segundo inciso del art. 134.7 CE no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva.”

Así, siguiendo el razonamiento posterior de la citada Sentencia, procede indicar que ni el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, ni la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ni la nueva Ley General Tributaria, 58/2003, de 17 diciembre, contienen normas que supongan para la Comunidad Autónoma una restricción similar a la prevista en el 134.7 de la Constitución Española para los Presupuestos Generales del Estado, de suerte que no resultaría de aplicación a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Asimismo, el proceso parlamentario de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no viene a diferir del aplicado en la Comunidad Autónoma de Navarra, ya que el artículo 148 del Reglamento del Parlamento Foral, aludido como referente para relativizar la posible minoración de las facultades de debate y enmienda del legislador en la Sentencia 116/1994 (FJ. 8), presenta una redacción similar al 162 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, concurriendo, en definitiva, análogas circunstancias a las tenidas en consideración por el Tribunal Constitucional para rechazar las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas contra las disposiciones de Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 1985 que introducían bonificaciones en la contribución territorial urbana, y que se sustentaban en la interpretación expansiva del citado artículo 134. 7 de la Constitución.

Conviene señalar que la doctrina antedicha no resulta incompatible con la recogida continuadamente por el Consejo Consultivo respecto a los límites materiales de las Leyes de Presupuestos Generales, asentada igualmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -v. gr. Sentencias 76/1992, de 14 de mayo, 130/1999, de 1 de julio, o 180/2000, de 29 de junio-, según la cual es necesario que aquéllas se atengan al contenido correspondiente según su función constitucional, que sí es de aplicación tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, ex artículo 134.2 de la Constitución y 21.1 de la LOFCA, así como por aplicación del principio de seguridad jurídica (9.3 de la Constitución). En tal sentido, puede consultarse, entre la doctrina más reciente, el dictamen 146/2006, de 20 de septiembre, concerniente el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2007.

2.- Incluso, de estimarse que la doctrina enunciada en las Sentencias del Tribunal Constitucional 116/1994, de 18 de abril, 149/1994, de 12 de mayo, o la 274/2000, de 15 de noviembre, no fuera trasladable a Castilla-La Mancha, considera el Consejo que el precepto cuestionado tampoco incurre en una contravención del artículo 45 de la Ley 12/2002, reguladora del Ciclo Integral del Agua.

El citado artículo establece: *“El tipo de gravamen del canon de aducción, expresado en euros por metro cúbico, será fijado, previo el estudio económico justificativo correspondiente y atendiendo a la finalidad del tributo, por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del año siguiente a la constitución de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, y se prorrogará para los ejercicios sucesivos mientras no sea modificado o derogado expresamente.”*

De tal manera, procede considerar que si se prevé que la concreción económica inicial del tipo de gravamen se haga a través de la Ley de Presupuestos Generales de un determinado año –el siguiente al de la constitución de la referida

entidad administrativa- y que éste se mantenga hasta que sea objeto de modificación o derogación expresa, la única interpretación que resulta acorde con las reglas hermenéuticas plasmadas en el artículo 3 del Código Civil, atendiendo especialmente al criterio finalista que cabe asociar a la derivación inicial de la materia a la legislación reguladora de los Presupuestos de la Junta de Comunidades, es que el legislador autonómico pretende vincular la cuantificación de la tasa a un instrumento normativo que se utiliza con periodicidad anual y que resulta especialmente apropiado para regular las cuestiones de naturaleza económica, como los ingresos y gastos de la Administración Regional, que afectan al funcionamiento de los servicios de la Junta de Comunidades; de tal manera que, aún cuando en el citado artículo 45 de la LCIA no se determina expresamente que sea la Ley de Presupuestos Generales el vehículo normativo para la posible modificación del tipo – probablemente, porque no se haya querido cerrar la posibilidad a alteraciones operadas en otras normas legales- parece innegable que se está considerando primordialmente dicho instrumento como medio adecuado para la alteración del tipo de gravamen vigente en cada momento, al igual que hace la Junta de Comunidades con el resto de sus tasas de cuantía fija –v. gr. artículo 48 de la propia Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006-. Por consiguiente, debe concluirse que no sólo está prevista la modificación del tipo de gravamen fijado inicialmente en la LCIA, sino que, además, sí existe una habilitación expresa en la norma tributaria sustantiva para acometer su modificación a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

3.- En cuanto a la invocada vulneración del Convenio de colaboración suscrito a 28 de abril de 2000 por el Ayuntamiento de Toledo -junto a otros veintinueve municipios-, con la Consejería de Obras Públicas para la regulación del servicio de abastecimiento de agua en alta desde el embalse de Picadas, se ha de atender primordialmente al contenido de su estipulación Sexta, relativa al régimen económico paccionado, donde se determina: *“a) Las Entidades Locales intervinientes asumen las obligaciones financieras referidas a la aportación del 10 % del importe final de las obras ejecutadas por la Consejería de Obras Públicas así como las que pudieran corresponder por las obras ejecutadas por la Confederación Hidrográfica del Tajo. Esta financiación se entenderá, a todos los efectos, incluida dentro de los costes del servicio señalados en los apartados siguientes. [] b) El servicio de abastecimiento en alta que asume la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por este convenio se financiará mediante la creación de un tributo ad hoc mediante Ley que habrá de ser aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha. [] c) Transitoriamente, desde la fecha de puesta en servicio de las instalaciones de abastecimiento en alta a que se refiere este convenio y hasta el comienzo de la aplicación del tributo mencionado en la letra b) anterior, el servicio se financiará a través de las tarifas que tengan aprobadas las diferentes Entidades Locales para la prestación del mismo. A estos efectos las entidades firmantes se comprometen a pagar a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la cantidad de 25 pesetas por metro cúbico de agua abastecida en alta, en tanto en cuanto se conozca con total exactitud el coste real del servicio. Aquella podrá ser objeto de reajuste una vez transcurrido un año desde la puesta en servicio de las instalaciones, en atención al coste definitivo del mismo. [...]”*

De estas disposiciones convencionales, que como ya se ha dicho están en el origen de la obligación de suministrar agua en alta, de recibirla para abastecimiento en baja y de constituirse en sujeto pasivo tributario del referido canon de aducción, cabe extraer las siguientes conclusiones:

El texto del Convenio no contiene determinación alguna de la que pueda deducirse un compromiso de congelación tarifaria para la entidad prestadora del servicio. Por el contrario, los apartados b) y c) de la Estipulación Sexta, previa y parcialmente transcrita, ponen de manifiesto en el ánimo de los firmantes una vocación de cobertura del coste del servicio, con asunción de un 10 % del importe de las obras de infraestructura. Ello es así, no solo porque en la misma se dice que el servicio objeto del Convenio “se financiará” mediante el tributo aludido, sino porque en el inciso final del apartado c) se contiene una expresa previsión de reajuste de la tarifa fijada para el periodo transitorio anterior al establecimiento de la tasa-canon, que se anuda a cual sea “el coste definitivo” del servicio. Esta previsión sólo está supeditada temporalmente al transcurso del plazo de un año desde la puesta en servicio de las instalaciones, evidenciando el ánimo de los concertantes de que, pasado ese periodo inicial, puedan realizarse modificaciones tendentes a ajustar su importe al coste real del servicio, incluso en la tarifa fijada para el período transitorio inicial.

Es más, no se puede obviar en este razonamiento que la adecuación periódica del importe de las tasas recaudadas por la prestación de servicios al coste real de los mismos y la tendencia a su autofinanciación –principio de equivalencia- deben considerarse criterios generales caracterizadores de la figura tributaria analizada, como ponen de manifiesto los artículos 7, 19 y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y 19 y 36 de la Ley 3/1990, de 18 de mayo, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha.

4.- A modo de conclusión, cabe significar que la problemática planteada en el documento de elevación de consulta no reúne condiciones para sustentar un conflicto en defensa de la autonomía local, en el entendimiento de que no se advierte afectación del contenido esencial de la autonomía local constitucionalmente garantizado y que las razones invocadas como presupuestos antijurídicos de agravio a la autonomía local son meras cuestiones de legalidad ordinaria, frente a las que el Ayuntamiento consultante, de considerar que existen las vulneraciones aducidas u otras sin relación con la autonomía local, puede reaccionar utilizando las vías impugnatorias administrativas y jurisdiccionales usuales o los cauces previstos en el propio instrumento convencional que se estima violado, y entre ellas la impugnación de las liquidaciones tributarias de la tasa-canon efectuadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha o la resolución del Convenio de colaboración celebrado por eventual incumplimiento de su clausulado, conforme a lo previsto en su estipulación octava.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que no existe fundamentación jurídica que motive la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local por el Ayuntamiento de Toledo, en relación con el artículo 49.1.a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2006.

Este es nuestro dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados en el encabezamiento.

Voto particular que formula el Consejero D. Enrique Belda Pérez-Pedrero

Con fecha 17 de abril de 2007, el Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, emitió dictamen por mayoría, numerado como 62/2007, respecto de una consulta preceptiva formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Toledo, previa a la interposición de una acción constitucional en defensa de la autonomía local frente a actos lesivos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de fiscal.

Respetando los criterios de la mayoría del Consejo Consultivo, así como la razonable expresión de los mismos a través del referido dictamen, paso a exponer las discrepancias que motivan este voto particular que formulo, con base en el artículo 50.2 de la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y según las exigencias formales, temporales y de fondo recogidas en el Reglamento del Consejo, a través de su artículo 42.

El supuesto jurídico objeto de la consulta y el sentido del dictamen. Con carácter previo a la formulación de mi discrepancia, que se centra en apreciar los indicios de un ataque efectivo hacia la autonomía local de la ciudad de Toledo en el supuesto presentado, he de manifestar que las exigencias procedimentales del artículo 75. ter. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre conducirían, con carácter previo a cualquier otra consideración, a rechazar la posibilidad de que la corporación local solicitante accediese al más Alto Tribunal de garantías, por no cumplir la exigencia derivada de la lectura conjunta de los apartados 2 y 3 del citado precepto, que requieren el acuerdo preceptivo de inicio de la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía, de los entes locales afectados, con anterioridad al conocimiento por parte del órgano consultivo. A estos efectos, en el expediente sólo consta el acuerdo del Ayuntamiento de Toledo, que sería insuficiente para completar el mandato del artículo 75 ter.1, que demanda la concurrencia en la iniciativa de otros cuatro municipios más de entre los afectados por la normativa autonómica presuntamente lesiva.

Sin embargo, la necesidad que tiene el Consejo Consultivo de responder todos los extremos de la consulta presentada, obliga, como se hace en el dictamen, a entrar en el fondo del asunto para evaluar la existencia o inexistencia de vulneración hacia la garantía constitucional de la autonomía local, con independencia de que procesalmente la respuesta pueda ser sólo negativa, a partir de la condición legal antedicha.

La acción constitucional en defensa de la autonomía local. La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, modificó la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como parte de un conjunto de reformas legislativas alentadas desde catorce años antes y cuya finalidad era dotar de un contenido efectivo a la autonomía local y a su garantía constitucional (institucional para algunos). Desde la entrada en vigor de la ley orgánica de reforma, las corporaciones locales pueden acceder, cumpliendo una serie de requisitos, al Tribunal Constitucional, para cuestionar las disposiciones legales que lesionen la autonomía local consagrada en los arts. 137, 140 a 142 de la Constitución. Los preceptos modificados o adicionados fueron los artículos 2.1, 10, 38.2, 59, 75 bis, 75 ter, 75 quater, 75 quinque y DDAA 3ª y 4ª LOTC.

Ante una inmiscusión en el ámbito de la autonomía local proveniente del Estado o de la Comunidad Autónoma se planteaba el problema acerca de cuál era el cauce para reaccionar desde la corporación o corporaciones afectadas. En la mayor parte de las ocasiones, estamos ante controversias de carácter competencial, cuya causa es la capacidad legislativa de los entes territoriales superiores que en distinta medida inciden sobre la autonomía local. Ello no les puede originar el olvido del

respeto hacia aquellas materias que gozan de un acentuado carácter local y que, por tanto, no pueden ser sustraídas de las corporaciones locales sin una razón de peso o *motivo suficiente*. Además, en los últimos años, la Unión Europea puede también invadir con escasos frenos las competencias locales, sin que tenga porqué saltar el resorte defensivo de la garantía institucional a no ser que la invasión competencial sea evidente o desmesurada.

Para responder a los actos con fuerza de ley, hasta ese momento, se negaba una acción reactiva de naturaleza constitucional a los entes locales territoriales, a no ser que el interés de las corporaciones fuese asumido voluntariamente por alguno de los sujetos legitimados.

Las posibilidades de acudir al Alto Tribunal, pues, eran indirectas: por ejemplo, la petición formal a los sujetos legitimados, a través de la denominada *Comisión Nacional de Administración Local*, para que planteasen un recurso de inconstitucionalidad (artículo 119 de la Ley de Bases de Régimen Local, en adelante LBRL); de lo contrario sólo cabía el control indirecto a través de la impugnación ante los tribunales ordinarios de los actos concretos en los que se plasmaban las disposiciones controvertidas o presuntamente lesivas de la autonomía local, realizando el tribunal correspondiente el juicio de constitucionalidad o en su caso, planteando una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El recurso de amparo, que fue defendido por algunos autores como mecanismo de reacción, ante ataques a la autonomía local (se parte de la base que la autonomía local es una consecuencia del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y de aquí se puede deducir su posible alegación por sustitución de los vecinos *ex artículo 23 CE*), fue negado como medio de impugnación en manos de las corporaciones (AATC 269/83 o 233/84). Tras la promulgación de la Carta Europea de la Autonomía Local (1985), que en su artículo 3 atribuye a las entidades locales la organización y gestión de sus propios asuntos en beneficio de sus vecinos como directos representantes de los mismos, podría pensarse en una fundamentación adicional de esta teoría: la entidad local podría sustituir procesalmente a los ciudadanos en la defensa de el derecho del artículo 23 CE, conculcado al afectarse la autonomía local. Pero el Tribunal Constitucional nunca validó esta interpretación.

La Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), exige en su artículo 11 que las corporaciones locales tengan acceso a los recursos jurisdiccionales para “*asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación*”, pero no obliga a los países firmantes que faciliten el acceso directo a los tribunales de garantías constitucionales. Sin embargo las corporaciones solicitaron el acceso directo a través de una petición de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Los representantes de los municipios asociados a la FEMP, pedían la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para hacer posible el acceso vía artículo 161.1.d) CE, es decir, que tuviera el Tribunal atribuida por su Ley Orgánica la capacidad de recibir algún tipo de recurso en defensa de la autonomía local. Esta petición tenía sus inconvenientes, ya que la voluntad del constituyente de construir un mecanismo *ad hoc* para luchar contra las normas inconstitucionales excluyó como sujeto legitimado a las corporaciones locales. Desde la FEMP se sugería que, al menos, las administraciones locales gozaran de la posibilidad de dirigir *quejas* al Tribunal para que actuara de oficio. También propuso un mecanismo en manos de las corporaciones locales para acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cuando se vulnerase a través de actos o

disposiciones sin rango de ley. Se trataría de un *recurso en defensa de la autonomía local*, con base en el mencionado artículo 161.1.d) CE, que demandaría una modificación de la LOTC. La doctrina constitucional y administrativa supo responder con diversas propuestas a este problema institucional de reivindicaciones *municipalistas*. En este orden de cosas, varios autores opinaron sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional.

García Roca señalaba que el artículo 11 CEAL no exige protección constitucional pero que esta garantía se reclama por la propia dimensión de la autonomía local como garantía institucional. El marco legal es el que define la autonomía local y es necesario un control normativo o una revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional (una especie de conflicto constitucional) que permita enjuiciar la configuración hecha por las leyes de esta autonomía que es una exigencia constitucional (a partir de los artículos 137, 140 y 141 CE) e internacional (CEAL). El autor apostaba por el reconocimiento de un recurso directo que combatiera lo que él consideraba como un déficit de garantías constitucionales de la autonomía local, advirtiendo de la imposibilidad de articular una acción a partir de los mecanismos del recurso de amparo o del recurso de inconstitucionalidad. Admitía finalmente que el legislador pudiera configurar el acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía, ante los ataques ocasionados por normas con rango de ley, modificando la LOTC para añadir en ella un *conflicto constitucional de competencias a instancia de la representación de provincias y municipios*, que se podría promover frente al Estado o la Comunidad Autónoma cuando se detectaran en sus actos o disposiciones vicios de incompetencia. Font i Llovet propuso un recurso indirecto contra leyes que permitiera conjugar una vía previa en la jurisdicción contenciosoadministrativa con un posterior acceso ante el Tribunal Constitucional (aunque reconoce los retrasos que podría ocasionar el conocimiento de este recurso en los órganos del orden contencioso-administrativo). Parejo partía de la inviabilidad de tratar igual a una Corporación Local y a una Comunidad Autónoma en lo referente al acceso al Tribunal Constitucional, recordando que la autonomía local tiene un carácter puramente administrativo y debía quedar su enjuiciamiento en la órbita de la tutela judicial ordinaria. Pérez Tremps, apuntaba que en otros países, como en Alemania, se otorga a los municipios la posibilidad de utilizar el recurso de inconstitucionalidad directo contra leyes que lesionen su autonomía, tanto frente al Estado, como frente a los Länder (en los correspondientes Tribunales Constitucionales territoriales). El citado autor detectó también cierta insuficiencia en los mecanismos de defensa de la autonomía local por parte de entidades locales individuales, no estando de acuerdo, sin embargo, con la implantación de una especie de conflicto de competencias puesto que llevaría a incrementar el ingente trabajo del Tribunal Constitucional y sería causa de nuevos conflictos entre el orden contenciosoadministrativo y aquél. Sugería una interpretación de la LOTC por parte del Tribunal, que permitiera la defensa de la autonomía desde las corporaciones locales aunque siguiera sin reconocérselas como partes legitimadas, flexibilizando las personaciones como interesadas y controlando las negativas de los tribunales a plantear cuestiones de inconstitucionalidad solicitadas por ellas. Se mostraba partidario, no obstante, de crear una nueva acción restringida ante los actos con fuerza de ley del Estado y de las CCAA, legitimando para su interposición a asociaciones representativas de municipios o a grandes corporaciones, que tendría un soporte constitucional a partir del artículo 161.1.d) CE. Jiménez Campo señaló que el recurso adecuado constitucionalmente, en manos de las corporaciones locales, debería tener un carácter *mediato* (sólo posible tras la intervención del Poder Judicial) e *indirecto* (con ocasión de la impugnación de un concreto acto derivado de

ley que afecte al ente local). Se ejercitaría de la siguiente manera: la corporación afectada habría de solicitar en el transcurso del proceso una cuestión de inconstitucionalidad frente a la ley que atacase su autonomía local y que es la base de aplicación del concreto acto que se debate; y si el órgano jurisdiccional no considera su petición cabrían a su vez dos hipotéticas opciones: o bien que se pudiera articular una queja al TC por parte de la corporación o corporaciones afectadas frente a la denegación o inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad; o bien hacer posible una queja al TC contra la ley una vez que acabara el proceso en la jurisdicción ordinaria, y siempre que en todas sus instancias se planteara sin ser atendida la cuestión de inconstitucionalidad.

El Parlamento de la VI Legislatura Constitucional dio la respuesta: acceso directo al Tribunal para la impugnación de leyes bajo determinadas condiciones. La Ley Orgánica 7/1999 de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional introduce dos motivaciones clave en el soporte de esta nueva vía: la primera, que cabe constitucionalmente el acceso directo de las autonomías locales al Tribunal Constitucional (en ese sentido se expresa el Consejo de Estado por dictamen de 18 de junio de 1998); y la segunda, que se ha de elaborar una nueva vía de acceso por la imposibilidad de otorgar legitimación a municipios y provincias mediante recursos de inconstitucionalidad, de amparo, cuestiones de competencia y conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas. La reforma, a partir de estos principios, abre un camino para que las leyes estatales y autonómicas irrespetuosas con la autonomía puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Entrando ya en materia, sugiere la modificación del Título IV de la LOTC (*De los conflictos constitucionales*) para introducir en él un nuevo conflicto denominado *conflicto en defensa de la autonomía local*, a partir de la habilitación del artículo 161.1.d) CE. Podrá plantearse el conflicto en defensa de la autonomía local por todas las normas con rango de ley procedentes del Estado y las Comunidades Autónomas que la lesionen (artículo 75.Bis. 1 LOTC). Son sujetos legitimados para impugnar: a) Los municipios, provincias e islas cuando sean destinatarios únicos de una ley. b) Cuando la disposición afecte a un ámbito territorial en el que se comprendan varios municipios (por ejemplo, una provincia una comarca, o en el caso de este expediente el conjunto de beneficiarios de un servicio mancomunado), podrán plantear el conflicto una séptima parte como mínimo de los municipios afectados que a su vez han de representar al menos a una sexta parte de la población total afectada. c) Finalmente, cuando la disposición vulneradora de la autonomía local afecte a territorios mayores como una o varias provincias, también estarán éstas legitimadas para plantear el conflicto, siempre y cuando sean al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial al que se dirige la norma legal y representen como mínimo a la mitad de la población oficial del territorio (artículo 75 ter.1 LOTC).

La interposición del conflicto requiere que las corporaciones afectadas tomen la decisión de plantearlo en sus plenos, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros (artículo 75.ter.2). Pero tras ello es necesario un dictamen del Consejo de Estado cuando el ámbito territorial afectado por la norma legal vulneradora de la autonomía afecte a un territorio de más de una Comunidad Autónoma (o cuando afecte al territorio de una Comunidad que no tiene órgano consultivo), o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en los demás casos. El dictamen es preceptivo pero no vinculante y debe solicitarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley presuntamente lesiva de la autonomía local (artículo 75 ter.3 y artículo 75 quater.1). Recibido el dictamen del órgano consultivo, las corporaciones afectadas podrán plantear en el plazo de un mes el conflicto ante el TC, fundamentado jurídicamente. Las asociaciones de entidades

locales (la FEMP, por ejemplo) podrán asistir a los entes locales para facilitar el cumplimiento de los trámites (artículo 75 quater).

El proceso ante el Tribunal Constitucional no difiere sustancialmente en las reglas seguidas para el conocimiento de otros recursos. El Tribunal puede, mediante auto motivado, decidir la inadmisibilidad de la acción cuando falte algún requisito legal o sea manifiestamente infundado. Si es admitido a trámite, dará traslado en el plazo de diez días al Gobierno y al Parlamento así como a los poderes legislativos y ejecutivos autonómicos si la norma procediese de una Comunidad. Estos, en veinte días, pueden alegar lo que estimen conveniente. Asimismo el Constitucional solicitará a las partes las aclaraciones que necesite (artículo 75 quince). El contenido del fallo del TC declarará si se ha producido una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada determinando en su caso la atribución de la competencia controvertida y resolviendo si fuera procedente las situaciones fácticas o jurídicas creadas por la lesión. Si la ley vulneradora de la autonomía es considerada inconstitucional, el pleno debe plantearse la consiguiente autocuestión (artículo 75 quince.6)

Este marco legislativo, en resumen, 1º) entiende que la garantía constitucional de la autonomía local se protege mejor por medio del acceso directo al Tribunal Constitucional. No obstante sólo se articula una vía de reacción ante las leyes y no ante actos concretos sin valor de ley de los demás poderes públicos. 2º) De entre las fórmulas política y doctrinalmente propuestas para el acceso al Tribunal se escoge un nuevo conflicto entre órganos, reformando la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 3º) Como se ha dicho anteriormente, las corporaciones locales ante vulneraciones que no provengan de norma con rango de ley deben conformarse con la protección otorgada por los tribunales ordinarios, si bien podrán acudir al recurso de amparo con carácter subsidiario alegando el artículo 24.1 CE. 4º) El legislador opta por restringir los sujetos legitimados implantando la necesidad, por regla general, de la agrupación de municipios. 5º) El acuerdo para iniciar el planteamiento del conflicto es considerado de suficiente relevancia como para exigir en pleno una mayoría cualificada. 6º) El dictamen de un órgano consultivo es un modo de *enfriar* los ánimos jurídicamente belicosos de los responsables municipales que quieran utilizar esta figura como estrategia política. Sin embargo, la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local sólo es posible después de la respuesta del órgano consultivo lo que puede retrasar mucho tiempo la solución del mismo y con ello, profundizar el posible ataque a la autonomía local. Es preciso aclarar al respecto, que si con carácter previo al conocimiento del órgano consultivo, como ocurre con este expediente y en esta Comunidad Autónoma, un órgano de la segunda retiene inexplicablemente el expediente un año sin enviarlo al Consejo Consultivo, la posible reparación de las garantías de las corporaciones afectadas ante las presuntas vulneraciones, se prolonga en el tiempo, aumentando los efectos lesivos de la norma legal que se cuestione. Finalmente, hay que recordar que el hecho que la sentencia decida sobre la *atribución de una competencia controvertida* es ciertamente problemático, puesto que no parece nada claro equiparar la solución de este conflicto en defensa de la autonomía local con los habituales conflictos positivos de competencias. En este caso más que de realizar una atribución competencial se trata de una comprobación de la constitucionalidad de la ley que afecta a una garantía de la Carta magna, o una reacción similar a la de una persona física o jurídica que, tras ver vulnerado su derecho fundamental, acude cuando procede al Tribunal Constitucional (en este caso lo afectado es una garantía constitucional).

La autonomía local como objeto de protección. El esquema territorial local, tras la promulgación de la Constitución española de 1978 continua cimentándose en dos escalones: el municipio y la provincia "(...) *elementos arquitecturados indispensables del orden constitucional.*" (F.J. 5º STC 32/81, caso *Diputaciones catalanas*), aunque existan otros *territorios* dignos de la mención constitucional. El artículo 137 CE atribuye a municipios y provincias la autonomía para la gestión de sus propios intereses. ¿A qué tipo de autonomía alude el Constituyente? El artículo 140 CE repite que los municipios tienen autonomía pero aporta un dato más: esa autonomía se *garantiza*. Respecto de la provincia el artículo 141 CE señala la autonomía de su gobierno y administración, aunque expresamente no aparece la expresión "*garantía*". El modelo territorial gira en torno al municipio, los demás entes se le superponen o forman parte física de su contenido. Su determinación constitucional así lo demuestra configurando la organización municipal de forma radicalmente democrática y con un grado de autonomía (la referida en el 140 CE) que resalta frente a la provincia y otros entes. El municipio además mantiene, frente a la diversidad de esquemas organizativos de carácter provincial o insular, un orden general básico e igual en todo el territorio nacional (salvo los municipios con régimen de *concejo abierto*) y precisamente sirve como referencia cuando se trata de buscar similitudes entre las formas organizativas supramunicipales, pues todas ellas, de una u otra manera, tienen como finalidad la asistencia y cooperación municipal.

La autonomía local es el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Así al menos se deriva de la definición contenida en el artículo 3º de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, que fue ratificada por España el 20 de enero de 1988, en el ámbito institucional del Consejo de Europa. Desde nuestro modesto punto de vista, este texto es desde su promulgación un referente indispensable para abordar el contenido de la autonomía local puesto que como veremos más adelante y a pesar de su sencillez y brevedad, logra establecer unos contenidos mínimos comunes y generales para todos los países que lo elaboran y aceptan. La Carta Europea defiende la autonomía local como camino y contribución al fortalecimiento de los principios de democracia y descentralización del poder. Sin necesidad de acudir a una pormenorizada explicación de su posición en el ordenamiento español, hay que reconocer a este texto su carácter de norma positiva estatal, incorporada por el procedimiento constitucional de asunción de los Tratados Internacionales, con las consiguientes garantías que ello implica a efectos de su modificación o derogación. La Carta es el primer instrumento internacional, jurídico y multilateral que ha definido y protegido los principios de autonomía local y ha sido ratificada por una treintena de Estados (sus antecedentes datan de los años cincuenta del pasado siglo, en la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. Austria, Luxemburgo, Dinamarca, Chipre y Alemania, fueron los cinco primeros firmantes (España el 20 de enero de 1988 la ratifica, y entra en vigor el 1 de septiembre de 1988).

Este último eslabón normativo, incorporado al derecho español, se sustenta (como toda la concepción de la autonomía local en España) sobre cuatro raíces históricas: a) la doctrina del *Pouvoir Municipal*, de Henrion du Pansey (el poder municipal es el cuarto poder, pero inferior jerárquicamente a los otros tres). b) La doctrina de la *asociación comunal*, de principios del siglo XIX, de origen germánico (*Genossenschaft*). c) La doctrina de la descentralización, precisada a finales del siglo XIX por Hauriou, y d) La doctrina del *Self-Government*, importada desde Inglaterra por Von Gneist (su idea base sería que el gobierno local es una instancia intermedia entre el Estado y la sociedad). Aportaciones trascendentales en la elaboración de la

teoría de la autonomía local son las de Romano, que se refiere al contenido jurídico del término “autonomía” como la posibilidad de una entidad de otorgarse unas reglas jurídicas, sujetas o insertas en un ordenamiento originario o estatal; o Giannini, que señala que el origen de la autonomía local se observa en todo grupo establecido en un lugar, que quiere gobernarse por sí mismo para evadir el control estatal. El proceso histórico de las unificaciones territoriales y la igualdad de derechos personales frenan la autonomía. Desgraciadamente el derecho local no siempre recuerda esta idea esencial acerca de la institución “autonomía local” como capacidad de un colectivo, de un conjunto de personas que utilizan su libertad para organizarse en su inmediato territorio.

Hoy la autonomía se considera una cualidad institucional por más que se proyecte sobre un colectivo humano. De una forma inmediata se trata de un resorte al uso del ayuntamiento (personificación “del municipio”) y de la diputación (personificación “de la provincia”, no de los ciudadanos, que ya tienen un derecho fundamental a la participación a través del artículo 23 CE). Giannini predica de la autonomía local la capacidad de dirigir su colectividad con unas directrices políticas propias (“*indirizzo politico-amministrativo*”).

Respecto de la naturaleza de la autonomía local en nuestro ordenamiento, puede asegurarse que tiene un carácter “no político”, si bien esta reflexión no puede establecerse a partir del artículo 137 CE que adjudica “autonomía” por igual a las Comunidades Autónomas, municipios y provincias. El distinto contenido de la autonomía de los entes locales deriva de la lectura e interpretación completa del resto del Título VIII. El encabezamiento del Capítulo II encuadra a las entidades locales dentro del término “administración”, mientras el capítulo siguiente dedicado a Comunidades Autónomas no adjudica a las mismas ese enunciado. Al margen de esa precisión terminológica, el artículo 143.1 CE reconoce el “autogobierno” de las Comunidades Autónomas, y el conjunto de preceptos que detallan la capacidad legislativa y las posibles competencias conducen desde el primer momento en la doctrina a predicar una radical separación en el contenido de ambas autonomías.

El significado del término no es unívoco, y como en tantas otras cuestiones de derecho local, el legislador debe perfilar su contenido. Sin embargo no por todo ello la autonomía local es sólo y necesariamente administrativa, el *autogobierno* no se puede genéricamente desechar como contenido de la autonomía local. Sánchez Morón afirma que la autonomía local, al igual que la de las nacionalidades y regiones, es un elemento esencial de la estructura democrática del Estado, entendido éste como un conjunto de poderes constituidos.

Ortega Álvarez, siguiendo la STC 32/81, caso *Diputaciones catalanas*, señala entre otras cosas, que es un límite al legislador ordinario, e interpretando la CEAL destaca la conexión entre la autonomía local y los derechos fundamentales puesto que la primera es un cauce a través del que se expresa el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (23.1 CE), si bien admite el rechazo del Tribunal Constitucional a la titularidad por parte de los entes locales del derecho fundamental señalado (SSTC 5/83, 23/83, 51/84).

Desde otros autores se destaca la autonomía como un derecho de participación que gira en torno a dos bases: la no existencia de intereses exclusivamente locales y la progresiva aparición de asuntos generales que inciden en la vida local.

Debemos compartir la opinión acerca del carácter *no político* del contenido de la autonomía local basándonos en que en ningún caso se llegará a la plasmación de decisiones locales en una norma con rango de ley, por lo que algunos autores (García Morillo, entre otros) hablan de “*autonomía de segundo grado, de baja intensidad o autonomía en el marco de la ley*”. En cualquier caso, es claro que tras veintiocho años de funcionamiento de las mismas, a tenor de sus decisiones y actuación, el atribuir a la autonomía local la naturaleza “*administrativa*” es una forma de distinguirla de la autonomía de las nacionalidades y regiones, porque evidentemente, las autonomías locales tienen un componente “*político* fundamental en su toma de decisiones, ejercitando competencias que no sólo van a tener naturaleza administrativa, y siendo regidas por corporaciones políticamente representativas.

Es de un extraordinario interés algún trabajo de Parejo en el que, entre otros temas, cuestiona la consideración del *escalón* local como mera administración y cree que su sustancia política es clara a partir de su carácter electivo (artículos 140 y 141 CE), su carácter autónomo (artículo 137 CE), el juego en ese ámbito del pluralismo político (artículo 6 CE) y la concurrencia de elecciones periódicas (artículo 140 CE); concluyendo que el pueblo enmarcado en un término municipal, tiene entidad desde el punto de vista constitucional, para servir de soporte a una representación política, de modo que es susceptible de ser representado también políticamente por las correspondientes asambleas o corporaciones representativas, a través de las cuales participa en el proceso de formación y manifestación de la voluntad política de la organización de gobierno local.

Con el texto constitucional en la mano, la autonomía local no otorga a las corporaciones locales competencias precisas con un contenido concreto como las que pueden asumir las Comunidades Autónomas, pero sí genera una capacidad organizativa y funcional. Como organización, las entidades locales gozan de personalidad jurídica plena, dependiendo de un gobierno democrático que no se ve sometido a otro poder en sus decisiones y que actúa mediante una administración pública. En cuanto a las funciones, están preordenadas a la consecución de unos fines, que se resumen en la *gestión de sus intereses*. Ello supone la aparición de un concepto claramente indeterminado “*gestión de sus intereses*”, en el contenido de la autonomía local, abierto al legislador, que será el encargado de construir su sentido. Sin embargo, la atención parlamentaria en los temas territoriales se centró desde 1978 en el desarrollo del Estado de las Autonomías, y por ello las precisiones se han realizado más por parte del Tribunal Constitucional que del legislador, a través de una jurisprudencia que comienza en las sentencias 4/81 de 2 de febrero, caso *LBRL* y 14/81 de 21 de abril, caso *aricul. 361 de la Ley de Régimen Local*. A partir de ellas se delimitan conceptos y adoptan teorías y posiciones doctrinales que repercuten en la concepción actual.

La mencionada STC 4/81 y también la 32/81, caso *Diputaciones catalanas*, entre otras, contienen la denominada *teoría de los intereses respectivos*, a tenor literal del artículo 137 CE. El interés de cada corporación no supone un fenómeno aislado, antes bien, se trata de un interés compartido con otras instituciones. La autonomía se entiende como un poder limitado, subordinado al Estado y al interés general de éste; de inferior rango al de las Comunidades Autónomas, que es política (si bien no puede la autonomía local sufrir menoscabo por el ejercicio de la autonomía de éstas); y preserva con carácter general la existencia de municipios y provincias (STC 32/81, f.j. 3º). El legislador estatal (149.1.18 CE) y el de la Comunidad Autónoma (puesto que el Estado sólo tiene según el artículo antedicho una competencia básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas)

delimitarán esos *intereses respectivos* para, una vez que lo hagan, otorgar a los entes locales las competencias necesarias para su gestión: las denominadas *competencias propias* (f.j.7º STC 32/81), que se ejercen con un margen suficiente de independencia en la dirección política.

Para el ejercicio de las competencias propias se demanda un mínimo de recursos o *recursos suficientes* (STC 4/81, f.j. 3º). No es necesario que los recursos sean propios en su totalidad, basta que su montante sea adecuado y se pueda administrar sin injerencias.

La definición del Tribunal Constitucional en la STC 32/81, caso *Diputaciones de Cataluña*, sintetiza buena parte de estos argumentos: “*La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen*”. Los asuntos que le atañen, usando el método de interpretación contenido en el artículo 10.2 CE, son aquellos que específicamente reconoce el Estado español al ratificar la Carta Europea de la Autonomía Local y desde luego no cabe interpretar que se trate de “*todos los asuntos que le atañen*” (pues con un criterio amplio podrían ser casi todos los que afectan a los ciudadanos) sino un determinado número de asuntos: “*un espacio propio de poder político*”. ¿Cuál puede ser ese ámbito de actuación que abarque una parcela de poder público pero que no agote todo lo que pudiera considerarse interés propio en sentido amplio? De nuevo, a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local, serían el ejercicio de todas las iniciativas cuya competencia no esté reservada expresamente por ley a otra autoridad (artículo 4.2 CEAL), la disposición de unas competencias concretas pero plenas o completas (artículo 4.4), el derecho de la comunidad local a ser consultada en las decisiones que le afecten (artículo 4.6) especialmente si se van a modificar sus límites territoriales (artículo 5 CEAL), la posibilidad de definir sus propias estructuras administrativas y los procesos de selección de su personal (artículo 6 CEAL); la entidad local ha de ser controlada administrativamente por un procedimiento preestablecido (artículo 8 CEAL), ha de disponer de unos recursos financieros (artículo 9 CEAL), puede asociarse con otras comunidades o entidades locales para la consecución de fines comunes (artículo 10 CEAL) y, finalmente, desde el punto de vista de las garantías, la Carta confiere a los representantes un estatuto que garantice el libre ejercicio de su mandato (artículo 7 CEAL) y otorga al ente la capacidad de disposición de una vía de recurso jurisdiccional que asegure el respeto de todos los principios y competencias atribuidas (artículo 11 CEAL). Las Entidades locales de España han de beneficiarse de todos y cada uno de los puntos que contiene la autonomía local definida en la mencionada Carta, si bien las leyes disponen los canales de ejercicio y límites que sujetan a las corporaciones.

Como se puede comprobar la autonomía local no es una declaración constitucional vacía de contenido. Lo tiene, sin que pueda quedar a merced de la ilimitada actuación legislativa, como ocurre con los derechos fundamentales:

Carl Schmitt afirmaba la existencia no sólo de *derechos fundamentales*, sino también de *garantías institucionales*: conjunto de mecanismos arbitrados por el constituyente para que el legislador ordinario no afecte la esencia de determinadas instituciones. El propio Schmitt propone como ejemplo de garantía institucional *la autonomía local*. La autonomía local es una garantía institucional pero no un derecho fundamental (STC 26/87, caso *Ley de Reforma Universitaria*). El sujeto se beneficia de la protección de sus derechos, por ejemplo en España, a través de mecanismos como el recurso de amparo y las instituciones lo hacen gracias a la garantía institucional, completada con la acción que nos trata. Esta distinción entre derecho fundamental y garantía institucional se puede cimentar por un lado en que al primero se le

reconoce un contenido esencial y a la segunda un contenido mínimo o *imagen maestra* de carácter intocable; y por otro lado en la adjudicación a los titulares del derecho fundamental del mecanismo reactivo del recurso de amparo, resorte del que no disfrutaban las instituciones con la misma facilidad. Esta segunda diferencia es la que nos parece más evidente. Doctrinalmente se apuntan otros elementos distintivos, que no influyen en sus efectos (el citado Carl Schmitt, al elaborar su teoría, diferenciaba los derechos fundamentales a los que atribuía un carácter absoluto y anterior al Estado como esferas de libertad, frente a las garantías institucionales a las que contemplaba como relativas y posteriores al Estado). La STC 32/81, caso *Diputaciones catalanas*, aplica en nuestro país la teoría de la garantía institucional por primera vez. Uno de los estudios realizados en España por aquellos años, a cargo de Parejo, nos transmitió la *doctrina de la garantía institucional*, que se deduce de Schmitt a través de la doctrina Schmidt-Jortzig, mayoritaria en los años ochenta del siglo XX entre los administrativistas de España. Se caracteriza en tres dimensiones esta técnica de protección: la primera que ampara la institución de cualquier ataque de los poderes públicos (*Schutzrichtung*), la segunda, que protege el contenido esencial (*Schutzdichte*) y la tercera que rechaza las medidas que rompan con la institución aceptada mediante un desarrollo normativo irracional (*Zeitlicher Schutzdichte*).

En España corresponde al legislador estatal la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencias (STC 214/89 caso *Ley de Bases de Régimen Local II*, f.j. 3º, puesto que: "La garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado"), y al legislador autonómico, en su caso, el complemento y desarrollo. Como decimos, el propio legislador señala los métodos para determinar el contenido mínimo o *imagen maestra* de la garantía. Existen varios criterios para la determinación del contenido: históricos-sociológicos, funcionales, etc., y posteriormente en base a esos criterios el legislador describe el contenido. ¿Qué queda entonces a las Corporaciones locales, que son las interesadas?: parece que la concreción en cada momento y ocasión del contenido adjudicado por la labor legislativa. García Fernández expuso ya en 1985 que no se trata de una mera *garantía institucional*, sino de una *garantía constitucional*, que consiste en la existencia de una institución garantizada con unos rasgos también garantizados desde el propio texto constitucional.

Ello determina un núcleo indisponible para el legislador que se extrae de los propios artículos constitucionales. Los municipios gozan de un conjunto de competencias para cumplir dos funciones, una de gobierno (con una dirección política señalada por los electores) y otra de administración (el municipio escoge los medios que considere adecuados para el cumplimiento de los fines del gobierno). Para cumplir estas finalidades necesita disfrutar de una serie de potestades normativas, organizativas, financieras y de personal. Aja concluye en este sentido con la necesidad de abandonar la teoría de la garantía institucional y profundizar en el criterio de los "intereses respectivos" del 137 CE o bien realizar una delimitación más completa de competencias entre Comunidades Autónomas y municipios para prevenir los posibles problemas. Lo cierto es que los intereses de los distintos entes territoriales se solapan en la mayoría de las ocasiones y las decisiones institucionales pueden recaer sobre los mismos problemas o situaciones, por ello se acude a principios o reglas basados en la colaboración interterritorial y "participación" en las decisiones sobre asuntos que afecten a la comunidad local con independencia de la atribución normativa de competencias del Estado y CCAA, ya que los intereses propios no tienen porqué ser exclusivos de un solo ente.

Retomando la lectura conjunta del articulado constitucional sobre corporaciones locales, la interpretación de lo que se defina como esencia de la garantía no puede desconocer los siguientes mandatos: a) Municipios y provincias son parte de la estructura territorial del Estado y son los sujetos que disfrutan la autonomía local (137 CE). b) Sus intereses han de gestionarse desde un poder autónomo (137 CE) y ese poder, en cualquier caso, encierra un contenido que se traduce en la necesidad de una organización (para la gestión) administrativa, aunque con un elevado componente político, puesto que se precisa descubrir cuales son los *intereses propios* de cada momento dentro del margen expresado por el legislador. c) La dirección política debe basarse en un proceso previo de elección popular, que canalice su voluntad a través de representantes democráticos (140 y 141.2 CE), si bien para los municipios el proceso de elección se debe efectuar obligatoriamente a través de un sufragio activo que reúna las condiciones enumeradas en el 140 CE. d) Debe respetarse una personalidad jurídica de la comunidad local en todo caso. e) Los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones están garantizados (suficiencia financiera) bien a través de tributos propios o participando en los autonómicos y estatales (142 CE). f) En cuanto al espacio geográfico donde se desarrollan las competencias, término municipal y provincial, sólo el cambio de los límites geográficos provinciales requiere ley orgánica de las Cortes Generales (141.1 CE), mientras el de los términos municipales puede ser objeto de alteración con una ley autonómica (148.1.2° CE).

Y a ello ha de añadirse lo establecido por varios preceptos de la CEAL, muy en especial el artículo 4, que paso a reproducir:

“Artículo 4.º Alcance de la autonomía local:

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.”

El marco normativo de carácter general fijado por la Constitución, el legislador estatal (en la Ley de Bases de Régimen Local, o en las normas de haciendas y

financiación local), y las Comunidades Autónomas en su legislación específica, se imbrica con la recepción de las disposiciones de la CEAL, que acaba teniendo el mismo alcance de aplicación, concediendo así una guía sobre el contenido y sobre la garantía de la autonomía local. En resumen, disfrutar de autonomía local consiste en disponer plenamente de las competencias adjudicadas por la ley, con el correspondiente apoyo financiero para ello; y conocer y participar (en mayor o menor medida) en las demás cuestiones ajenas a sus competencias que afecten a los intereses de su territorio y población.

El recurso del Excmo. Ayuntamiento de Toledo, el dictamen del Consejo y la disidencia de este voto particular. De la anterior exposición se comprenderá que las normas jurídicas alegadas por el Ayuntamiento y la respuesta dada por la mayoría del Consejo Consultivo, se han limitado a alegar y evaluar respectivamente, una serie de preceptos de la legislación autonómica que daban cobertura legal a una subida del precio del agua que perjudica gravemente las arcas del municipio de Toledo. Modesta y respetuosamente quiero discrepar de este enfoque para señalar desde la apelación a las normas constitucionales, convencionales y legales que configuran la autonomía local, que en el presente caso parece esconderse, una afectación genérica de la misma, tras la aplicación de las normas evaluadas por el dictamen, hacia el Ayuntamiento de Toledo que:

1º) Requiere el agua del pantano, por el que se le impone una determinada tasa. Aunque las necesidades de su población también se cubran desde otros embalses, los mismos no pueden abastecer en su totalidad las necesidades de la ciudad. Así ha de firmar un convenio donde su capacidad de alterar las condiciones económicas es prácticamente inexistente de cara al futuro.

2º) Perfecciona un convenio con la Comunidad Autónoma, que tiene la competencia para terminar periódicamente influyendo en el precio final de ese servicio, en el que carece en la práctica de margen de maniobra, si quiere ofrecer agua a los ciudadanos.

3º) No es consultado de un asunto que, en los términos de la autonomía local concretada por el artículo 4.6 CEAL, le atañe de una forma clara (como el agua de Picadas), concreta e inmediata. Así, las exigencias de este precepto (*“Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.”*), son ignoradas por la Comunidad Autónoma que a), se encuentra en la posibilidad de comunicar en cualquier momento al Ayuntamiento su propósito de fijar en los presupuestos el tipo de gravamen sobre el agua de Picadas y elude su deber, b) pendiente una iniciativa de recurrir ante el Tribunal Constitucional, actúa de la misma manera en el siguiente ejercicio presupuestario, desconociendo el tiempo y la forma de dirigirse a las corporaciones afectadas; e incluso eludiendo este deber con evidente mala fe, se abstiene de tramitar el dictamen ante el Consejo Consultivo durante un año, sin que la normativa le encomiende ninguna actuación que justificara el transcurso de tiempo, ni su inacción, y c), que prescinde de cumplir el mandato de consulta debida en una *cuestión que afectará directamente*, al Ayuntamiento.

4º) Que ve condicionado su autogobierno, obligando a la corporación a adoptar medidas financieras para asumir la voluntad periódica legislativa de poner precio al agua. Frente a ello, la filosofía plasmada en el dictamen pasa por entender que la configuración de la autonomía local en el marco de la ley consiste en admitir por bueno todo lo que puedan hacer otros entes territoriales (en este caso la

Comunidad Autónoma) siempre que tengan, como en este supuesto, habilitación legal. Nuestra opinión al respecto, como se ha comprobado, es que la configuración de la autonomía ha de descubrirse desde la propia norma constitucional y la normativa de régimen local aplicable en España o incorporada al ordenamiento español, que trate específicamente el campo de actuación de las corporaciones locales. De lo contrario la misma queda al arbitrio de todas las medidas legales sectoriales que legitimen actuaciones administrativas lesivas frente a las corporaciones locales.

La jurisprudencia del Alto Tribunal de garantías, posterior a la introducción de esta acción extraordinaria reactiva, reproducida en el dictamen y usada en el mismo como fundamento jurídico, apuesta con claridad por trascender del mero uso legislativo y salvaguardar un espacio constitucional cierto, de configuración o precisión legal correcta y no de simple remisión a ley: *“(..) la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional”* (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 9, citada por la STC 159/2001). *“(..) la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.”* (STC 159/2001, de 5 de julio, F. 4; reproducido después en las recientes STC 51/2004, de 13 de abril, F. 9, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4).”

El precio del agua de Toledo depende cada año de lo que determina la Comunidad Autónoma. Tal resultado tiene lógica en una adjudicación competencial, y es un proceder tan razonable y normativamente respaldado como lo es el derecho del Ayuntamiento a recibir comunicación previa, de conocer y opinar, sobre lo que le va a afectar de una forma evidente, concreta y directa.

Por último en referencia a otros extremos del debate, quisiera respetuosamente apuntar que la relevancia constitucional que se esconde tras este intento de acción resulta compatible con otras opciones administrativas y judiciales en manos de la corporación local, para la defensa de sus intereses ante actos de aplicación de ley, que señala el propio dictamen. Pero es evidente que la negación de la vía constitucional en determinados casos, vaciaría de contenido la salida jurídica de acceso al Tribunal Constitucional, operada tras los cambios legislativos de 1999.

Como ya se ha fundamentado al explicar la configuración legal de esta acción extraordinaria, la ausencia de preceptividad de los dictámenes de los órganos consultivos, no cierra al Excmo. Ayuntamiento de Toledo la posibilidad de acudir al

Tribunal Constitucional, pero su iniciativa ha de acompañarse con carácter previo a su llegada de nuevo a este Consejo, de la respectiva iniciativa conjunta con los municipios de su entorno. Tras ello, delimitando el objeto del recurso a los artículos de la Constitución señalados y fundamentando a través de los oportunos documentos de prueba, el alcance efectivo del daño causado por la normativa de la Comunidad Autónoma a su autonomía local en general, y en particular el menoscabo del “*mínimo de recursos*” cuyo mantenimiento exige la primera; se podría ejercitar la acción contenida en el artículo 75. ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

El legislador, es evidente, dio un paso importante en la defensa de la autonomía local, pero el procedimiento establecido, como demuestran los excepcionales casos que en los últimos siete años han llegado al Alto Tribunal, no parecen actuar de freno ante la ferocidad competencial y ejecutiva de las Comunidades Autónomas en nuestro país, cuya expansión se produce a costa del Estado y de las Corporaciones Locales. Lamentablemente, éstas últimas, no disfrutaban de los medios constitucionales de defensa de los que el primero si goza, ante la reorganización y concentración del poder en torno al hecho regional, que se produce en España desde hace veinticinco años.

Todo ello no debe desanimar a municipios y provincias a la hora de dar una dimensión constitucional, y no sólo legal, a sus justas reivindicaciones, reaccionando a partir de la institución constitucional garantizada “*autonomía local*”, en defensa de un espacio de decisión, coparticipación, o al menos, como se muestra en este expediente, comunicación o consulta (y muy especialmente de protección de sus recursos económicos mínimos o suficientes, destinados al cumplimiento de sus atribuciones), que el marco legal no puede menoscabar con la excusa de proyectarse sobre una autonomía “*administrativa, o de segundo grado*”.

6.4. ATC 322/2007, de 3 de julio, por el que se indamite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5192/2007, interpuesto contra el artículo 49.1.A) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.

Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el día 7 de junio de 2007 doña Sofia María Álvarez-Buylla Martínez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Ayuntamiento de Toledo, plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 49.1 a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006.

2. Dicho precepto dispone lo siguiente:

"Artículo 49. Tipo de gravamen del canon de aducción y del canon de depuración.

1. El tipo de gravamen del canon de aducción regulado en el Capítulo II del Título V de la Ley 12/2002, de 27 de junio (LCLM 2002, 187), reguladora del ciclo integral del agua, se fija, a los efectos y por el plazo de vigencia previstos en el art. 45 de dicha Ley, en la forma siguiente:

a) Tipo de gravamen de 0,24043 euros por metro cúbico de agua determinados en la forma establecida en el art. 43 de la Ley 12/2002, en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a los municipios integrados en el Sistema de abastecimiento de Picadas."

3. El conflicto formalizado se justifica en los motivos que a continuación se resumen:

a) El precepto cuestionado regula el tipo de gravamen, expresado en euros por metro cúbico, del denominado "canón de aducción", tasa que han de satisfacer una serie de Ayuntamientos castellano-manchegos que se abastecen de agua desde el embalse de Picadas por las actuaciones que realiza la Comunidad Autónoma en materia de regulación, captación, conducción, potabilización y depósito de almacenamiento, de acuerdo con lo previsto en los arts. 2 y 40 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, por la que se regula el ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, actuaciones todas ellas previas a la distribución mediante redes municipales hasta las acometidas de los consumidores.

El tipo de gravamen del citado canon se estableció por vez primera en la Ley 12/2004, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2005, mientras que en el precepto recurrido se produce una subida sustancial de dicho tipo de gravamen, vulnerando con ello, a juicio de los recurrentes, el art. 134.7 CE así como la autonomía local constitucionalmente garantizada, en especial, en su vertiente financiera.

b) En cuanto a la vulneración del art. 134.7 CE, precepto que prohíbe que la Ley de Presupuestos del Estado pueda crear tributos o modificarlos, salvo que una ley tributaria sustantiva así lo prevea, la Corporación recurrente alega que el art. 45 de la Ley castellano-manchega 12/2002, creador del citado canon, establece que éste será fijado, previo el estudio económico justificativo correspondiente y atendiendo a la finalidad del tributo, por la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del año siguiente a la constitución de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, y se prorrogará para los ejercicios sucesivos mientras no sea modificado o derogado expresamente. De esta redacción deduce que el canon ha de ser fijado en una sola Ley, la de Presupuestos para el año 2005, sin que pueda ser susceptible de modificación anual mediante las sucesivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, puesto que de la norma que crea el tributo no puede deducirse que habilite para modificarlo. Asimismo entiende que el incremento sufrido por la tasa supone una modificación de carácter sustancial equivalente a una auténtica creación del tributo, al modificar un elemento esencial del mismo, como es el tipo de gravamen.

c) En lo relativo a la vulneración del principio constitucional de autonomía local, el escrito de promoción argumenta que el incremento del canon, decidido unilateralmente y sin justificación por la Comunidad Autónoma, va en contra de la buena fe que ha de regir la relación entre las Administraciones públicas, teniendo en cuenta que el denominado Sistema de abastecimiento de Picadas se estableció mediante un Convenio de colaboración suscrito por la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y treinta Ayuntamientos de esa

Comunidad Autónoma. Adicionalmente se alega que las consecuencias de este incremento tributario pueden desequilibrar la política financiera de los Municipios afectados, debido a la contraprestación económica que han de abonar a la Comunidad Autónoma por las actuaciones prestadas para asegurar el servicio de abastecimiento de agua a la población, de competencia municipal ex art. 25 LBRL, lo que puede, a su vez, reducir la capacidad efectiva del Ayuntamiento para gestionar el citado servicio con el consiguiente perjuicio para los ciudadanos.

Por todo ello se solicita que se declare la existencia de vulneración de la autonomía local por parte del precepto impugnado.

Fundamentos Jurídicos

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local ha sido promovido por la Procuradora de los Tribunales doña Sofía María Álvarez-Buylla Martínez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Toledo, tal como resulta del encabezamiento y del suplico de la demanda. El mismo tiene como objeto el art. 49.1 a) de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006, que establece el tipo de gravamen del canon de aducción que, por la prestación por la Comunidad Autónoma del servicio de abastecimiento de agua en alta, han de satisfacer los Municipios integrados en el denominado Sistema de abastecimiento de Picadas.

La demanda hace referencia expresa a que aporta el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, emitido el 17 de abril de 2007, así como los acuerdos plenarios de cinco Municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Toledo, Ugena, Yeles, Cobeja y Añover de Tajo), si bien en realidad en el expediente se adjuntan, entre otra documentación, dos más, los de los Municipios de Olias del Rey y Magán, no citados expresamente en el escrito de promoción. Estos acuerdos resultan del siguiente o similar tenor: "Someter a este Pleno la autorización para realizar los trámites oportunos de acudir al Tribunal Constitucional, si procede, en defensa de los intereses de este Ayuntamiento y de todos los ciudadanos de Toledo por esta subida injustificada y abusiva del agua de Picadas".

2. El precepto impugnado tiene como destinatarios "los municipios integrados en el Sistema de abastecimiento de Picadas". Al respecto la demanda adjunta el Convenio de colaboración relativo a la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta desde el embalse de Picadas, suscrito el 28 de abril de 2000, entre la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y una serie de Ayuntamientos de esa Comunidad Autónoma. Del citado convenio puede deducirse que los Municipios a los que hace referencia el precepto cuestionado son los treinta firmantes del mismo, los cuales, por tanto, y en la medida en que son los obligados al pago del canon de aducción de acuerdo con el tipo de gravamen establecido en el precepto cuestionado, constituyen el ámbito de aplicación de lo previsto en el art. 49.1 a) de la Ley 13/2005. Por ello, de conformidad con la regla de legitimación establecida en art. 75.ter.1 b) LOTC, el presente conflicto en defensa de la autonomía local ha de ser promovido por un número mínimo de cinco Municipios, por suponer al menos un séptimo de los treinta incluidos en el ámbito de aplicación del precepto cuestionado, y que representen como mínimo un sexto de su población.

Sin embargo el escrito de promoción del conflicto se plantea exclusivamente en representación del Ayuntamiento de Toledo, el cual, por sí solo, carece de legitimación para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, pues no

resulta ser el destinatario único de la disposición cuestionada, por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 75.quince.1 LOCT, procede declarar la inadmisión del presente conflicto.

El hecho de que con la demanda se aporten los acuerdos plenarios de otros seis Municipios resulta intrascendente para el control del requisito procesal de la legitimación, pues lo que debe contar es si dichos Municipios recurren o no, y es claro que la mera lectura de la demanda pone en evidencia que el único recurrente es el Ayuntamiento de Toledo.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Madrid, a tres de julio de dos mil siete.

7. ATC 251/2009, de 13 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5305/2009, interpuesto contra el artículo 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, que da nueva redacción al apartado 1 del artículo 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

7.1. Norma impugnada.

El artículo 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, que da nueva redacción al apartado 1 del artículo 196 de la ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

7.2. Entidad local que promueve el conflicto.

36 municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja: Aldeanueva de Ebro, Alesanco, Alfaro, Almarza de Cameros, Arnedillo, Arrúbal, Ausejo, Autol, Baños de Rioja, Baños de Río Tobía, Berceo, Brieva de Cameros, Camprovín, Canales de la Sierra, Casalarreina, Corera, Ezcaray, Herce, Herramélluri, Hormilla, Lagunilla del Jubera, Logroño, Mansilla de la Sierra, Murillo de Río Leza, Navarrete, Ollauri, Préjano, Rincón de Soto, Santo Domingo de la Calzada, Sojuela, Sotés, Tormantos, Torrecilla en Cameros, Valgañón, Ventosa y Villarejo.

7.3. Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja de fecha 27 de abril de 2009.

En Logroño, a 27 de abril de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. José María Cid Monreal, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 34/09

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con la petición de dictamen cursada por los Ayuntamientos de Aldeanueva de Ebro, Alesanco, Alfaro, Almarza de Cameros, Arnedillo, Arrúbal, Ausejo, Autol, Baños de Rioja, Baños de Río Tobía, Berceo, Brieva de Cameros, Camprovín, Canales de la Sierra, Casalarreina, Corera, Ezcaray, Herce, Herramélluri, Hormilla, Lagunilla del Jubera, Logroño, Mansilla de la Sierra, Murillo de Río Leza, Navarrete, Ollauri, Préjano, Rincón de Soto, Santo Domingo de la Calzada, Sojuela, Sotés, Tormantos, Torrecilla en Cameros, Valgañón, Ventosa y Villarejo, al amparo del art. 75 ter, apartado 3, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), modificada, sobre el particular, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en relación con la posible lesión de la autonomía local en la que ha podido incurrir el art. 40.2 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, que modifica el art. 196.1 de la Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 29 de diciembre de 2008, el Boletín Oficial de la Rioja publicó la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, cuyo art. 40, modifica diversos preceptos de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. En concreto, el apartado segundo de dicho precepto da una nueva redacción al art. 196.1 de la referida Ley, que queda redactado de la siguiente manera:

“1. Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo promovidos por las Administraciones Públicas estarán igualmente sujetos a licencia municipal, salvo las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma.

Se considerarán obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja aquéllas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc. No obstante, el ayuntamiento interesado dispondrá del plazo de un mes para informar tales proyectos y actuaciones en relación al planeamiento vigente. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera evacuado el informe se entenderá otorgada la conformidad al proyecto. Cuando la obra pública de interés general de la Comunidad Autónoma resulte disconforme con el planeamiento urbanístico deberá modificarse éste o recogerse en la primera revisión del mismo”. La reforma legal ha consistido, en realidad, en la introducción, en el inicio del párrafo segundo, de la frase “al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”, pues el resto del precepto transcrito no ha sido alterado.

Segundo

A la vista de ello, los Plenos de los Ayuntamientos referenciados, previos los trámites internos de asesoramiento legal preceptivo, acordaron, por mayoría absoluta, plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la

autonomía local contra el art. 40.2 de la citada ley autonómica y, asimismo, solicitar al Consejo Consultivo de La Rioja la emisión de dictamen en relación con la posible vulneración de la autonomía local (constitucionalmente garantizada en el art. 137 de la Constitución) efectuada por la citada ley autonómica, a los efectos establecidos por el artículo 75 ter.3 de la LOTC.

El Ayuntamiento de Logroño ha remitido la documentación más completa, consistente en certificación del Acuerdo del Pleno, de 25 de marzo de 2008; fotocopia de la Ley autonómica; informe jurídico del Secretario General del Pleno de 16 de marzo de 2009; Propuesta-informe del Acuerdo plenario, de la Asesoría Jurídica, de 12 de marzo de 2008.

La fundamentación de la lesión de la autonomía local se contiene en el apartado 2 del Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Logroño, y, en el apartado 3, se establece la finalidad del planteamiento del conflicto, argumentos que, con mayor o menor concreción, asumen los demás Ayuntamientos que han acordado plantear el conflicto. Dicen así dichos apartados:

“2. La regla general es la necesaria obtención de licencia urbanística municipal para las obras realizadas dentro del término municipal, incluso las realizadas por otras Administraciones Públicas. En este sentido se establece en el apartado 1º del propio artículo, y ello porque la concesión de licencias urbanísticas es una competencia tradicionalmente propia del municipio. La propia Exposición de Motivos de la LOTUR así lo entendía cuando señalaba que la regulación del régimen de las licencias atendía al necesario respeto a la legislación básica en la materia de régimen local y a la vez coordinada con el nuevo régimen local de la Comunidad Autónoma recogida en la nueva Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja. Esta última, por ejemplo, en su artículo 193.1 establece, que las entidades locales podrán exigir a las entidades públicas la obtención de las autorizaciones o licencias previas al ejercicio de su actividad en los supuestos previstos por la Ley.

La reforma de la norma excepciona del cumplimiento de la regla no solo a las grandes infraestructuras supramunicipales de interés general, que ya lo estaban, sino también a todo el conjunto indefinido de obras que se produzcan en desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial. Dada la gran variedad de instrumentos de ordenación, el que algunos de ellos no son propiamente tales sino que son planes urbanísticos (autonómicos), la infinidad de instrumentos de todas las clases que pueden derivar de los mismos, las múltiples obras públicas que pueden originar incluso en el ámbito de un solo municipio...etc, determinan que la nueva redacción del artículo, que no hace ninguna clase de distinción, tenga un potencial tan amplio, que puede acabar convirtiendo la excepción en la regla, vulnerando la autonomía local que se refleja en su competencia para otorgar licencias urbanísticas.

A la vista de dicha redacción y del carácter agotador y expansivo que potencialmente podrían tener los instrumentos de ordenación del territorio (para ello basta una lectura de sus finalidades) se podría llegar al hipotético caso de que ninguna obra que ejecute la Comunidad Autónoma de La Rioja, por ella misma o a través de sujetos públicos o privados, que lleven a la práctica los citados instrumentos, estaría sujeta a licencia municipal. Y no hay que olvidar que algunos de dichos instrumentos de ordenación del territorio se desarrollan posteriormente en planes propiamente urbanísticos y, por tanto, finalmente, en obra urbanizadora o edificadora de toda clase; pudiendo darse el caso de que, por mor de la nueva redacción de la Ley, se considerase innecesaria la licencia municipal.

Teniendo en cuenta también las consecuencias de descoordinación técnica de esos ámbitos de ordenación urbanística regional con el resto del municipio, por la exclusión del control municipal ejercido a través de las licencias, basta pensar en los servicios de abastecimiento o accesos, ordenanzas de construcción, control de actividades, conservación de las construcciones y dotaciones...etc

En definitiva, la reforma legal limita injustificadamente la autonomía local que se refleja en la competencia municipal para otorgar licencias urbanísticas; es totalmente innecesaria, pues la propia Ley ya establecía qué tipo de grandes infraestructuras estarían excluidas de la licencia municipal (incluidos los Proyectos de Interés Supramunicipal); se aleja de la necesaria colaboración interadministrativa y de respeto al ámbito competencial propio que establecen tanto el art. 10 de la LBRL como los artículos 4 y 96 de la Ley autonómica 1/2003; y, en la práctica, puede general un alto grado de inseguridad jurídica.

3. Siendo perjudicial a los intereses municipales, procede ejercitar las acciones en defensa del interés y autonomía local contra la citada reforma legislativa, bien sea para conseguir una declaración sobre la vulneración de la autonomía municipal (con su eventual inconstitucionalidad), o bien, al menos, para que a través de su interpretación jurídica, se fijen los límites al futuro ejercicio de la competencia territorial autonómica en relación con la competencia municipal para otorgar licencias”.

Tercero

Los Alcaldes de los Ayuntamientos referenciados, han solicitado por conducto de la Consejería de Administraciones Públicas y Política local y dentro del plazo hábil para ello, la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 26 y 31 de marzo de 2009, registrados de entrada en este Consejo el día 1 de abril de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido por 36 Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma de La Rioja que pretenden plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local.

Segundo

Mediante escrito de fecha 2 de abril de 2009, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día

de la Sesión 6/09, del Consejo Consultivo, siendo debatida en sendas reuniones los días 24 y 27 de abril de 2009.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Competencia del Consejo Consultivo y carácter del dictamen.

El presente dictamen reviste carácter preceptivo, de acuerdo con lo establecido en el art. 75 ter.3 LOTC, en conexión con los arts. 11,j), de nuestra Ley reguladora, núm. 3/2001, de 31 de mayo; y 12.2,J), de nuestro Reglamento orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en “cualquier otro asunto que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo”. Esta cláusula residual da entrada y cobertura al conflicto en defensa de la autonomía local previsto en el citado art. 75 ter.3 LOTC, dado que no cabe integrar este nuevo proceso constitucional en ninguno de los otros supuestos de intervención preceptiva de este Consejo Consultivo contemplados en los apartados anteriores del art. 11 de nuestra Ley reguladora y, en particular, respecto del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias, por la singularidad del conflicto en defensa de la autonomía respecto de dichos procesos, a los que no es equiparable (STC 240/2006, F.J.1 y 2).

La preceptividad de nuestro dictamen deriva, pues, del citado art. 75 ter.3 LOTC citado, en cuanto establece que, una vez iniciada la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local mediante acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y de manera previa a la formalización del conflicto, “deberá solicitarse dictamen, con carecer preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado”.

Aunque no lo diga expresamente dicho párrafo legal, parece obvio entender que el dictamen de este Consejo Consultivo examinará la posible lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada que cabe imputar a la ley autonómica, de acuerdo con el tenor literal del art. 75 bis.1 LOTC (“normas del Estado con rango de ley o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”).

Nada establece la LOTC en cuanto al plazo para la emisión del dictamen, razón por la que debemos estar a las reglas generales establecidas en nuestra ley y reglamento orgánicos. De acuerdo con el art. 15.1 de nuestra Ley reguladora, el plazo de emisión es “de treinta días hábiles contados desde la recepción del expediente”, pues no cabe entender aplicable, por la pluralidad de legitimados existentes, la urgencia del dictamen, en cuyo caso el plazo “será de quince días hábiles”.

Segundo. De los conflictos en defensa de la autonomía local.

A) Características del nuevo proceso constitucional.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, regula, en el marco de lo dispuesto por el art. 161.1.d) CE,

un nuevo proceso constitucional denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, “la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes Locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía...El nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, que permitirá a este desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder”.

De esta manera, se remedia la carencia que había denunciado la doctrina y las asociaciones representativas de los entes locales (FEMP) en el sistema de garantías jurisdiccionales de la autonomía local existente en nuestro ordenamiento. A este déficit se ha referido el Consejo de Estado en su Dictamen 2484/98, emitido sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, señalando que:

“1. La Constitución española proclama en su artículo 137 ‘la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’ de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado. No obstante, como es sabido, existe una diferencia en el tratamiento constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales. La autonomía de las primeras no solo es reconocida por la Constitución sino que también encuentra un desarrollo de principio a través previsiones directas sustantivas en materia competencial (artículos 148 y 149, fundamentalmente). De modo consecuente con ello, la propia Constitución configura un mecanismo ‘ad hoc’ ante el Tribunal Constitucional de defensa de dicha autonomía a través de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1.c). (...)

En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada ‘garantía institucional’. Que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial ‘sino la preservación de una institución en términos reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía ‘cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre’ (STC 32/1981). Así, ‘la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos’ (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía no lleva aparejado el reconocimiento a las Entidades Locales que la tienen garantizada de ‘un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley’.

La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares”.

Para el Consejo de Estado, el proyecto de reforma responde al propósito de abrir un cauce directo de defensa de la autonomía de las entidades locales ante la jurisdicción constitucional, configurado con perfiles propios y diferenciado respecto de los dos tipos de conflictos ya previstos en el Título IV de la LOTC.

Su regulación está contenida en los arts. 75 bis a 75 quinquies LOTC. La peculiar configuración técnico-jurídica de este nuevo proceso constitucional –que tiene elementos comunes pero, a la vez, diferenciados, del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias-, guarda relación con la necesidad de sortear la falta de legitimación de las entidades locales en los procesos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias (art. 161 y 162 CE, circunstancia que explica el doble pronunciamiento necesario en este proceso), al tiempo que persigue evitar el colapso del Alto Tribunal (objetivo que explica las restricciones al acceso individualizado de las Entidades locales, al que nos referiremos más adelante). Estas singularidades han dado lugar a contrapuestas discusiones doctrinales sobre diversos extremos, que no se han aclarado tras las dos únicas Sentencias dictadas hasta el momento en la materia (la STC 240/2006 –caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta- y la 47/2008 –caso de la supresión de la Entidad Metropolitana de l’Horta valenciana-).

Adviértase la dificultad objetiva de la función encomendada al Tribunal, pues, en su sentencia, debe declarar “si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida” (art. 75 quinquies.5 LOTC), sin otro canon o parámetro del conflicto que la “autonomía local constitucionalmente garantizada”, autonomía que la Constitución se limita simplemente a reconocer y declarar (“autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”), sin que exista en la Carta Magna –a diferencia de la posición constitucional de las Comunidades Autónomas y Estado (arts. 148 y 149)- un listado de competencias susceptibles de atribución a los municipios, provincias e islas.

Éste es el escueto parámetro de control con el que el Tribunal Constitucional –o ahora este Consejo Consultivo- debe contrastar la norma impugnada, a fin de declarar “si existe o no vulneración” de la autonomía local. La singularidad de este peculiar proceso constitucional estriba –ha dicho la STC 240/2006, F.J.8-, en que la Ley Orgánica 7/1999 “no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse...canon o criterio valorativo que habrá de ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE)”.

La reconstrucción del parámetro de control a partir de la abundante y no siempre clara jurisprudencia constitucional no es tarea sencilla, precisamente por los interrogantes y dudas que suscita la STC 240/2006, en particular, sobre el valor que cabe atribuir a la legislación básica estatal en la materia (Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985), como parámetro de control en este singular proceso constitucional que es el conflicto en defensa de la autonomía local. Sorprenden algunas de las afirmaciones del Tribunal respecto de su anterior jurisprudencia: “Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso, no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local”, de manera que dicha Ley no “constituye siempre canon de validez de la ley estatal o autonómica” (STC 240/2006, F.J.8).

Para el Tribunal, “la legislación básica de régimen local no se integra en el ‘bloque de constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales” (F.J.8), pues la ley básica “no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta de las demás leyes ordinarias del Estado”. Sin embargo, respeto de las leyes autonómicas, admite que la legislación básica estatal puede ser canon de validez, si bien limitado estrictamente a aquellos aspectos de dicha ley que sean enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representa más que exteriorizaciones o manifestaciones (en los términos adelantados por la STC 159/01, F.J.4), planteamiento que “difumina” o “degrada” la tradicional función que el Alto Tribunal había reconocido a la Ley reguladora de Bases de régimen local (SSTC 27/87, 213/88, 259/88, 331/93, 109/98, 11/99, e incluso en la 159/01).

B) Doctrina constitucional sobre el contenido mínimo o núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía local que debe respetar el legislador. La Constitución reconoce y garantiza la autonomía de los municipios, provincias e islas para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137, 140 y 141 CE). Este principio estructural de la organización territorial del Estado no es sino la plasmación organizativa y funcional del principio del autogobierno ciudadano, fundamento del régimen municipal moderno que se implanta tras la Revolución francesa, a finales del siglo XVIII. La administración de los asuntos que genera el hecho de la convivencia en común en los pueblos y ciudades corresponde a los que están sobre lugar. Este mismo es el fundamento de la Administración local en la Constitución de 1978. Municipios, provincias e islas, en cuanto Corporaciones públicas, participan, mediante órganos propios designados democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos de su respectiva comunidad vecinal. Participan de la distribución vertical del poder. Son poderes públicos, graduándose esta participación en función de los intereses locales y supralocales que concurren en cada uno de los ámbitos de la actividad pública, pues autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la ley, (STC 4/1981).

“Sobre el concepto y contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos –dice la STC 159/2001, F.J.4– que la autonomía local ‘hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal’ (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F.J. 3 y 32/1981, de 28 de julio, F.J. 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 2 de febrero, FJ. 2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ. 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (‘Concepto de autonomía local’) establece que ‘por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la Constitución respecto de su alcance y contenido. Se limita a reconocer la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”. Pero no determina cuáles son. Su concreción corresponde al legislador, pues la autonomía “es un concepto jurídico de

contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, F.J.9).

La garantía institucional de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local- son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. Se trata de una técnica de interpretación constitucional elaborada por la doctrina alemana para suplir –en el contexto del Derecho constitucional de principios del siglo XX–, la falta de mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales y para afirmar la supraordenación de la Constitución sobre la ley ordinaria. Esta doctrina –en un contexto bien diferente, aunque con la misma finalidad protectora frente al legislador, dado el laconismo de la Carta Magna sobre la autonomía local- fue asumida por nuestra doctrina y por la STC 32/1981, caso de las Diputaciones provinciales catalanas, frente a un caso evidente de vaciamiento competencial intentado por el legislador catalán.

Como ha señalado la STC 159/2001 (F.J.4) “la autonomía local consagrada en el art. 137 (con el complemento de los arts. 140 y 141) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”. Doctrina reproducida después en las recientes SSTC 51/2004, F.J. 9; 252/2005, F.J. 4 y en la “40/2006, F.J. 8.

Proyectada esta doctrina general sobre la esfera de intereses locales y de las competencias municipales en materia de urbanismo –pues “no es necesario argumentar que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo” (STC 40/1998, F.J.39 y 159/2001, F.J.4)-, las Comunidades Autónomas están legitimadas para “regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada” (STC 159/2001, F.J.4, reiterada en la 51/2004, F.J.9).

El Tribunal Constitucional ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal estándares concretos con los que confronta las concretas previsiones de las leyes, estatales o autonómicas, sometidas a su juicio. Desde el

punto de vista funcional (la dimensión sustantiva o competencial), la autonomía supone el reconocimiento de un “poder decisorio” propio (SSTC 32/1981, F.J.4; 170/1989, F.J.9; 40/1998, F.J.39) y el “derecho a participar” en la gestión de los asuntos de interés municipal, reconociéndoles potestades y competencias en los distintos asuntos públicos de su interés. La jurisprudencia solo ha concretado algunos de estos estándares mínimos en materia de urbanismo, materia de necesaria competencia municipal, si bien no necesariamente exclusiva (SSTC 40/1998, F.J.39; 159/2001, F.J.4; 240/2006, F.J.10). Así, la participación municipal en materia de planeamiento habrá de ser tanto más relevante cuanto más nítido sea el alcance local de las determinaciones planificadoras (STC 51/2004, F.J.10); como estándar constitucional mínimo, las decisiones de planeamiento de alcance estrictamente local han de ser aprobadas inicialmente por los Ayuntamientos (SSTC 159/2001, F.J.12; 51/200, F.J.12; 240/2006, F.J.10); En relación con la ejecución urbanística, la jurisprudencia constitucional garantiza un “mínimo” de participación municipal mediante la emisión de un informe previo de los Ayuntamientos afectados en aquellos casos en que el interés prevalente de otras Administraciones excluye la licencia municipal (SSTC 40/1998, F.J.39; 204/2002, F.J.13), o en el caso de hipotéticos procedimientos expropiatorios de otros Ayuntamiento sobre el término municipal propio (STC 159/2001, F.J. 13,b).

Tercero. Requisitos jurídico-procesales para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local.

Desde la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada en 1999, las Corporaciones locales pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional contra aquellas normas del Estado o de las Comunidades Autónomas “con rango de ley...que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”. El acceso directo a la jurisdicción constitucional está condicionado al cumplimiento de los siguientes requisitos:

-En primer lugar, y como queda señalado, la norma lesiva de la autonomía local debe tener “rango de ley”, pues cuando se trate de un simple reglamento, las entidades locales afectadas habrán de plantear la posible lesión de la autonomía local ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 75 bis.1 LOTC), dado que las Entidades Locales no están legitimadas para plantear, en sentido estricto, conflictos de competencias contra disposiciones y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

-En segundo lugar, que la norma con rango de ley incurra en una lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”, único motivo que justifica el planteamiento del conflicto, sin que puedan alegarse otros motivos fundados en infracción de preceptos constitucionales que no guarden relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales (art. 75 bis.1 LOTC, como ha recordado la STC 240/2006, F.J.3).

-En tercer lugar, la legitimación ordinaria no es individual, sino colectiva (una suerte de litisconsortio activo necesario, aunque no derivado de la titularidad común del derecho ejercido por los litigantes –pues el derecho de autonomía lo es de cada entidad-, sino de la restricción, por razones de oportunidad política, de la legitimación individual), esto es, el conflicto deben plantearlo conjuntamente un “número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente” (art. 75 ter.1,b LOTC). Cuando se trate de provincias, se requiere un número de ellas

que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial (art. 75 ter.1,c LOTC). Como excepción a la regla general de la legitimación colectiva, pueden plantear el conflicto el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley (art. 75 ter.1,a LOTC).

-En cuarto lugar, la iniciación del trámite del conflicto requiere acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (art. 75 ter.2 LOTC).

-En quinto lugar, la solicitud del dictamen (al Consejo de Estado, o como en nuestro caso, a este Consejo Consultivo), deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local (art. 75 quater.1 LOTC).

-En sexto lugar, el planteamiento del conflicto ante el Tribunal debe hacerse “dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma”, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos más arriba y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya. Pues bien, sin perjuicio del examen final de la concurrencia de todos los requisitos necesarios para el válido planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local que corresponde realizar al Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo debe proceder al examen de la concurrencia de aquellos requisitos que son exigibles, con carácter previo, para la válida emisión de su dictamen, lo que requiere que examinemos la concurrencia de los cinco primeros requisitos referidos, excluido el segundo que constituye la cuestión de fondo del conflicto planteado y que examinaremos en los siguientes Fundamentos de Derecho.

-La norma aprobada por el Parlamento de La Rioja considerada lesiva para la autonomía local tiene rango de ley, por más que estemos ante una singular ley, como son las denominadas de “medidas fiscales y administrativas”, o de “acompañamiento” de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, “acompañamiento” limitado prácticamente a las medidas fiscales, puesto que, en cuanto a las administrativas o sociales, dichas medidas poco o nada tienen que ver, en realidad, con la ejecución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma o con materias conexas con ellos. Lo que ocurre respecto de ellas es que se aprovecha el rango formal de ley para incluir en ella todas aquellas medidas sujetas a reserva de ley, material o formal, circunstancia que explica la diversa y heterogénea variedad de contenidos que las caracteriza, como es el caso de la Ley 5/2008 que modifica parcialmente hasta doce leyes sectoriales, con riesgo evidente para la seguridad jurídica, principio constitucional (art. 9.3 CE) que el Tribunal Constitucional ha utilizado en ocasiones como parámetro de control de la leyes.

-En cuanto a la legitimación colectiva, el conflicto lo han planteado 36 Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ámbito territorial de la Ley discutida, cifra que, siendo 174 los municipios existentes en dicha Comunidad Autónoma, supera su séptima parte (25 municipios). Y la población de estos 36 municipios supera también la sexta parte de la población total de La Rioja, que, según el padrón de enero de 2008, (Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, B.O.E. núm. 312, del 27), es de 317.501 habitantes, siendo la sexta parte 52.837, cifra ampliamente superada ya sólo por el Ayuntamiento de Logroño que, en el referido padrón, contaba con 150.071 habitantes.

-El planteamiento del conflicto lo han acordado los Plenos de los Ayuntamientos de estos 36 municipios, por mayoría absoluta del número legal de miembros y finalmente, la solicitud de dictamen, cursada por los Alcaldes respectivos, se ha formalizado con antelación al 29 de marzo de 2009, fecha límite en la que se cumplía el plazo de tres meses contados desde la publicación de la ley regional supuestamente lesiva de la autonomía local, que tuvo lugar el 29 de diciembre de 2008.

Por consiguiente, se han cumplido los requisitos legalmente exigidos para la emisión de nuestro dictamen en este caso.

Cuarto. Exclusión de la licencia municipal para las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio.

Procede entrar en el examen de la cuestión de fondo, esto es, si la modificación del art. 196.1 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, operada por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, lesiona la autonomía municipal. La modificación –que en modo alguno altera la regla general de la sujeción a licencia municipal de los actos de edificación y uso del suelo promovidos por las Administraciones Públicas-, incluye en la definición de “obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja” (excluidas del trámite de licencia municipal), las que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas “al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”, único aspecto del referido precepto legal, que justifica el conflicto, pues los Ayuntamientos interesados nada señalan respecto de la excepción existente para las “infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc. (sic!).”

Según se argumenta en el Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Logroño, el carácter indefinido y la multiplicidad de las obras producidas en desarrollo y ejecución de la variedad de instrumentos de ordenación del territorio existentes tiene tal potencialidad expansiva que convierten la excepción en regla, vulnerando la autonomía local que se refleja en su competencia para otorgar licencias urbanísticas.

Para la adecuada valoración de la cuestión de fondo, examinaremos sucesivamente: el régimen urbanístico de las obras y actuaciones de otras Administraciones públicas como un supuesto de concurrencia competencial, para cuya articulación contamos con las aportaciones de la jurisprudencia y del legislador sectorial (A); el régimen de las obras públicas de interés general excluidas de licencia municipal: estándar constitucional mínimo para que dicha exclusión no constituya un menoscabo ilegítimo de la autonomía municipal (B); la sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas en la legislación de régimen local, estatal y regional (C) y, finalmente, la sujeción a licencia de las obras promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma en la legislación urbanística: supuestos excluidos y la posible lesión de la autonomía municipal (D).

A) El régimen urbanístico de las obras y actuaciones de otras Administraciones públicas: un supuesto de concurrencia competencial. Aportaciones jurisprudenciales y legislación sectorial.

La sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones (Administración General del Estado y Administraciones de las Comunidades Autónomas y sus organismos dependientes respectivos) no es sino un aspecto

concreto de la problemática general que suscita la concurrencia de títulos competenciales de distintas Administraciones Públicas sobre un mismo espacio físico. Esta concurrencia, habitual en un sistema plural de Administraciones Públicas, se ha incrementado exponencialmente con el desarrollo de nuestro complejo modelo constitucional de organización territorial, que, sin embargo, no ha contemplado en la Carta Magna mecanismos cooperativos y de articulación competencial, cuya necesidad imperiosa ha sido evidenciada por ciertas disfunciones constatadas en la praxis diaria, como puede ser el caso testigo de la exclusión o no de la licencia municipal de actuaciones promovidas por el Estado o las Comunidades Autónomas.

La cuestión estriba en la adecuada articulación del ejercicio de las distintas competencias para que no se perjudiquen ni perturben las de las restantes Administraciones y se respeten sus correspondientes ámbitos competenciales, es decir, su autonomía constitucionalmente garantizada.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para integrar las distintas competencias, debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. El principio de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas (y ello es extensible a las Entidades locales) está implícito en el sistema de autonomías territoriales que nuestra Constitución consagra (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras). Si “la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía” (STC 181/1988, F.J.7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones que permitan optimizar el ejercicio de ambas competencias (STC 32/1983, 77/1984, 227/1988, 36/1994, 15/1998, 110/1998, 166/2000 y 123/2003, entre otras muchas), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación del órganos de composición mixta, u otros mecanismos adecuados.

Cuando esos mecanismos resulten insuficientes para resolver los conflictos, “la decisión final –ha dicho el Tribunal Constitucional– corresponde al titular de la competencia prevalente” (STC 77/1984, F.J.3, caso de los accesos al puerto de Bilbao). En este sentido, ha señalado que “el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también exclusiva, de una Comunidad Autónoma” (STC 56/1986, F.J.3, caso de las obras en cuarteles y comisarias en el País Vasco). Este principio es extrapolable a las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con las Entidades locales, pues puede afirmarse que el interés general, inherente a los títulos competenciales atribuidos al Estado o a las Comunidades Autónomas, debe prevalecer, en caso de conflicto, sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre que aquellas Administraciones ejerzan su competencia de manera legítima y no se lesione la autonomía constitucionalmente garantizada de los municipios (art. 140 CE). Al servicio de esta garantía, está ahora el conflicto en defensa de la autonomía local frente a normas con rango de ley.

Como queda señalado, la sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas (en cuanto técnica al servicio del planeamiento urbanístico vigente en ese municipio) suscita el problema de la necesaria articulación entre las competencias urbanísticas –tradicionalmente municipales– con

las derivadas de la titularidad de los diferentes bienes de dominio público estatales (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, etc.), y ahora también de los regionales. La legislación urbanística histórica (Ley del Suelo de 1956) estableció la obligatoriedad de los planes de urbanismo municipales y la sujeción a licencia. Cuando las obras se proyectasen por algún órgano del Estado, el proyecto debía ponerse en conocimiento del Ayuntamiento para que informase sobre la conformidad al planeamiento y, en caso de disconformidad, la decisión de su ejecución la adoptaba el Consejo de Ministros, decisión que acarrearía la necesidad de modificación del planeamiento municipal (art. 167). Este mecanismo ha pasado a las sucesivas leyes urbanísticas estatales (art. 180 TRLS'76; art. 244 LS'92 y, ahora, la Disposición Adicional 10ª TRLS'08). Se parte de la primacía ordenadora del planeamiento urbanístico (inaplicados los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la LS'56), a cuyo servicio está la licencia municipal para controlar la adecuación de las actuaciones individuales –privadas o públicas– al planeamiento en vigor. Si se constata su incompatibilidad, la decisión del Consejo de Ministros relativa a la ejecución del proyecto conlleva la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento para restablecer la hegemonía ordenadora del plan, modificación que resulta obligatoria para el Ayuntamiento afectado.

Esta regulación, respetuosa con las competencias municipales, no evitó el surgimiento de numerosos conflictos, pues los Ministerios (en particular el competente en materia de Obras Públicas) habían venido sosteniendo tradicionalmente que los bienes de dominio público que gestionaban y las obras en ellos construidas constituían espacios inmunes a las competencias urbanísticas municipales, tanto en el plano de la ordenación como en el del control, a través de la licencia. El Tribunal Supremo, acogiendo la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen de 10 de mayo de 1952, exp. 9464), rechazó este planteamiento y afirmó la competencia municipal, basándose en la consideración del dominio público como una relación de propiedad y no de poder o jurisdicción (cfr. STS de 24 de enero de 1974 Ar. 566). La premisa cuestionable de la que parte el Tribunal no empaña la conclusión correcta a la que llega: la competencia del Estado sobre los bienes de dominio público de su titularidad no excluía el ejercicio de otras competencias sobre el mismo espacio, derivada de títulos diferentes, como las competencias urbanísticas municipales.

Ahora bien, que las “propiedades” estatales no son enclaves sustraídos a las competencias municipales no las equipara, sin embargo, a las propiedades de los particulares, razón por la que la ordenación y gestión urbanística de dichos espacios debe articularse con las que corresponden a la Administración del Estado; supuesto de concurrencia competencial a resolver de acuerdo con criterios de cooperación, sin perjuicio de que, en último término, la decisión corresponda al titular de la competencia prevalente (según declaración de la STC 77/84, sobre los accesos al puerto de Bilbao, cuya doctrina ha sido reiterada en múltiples ocasiones); condición jurídica prevalente que habrá de determinarse en cada caso concreto, en atención a los intereses locales y supralocales concurrentes.

La sujeción o no a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas constituye, pues, un buen exponente de cómo se han articulado la pluralidad de competencias concurrentes (estatales, autonómicas y municipales) en nuestro modelo de organización territorial. Esto es, de los mecanismos de inserción de las obras públicas de interés general de competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de competencia autonómica o municipal, y, en particular, en el control de la adecuación de las actividades proyectadas a tales instrumentos.

No han existido –como ha quedado meramente apuntado– mecanismos generales que ordenen y canalicen adecuadamente estos supuestos de concurrencia competencial, evidenciados con ocasión de la licencia municipal. La regla del sometimiento a licencia de las obras públicas estatales (art. 178 LS´76, sin perjuicio del procedimiento excepcional sustitutivo de tal trámite contemplado en el art. 180 LS´76, que modula su exigencia), dio lugar a ciertos excesos que el Tribunal Supremo intentó corregir sobre la base de la distinción entre “ordenación del territorio” y “urbanismo”. Según este planteamiento, los municipios controlan los actos de edificación y uso del suelo, por ser de naturaleza urbanística, pero no las grandes obras cuya funcionalidad excede del ámbito municipal, al encuadrarse en el marco más amplio de la ordenación del territorio.

Según esta jurisprudencia, la ejecución de grandes infraestructuras no está sujeta a licencia municipal (SSTS de 28 de mayo de 1986, 30 de noviembre de 1987, 28 de septiembre de 1990, y 24 de abril de 1992, y 7 y 24 de noviembre de 1998, RJ Aranzadi 4471, 9332, 7297, 3989, 9594 y 9607, respectivamente). Bajo el concepto de “obras de ordenación del territorio”, el Tribunal entiende “aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal – art. 149.1.24ª CE- por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal” (STS de 24 de abril de 1992). Para el Tribunal Supremo, la relevancia de estas obras excede de las previstas en el art. 180.2 LS´76, por lo que no están sujetas a licencia.

En la actualidad, más que referir estas facultades a la “ordenación del territorio”, resulta más acorde con la distribución constitucional de competencias referirlas al “ejercicio de competencias exclusivas del Estado con incidencia territorial”, que deben ser tenidas en cuenta e integradas por las Comunidades Autónomas y Municipios en sus respectivos planeamientos, pues la competencia sobre ordenación del territorio corresponde a las Comunidades Autónomas, que deberán ejercerla sin menoscabo de aquellas competencias, reservadas al Estado ex art. 149.1CE, que tengan proyección territorial (SSTC 36/1994, F.J.2; 149/1998 F.J.3; y 46/2007, FJ.3).

Al amparo de esta jurisprudencia –no exenta de vacilaciones y con criterios no siempre homogéneos–, distintas leyes sectoriales reguladoras de bienes de dominio público estatal han excluido del trámite de licencia municipal diversas obras, infraestructuras y actuaciones calificadas de interés general, aunque, en algún supuesto, mantienen elementos propios del procedimiento excepcional del art. 180.2 LS´76 (el informe sobre conformidad con el planeamiento urbanístico al que obliga la sujeción a licencia municipal). Disposiciones semejantes han sido incorporadas a distintas leyes regionales. Así, podemos señalar: i) los arts. 164.5 (obras de mantenimiento y conservación de líneas y demás servicios auxiliares de la explotación ferroviaria) y 179.1 (obras de conservación de RENFE) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987; ii) el art. 12 de la Ley de Carreteras de 1988 (construcción, reparación o conservación de carreteras estatales, no sujetas a los actos de control preventivo municipal); iii) el art. 19.3 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (puertos); iv) el art. 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (obras aeroportuarias); v) la modificación de la Ley de Aguas aprobada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, que estableció la exención de licencia para las obras hidráulicas que tengan funcionalidad supramunicipal (actual art. 127 del Texto Refundido vigente aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio); vi) el art. 111 de la Ley de

Costas de 1988 (modificado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre), sobre las obras de interés general que enumera; y vii) diversos supuestos recogidos en la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector del Ferrocarril (arts. 7.4; 8.4).

En suma, esta legislación sectorial –influenciada por la referida jurisprudencia del Tribunal Supremo– exceptúa del requisito de licencia municipal determinadas obras públicas estatales por estar calificadas “de interés general” (ope legis o, al amparo de la ley, por decisión de órgano competente), decantando un régimen muy favorable a la competencia estatal, si bien con criterios no siempre homogéneos que explican, la vacilante y casuística jurisprudencia. Algunas de estas previsiones han dado lugar a sendos procesos constitucionales cuyo contenido examinaremos más adelante, por resultar de extraordinario interés en el conflicto en defensa de la autonomía local que dictaminamos.

Junto a las previsiones de las leyes estatales sectoriales que excluyen determinadas obras públicas de interés general del trámite de licencia municipal, no podemos dejar de mencionar que sigue estando vigente el procedimiento excepcional aplicable a los actos promovidos por la Administración General del Estado, sujetos a licencia municipal previa, cuando concurren “razones de urgencia y excepcional interés público”. Se trata del procedimiento –que sustituye a la licencia municipal– regulado para las obras de la Administración General del Estado en la Disposición Adicional 10ª TRLS´08 (cuyo antecedente está en el art. 180.2 LS´76, luego 244.2 TRLS´92). El planteamiento que subyace a este procedimiento es el del respeto del control preventivo municipal y la primacía ordenadora del planeamiento y, en caso de disconformidad de la obra proyectada, la decisión del Consejo de Ministros supone la iniciación de la revisión del planeamiento, medida que restablecerá esta primacía del planeamiento mediante su modificación o revisión, pero que resulta obligada para el municipio por la prevalencia de las competencias del Estado. Se trata de un precepto de aplicación plena y no susceptible, en consecuencia, de desarrollo por las Comunidades Autónomas, pero cuyo contenido éstas han podido asumir e incorporar a la legislación regional, con las adaptaciones orgánicas pertinentes, como ocurre y demuestra precisamente el art. 196, apartados 2 y 3 LOTUR.

B) Obras públicas de interés general excluidas de licencia municipal: estándar constitucional mínimo para que dicha exclusión no constituya un menoscabo ilegítimo de la autonomía municipal.

Como ha quedado señalado, las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el dominio público portuario por las Autoridades Portuarias fueron excluidas de la sujeción a licencia municipal por el art. 19.3 LPMM. Esta exclusión fue considerada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad contraria a la autonomía municipal garantizada por el art. 137 CE, de acuerdo –según alega– con una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que somete las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanísticas, violación que –según la Generalidad– resulta más evidente por la amplitud objetiva con la que está configurado el supuesto de hecho y por la conexión entre el art. 19.3 con lo dispuesto en los arts. 3.6 inciso final y 15.6 LPMM. Esta cuestión fue una de las debatidas y resueltas por la STC 40/1998, en el recurso de inconstitucionalidad planteado por diversas Comunidades Autónomas contra la citada Ley estatal. En ella fija el Alto Tribunal un estándar constitucional mínimo en relación con los supuestos de exclusión de la licencia municipal de obras.

La respuesta dada por el Tribunal Constitucional tiene excepcional interés a los efectos del presente dictamen, pues, además de resolver el caso concreto formulando una interpretación conforme a la Constitución del citado art. 19.3 LPMM, establece una doctrina de general aplicación e identifica el canon de constitucionalidad (un estándar constitucional mínimo) para determinar cuándo la exclusión de la licencia municipal no supone una lesión de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, en cuanto respetuosa con el núcleo o reducto esencial de la autonomía local, entendido como el derecho de intervención en los asuntos de su competencia. Pese a su extensión, resulta conveniente transcribir íntegro el Fundamento Jurídico 39º pues, tras reiterar la doctrina general sobre la dimensión funcional de la garantía institucional de la autonomía local, en el ámbito concreto del urbanismo, identifica un estándar constitucional mínimo que sirve de parámetro de control para los casos de exclusión legal de la licencia municipal. Dice así:

“El art. 19.3 L.P.M.M. dispone que «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general».

Como contrapartida, el apartado 1 del mismo art. 19 establece la obligación de que las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario sean sometidas a informe de la Administración urbanística competente al objeto de garantizar que se adaptan al plan especial.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 19.3 L.P.M.M., específicamente, en cuanto contrario a la autonomía municipal garantizada en el art. 137 C.E., siendo numerosas las Sentencias del Tribunal Supremo —se afirma— que someten las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanística. Especialmente grave resulta, en opinión del recurrente, la aplicación de esta excepción a las obras relativas a las instalaciones previstas en los arts. 3.6, inciso final, y 15.6 L.P.M.M., obras —de carácter industrial, recreativo, cultural, etc.— que no pueden nunca merecer el mismo tratamiento que las obras de construcción de un puerto.

Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.º). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la

Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), sino que, «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

No es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2 d) de la Ley de Bases de Régimen Local que el municipio ejercerá sus competencias en materia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» y al prever en el art. 84.1 b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos «a previa licencia y a otros actos de control preventivo». Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, dentro de las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, más en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los entes locales.

De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1 b) L.B.R.L, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 C.E. el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto, como se ha indicado, el art. 19 L.P.M.M. sustrae al control preventivo municipal «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias» (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.

Ahora bien, tiene razón el órgano recurrente cuando afirma que la competencia del Estado sobre puertos no puede justificar la exención de licencia

municipal en aquellos casos en los que las obras de construcción o conservación, aun realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones o instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, posibilidad prevista en el art. 3.6 de la Ley. Ya nos hemos pronunciado sobre la conformidad de este precepto con la Constitución, pero no sin advertir que esa conformidad se produce porque la norma se limita a prever la posibilidad de que existan en el ámbito físico del puerto espacios destinados a las actividades no estrictamente portuarias, dependiendo su existencia o no, en primer lugar, de lo que se haya previsto en el plan especial del puerto, aprobado por la autoridad urbanística y sin que, por lo que a estos espacios se refiere, pueda haber oposición de la Autoridad Portuaria, por tratarse de aspectos que caen fuera de su competencia [art. 18.2 c)]. La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente. Como ya señalamos en la STC 149/1991, fundamento jurídico 7.ºA), b), la disputa sobre la legitimidad de este tipo de normas que autorizan al Estado a asumir la competencia para realizar determinadas obras y, en función de la misma, a modular las competencias de las Administraciones urbanísticas, debe resolverse teniendo en cuenta no el espacio físico en donde las obras han de realizarse (en este caso, la zona portuaria), sino la finalidad que constituye su razón de ser (en este caso, el tratarse de obras portuarias en sentido estricto). Así parece entenderse en el propio precepto impugnado, que justifica la exención del control preventivo municipal en el hecho de tratarse de «obras públicas de interés general», careciendo de este interés las obras no propiamente portuarias. Hemos de concluir, por tanto, que el art. 19.3 L.P.M.M., interpretado según acaba de exponerse, no es contrario a la Constitución.

Lo relevante de esta Sentencia, como adelantábamos, es que determina un parámetro o estándar constitucional mínimo para enjuiciar los casos de sustracción o exclusión de la competencia municipal (en el caso, la licencia municipal), cuando resulte imprescindible para el ejercicio de las que correspondan al Estado, doctrina que este Consejo Consultivo entiende extensible también a las Comunidades Autónomas. En aplicación de la garantía institucional de la autonomía local, el derecho a intervenir en los asuntos de interés de los municipios (núcleo primigenio de la autonomía local), a los que se extienden sus competencias, como es el caso del urbanismo, se concreta en la emisión de un informe municipal sobre la adecuación al planeamiento existente del proyecto de obra a realizar por el órgano estatal.

Para el Tribunal, la previsión legal de esta mínima intervención municipal evita el menoscabo de la autonomía municipal, como exige la garantía institucional, para cuyo aseguramiento impone, además, una interpretación conforme a la Constitución del precepto recurrido. La exclusión de licencia solo afecta a las obras portuarias en sentido estricto, en cuanto obras públicas de interés general de la competencia del Estado (fundamento subjetivo y objetivo de la exclusión), no a las restantes obras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa (edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones), sujetas, en consecuencia, a licencia municipal. En cuanto al ámbito objetivo del supuesto de hecho, el Tribunal limita la exclusión de la licencia municipal a las obras de interés general en sentido estricto, no a cualesquiera de las obras ejecutables en la zona de servicio de los puertos.

Al no quedar garantizado ese estándar constitucional mínimo (informe municipal), la STC 204/02 ha declarado –reproduciendo en su integridad el F.J.39 de la STC 40/98- que el art. 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al excluir de licencia municipal “las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA”, no respeta la garantía institucional de la autonomía local por lo que declara inconstitucional y nulo dicho precepto (F.J.13). Así señala que: “más como quiera que, en el caso actual...la exclusión de los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1.b) de la Ley 7/1985 (de Bases de régimen local), es absoluta, alcanzando incluso a la intervención por vía de informe; y que no existe en el artículo 166 recurrido ningún precepto similar al del apartado 1 del artículo 19 LPMM, que fue la clave para salvar la constitucionalidad del apartado 3. del art. 19 de esta última Ley, la única conclusión coherente con la doctrina de la STC 40/1998 es la de que en este caso la garantía institucional de la autonomía local no se respeta; por lo que el precepto impugnado debe ser declarado inconstitucional”. Y, aunque la norma reglamentaria de desarrollo de la ley, aprobada dos años más tarde (Real Decreto 2591/1998), sujetase tales obras a “informe de la Administración urbanística competente”, ello “no salva la explícita exclusión que de tal informe realiza el precepto legal”.

C) La sujeción a licencia municipal de las actuaciones de otras Administraciones Públicas en la legislación de régimen local, estatal y regional.

1. Legislación estatal.

Como quiera que la legislación básica estatal de régimen local constituye parámetro de control de la legislación de las Comunidades Autónomas, únicamente en aquéllas partes que sean exteriorización o manifestación de los arts. 137, 140 y 141 CE, en los términos que hemos señalado en el Fundamento de Derecho Segundo, A) de este Dictamen, hemos de comprobar cuál es la regulación que esta legislación estatal establece acerca de la intervención municipal sobre la actividad de los particulares y de otras Administraciones Públicas. El art. 84.1.b) LBRL establece la regla general de sujeción de la “actividad de los ciudadanos” a previa licencia. La falta de mención de las otras Administraciones no ha sido óbice, sin embargo, para entender la actividad de éstas sujeta también al trámite de licencia municipal. La conflictividad suscitada por esta sujeción, a la que ha dado respuesta la jurisprudencia ordinaria, junto a las previsiones excluyentes establecidas por leyes sectoriales y la esclarecedora jurisprudencia de la STC 40/1998 a la que ya nos hemos referido, justifican la reforma de la Ley 11/1999, que modifica diversos preceptos de la LBRL. Su Exposición de Motivos explica éste y otros cambios (la nueva redacción del art. 58.2 LBRL) para hacer “efectivo el principio general consagrado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de garantizar el derecho a participar de los entes locales en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito de interés respectivo”. Sin embargo, cabe constatar que, en cuanto a la sujeción a licencia de la actividad de otras Administraciones, las novedades son escasas, y sin contenido sustantivo. En efecto, el citado art. 84.3 LBRL dispone que las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener la licencia municipal, “respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales”, leyes que, como ya hemos tenido ocasión de constatar, excluyen del trámite de licencia municipal determinadas obras públicas de interés general (costas, puertos, carreteras, ferrocarril, aeropuertos, obras hidráulicas).

Lo paradójico de esta regulación, en asunto tan relevante para el alcance de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, es que la legislación estatal de régimen local no haya incorporado regulación sustantiva alguna en la materia (el estándar constitucional mínimo, al que nos hemos referido), pues se limita a aceptar lo que disponga la legislación sectorial aplicable, renunciando a establecer una regulación básica que haga efectiva y sea coherente con aquel principio constitucional de autonomía local.

Resulta sorprendente esta renuncia que deja libertad de acción a los legisladores regionales, sin más límite que el contenido mínimo o esencial derivado directamente de la garantía institucional de la autonomía local, en los términos ya vistos.

2. Legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cuanto a la legislación de régimen local de La Rioja (la urbanística será examinada en un apartado posterior), sus previsiones, en cuanto a las obras promovidas por la Administración regional, resultan en exceso genéricas. El art. 193.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, establece que “las entidades locales podrán exigir a los ciudadanos y a las entidades públicas o privadas la obtención de las autorizaciones o licencias previas al ejercicio de su actividad en los supuestos previstos por la ley...”. Aunque incluye a las Administraciones en la sujeción a licencia, la redacción del precepto resulta equívoca, pues relativiza la tradicional regla de exigibilidad de la licencia municipal, en cuanto que otras leyes pueden establecer supuestos de exclusión de la licencia.

D) La sujeción a licencia municipal de las obras promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en su legislación urbanística: supuestos excluidos y la posible lesión de la autonomía municipal.

1. La Exposición de Motivos de la LOTUR, al justificar el alcance de la regulación del Título VI, relativo a la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, proclama el “respeto y asunción del régimen anterior”, en cuanto al “régimen de las licencias urbanísticas, a otorgar por los Ayuntamientos”. A tal efecto, regula, entre otros aspectos, “...el régimen especial a que se sujetan las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónomas y aquellas en las que, no concurriendo tal condición, se vean afectadas por un excepcional y urgente interés público. Se trata, en definitiva, de establecer un régimen que atienda a las específicas necesidades de esta materia, pero dentro del necesario respeto a la legislación estatal básica en materia de régimen local y, a la vez, coordinada con el nuevo régimen local de la Comunidad Autónoma recogido en la nueva Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja”.

Esta proclamación de respeto a la legislación básica de régimen local es necesaria dada su condición de parámetro de control de constitucionalidad aplicable en el conflicto en defensa de la autonomía local –como señala la STC 240/06, F.J.8-, pero es inoperante dado que, como hemos señalado, dicha normativa se remite a las leyes sectoriales, sin contenido sustantivo alguno.

Adviértase que, en el momento presente, la remisión a la legislación básica de régimen local no es la única norma básica a tomar en consideración. En efecto, también es básico, el art 8 TRLS'08, de acuerdo con la Disposición Final Primera de dicha norma. Su apartado 1.b), segundo párrafo, dispone que “todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización

administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística”. Tampoco la norma estatal básica en relación con el régimen del suelo establece contenido sustantivo en esta materia, limitándose a remitir a la legislación de las Comunidades Autónomas. Pero puede sostenerse razonablemente que “la conformidad” o su ausencia es el mecanismo para los supuestos de sustitución de la licencia, ahora contemplando en el art.196.2 y 3 LOTUR, para las obras de la Administración regional y en la D.A.10ª TRLA’08.

El régimen de los actos u obras promovidos por Administraciones Públicas está regulado en el art.196 LOTUR, ubicado en el Capítulo I, relativo a licencias urbanísticas, del Título VI, Edificación y uso del suelo. El precepto establece cuatro grupos o supuestos normativos diferenciados:

a) La regla general es la sujeción a licencia municipal de los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo promovidos por las Administraciones públicas (apartado 1).

b) Son supuestos excluidos de licencia municipal: las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma, cuyo concepto define mediante la consideración de su origen subjetivo (“aquellas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias”) y teleológico (“destinadas a...”), contemplando que el proyecto será informado por el Ayuntamiento afectado en relación con el planeamiento vigente (apartado 1). Como quiera que la ampliación del elemento teleológico constituye el fundamento de la lesión a la autonomía municipal alegada, lo examinaremos seguidamente.

c) En los supuestos sujetos a licencia municipal cuando concurren “razones de urgencia o excepcional interés público”, (apartados 2 y 3), se solicitará informe municipal acerca de la conformidad de la actuación proyectada con el planeamiento urbanístico en vigor. En caso de disconformidad, el Consejo de Gobierno regional decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en su caso, ordenará, la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento municipal. Esta regulación –que ya figuraba en parecidos términos en el art. 183 de la LOTUR’98- sigue el procedimiento excepcional previsto para las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado en el art. 180 TRLS’76, cuya constitucionalidad y aplicabilidad a las Comunidades Autónomas ratificó la STC 26/86, procedimiento que pasó art. 244 TRLS’92 y, recientemente, a la Disposición Adicional Décima del TRLS’08, aunque referido ya solo a la Administración General del Estado.

d) Las obras que realice la Administración del Estado, se rigen por su legislación específica (apartado 4), remisión que supone la aplicabilidad de los supuestos excluidos contemplados en leyes sectoriales; la aplicación, cuando proceda, del procedimiento excepcional de la D.A. 10.ª TRLS’08, y, fuera de estos casos, el régimen de sujeción a licencia.

Ninguna cuestión o duda suscitan los grupos normativos a), c) o d).

2. El objeto del conflicto en defensa de la autonomía local versa sobre el alcance del grupo o supuesto normativo b), y en particular, sobre la modificación expansiva del elemento teleológico. Y a ella limitaremos nuestro dictamen.

La exclusión de la licencia para esta clase de obras y actuaciones ya figuraba en la LOTUR’98 (art. 182.1), referida a las “obras públicas de interés autonómico”, si bien no las definía. La redacción originaria del elemento teleológico estaba referida a

“la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público” que ejemplificaba con una relación (“tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc.”). El único elemento llamativo es el empleo del “etc.”, abreviatura de “etcétera” (del latín “et caetera”, con el significado de “y el resto”, “y las demás cosas”), inclusión inusitada en un texto normativo, por su carácter abierto.

Con la salvedad de ese impropio “etc.”, merecedor de una descalificación por deficiente técnica legislativa, la exclusión de la licencia municipal está avalada, en lo que interesa al canon de control del conflicto en defensa de la autonomía local, por la interpretación constitucional de un supuesto semejante resuelto en la STC 40/98, F.J.39, que hemos analizado. En efecto, dicha redacción originaria respeta el contenido mínimo de la garantía institucional, reducido a la participación del municipio afectado mediante el informe correspondiente (“estándar constitucional mínimo”, como hemos señalado, de acuerdo con las SSTC 40/98 y 204/02), condición indispensable para que no exista lesión de la autonomía local. Concurren el elemento subjetivo (actuación de la Administración regional en el ejercicio de sus competencias) y el elemento teleológico (infraestructuras básicas de uso y dominio público). Está justificada, en consecuencia, la supresión de la licencia y la sustitución de la intervención municipal por un informe previo, sin que ello suponga lesión a la autonomía local.

Pero, el referido elemento teleológico, que integra el concepto de “obras públicas de interés regional,” ha sido objeto de ampliación, y la redacción vigente incluye en él las destinadas “al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”, de acuerdo con la modificación del art. 196.1, aprobada por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre. Los Ayuntamientos que instan la consulta consideran que esta ampliación es lesiva para su autonomía local, dado que el “conjunto indefinido de obras que se produzcan en desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial”, tiene un “potencial tan amplio, que puede acabar convirtiendo la excepción en regla”.

3. Inalterados los restantes elementos del que hemos denominado grupo normativo b), debemos centrar nuestro análisis en las figuras de los “instrumentos de ordenación del territorio”, regulados en el Título I LOTUR, para determinar el alcance que, a nuestros efectos, puedan tener las obras públicas de interés general destinadas “al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio”.

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 8.Uno.16 EAR'99), concibe la ordenación de territorio (en cuanto (“política de gobierno del territorio”) como un modelo “en cascada, característico de la ordenación del territorio que, partiendo del instrumento más general, referido a la totalidad del territorio, se concreta después en otros instrumentos más específicos...que puedan desarrollarse en una línea jerárquica y sucesiva, pero también de forma independiente, sin más esfuerzo que aportar una justificación adicional de la coherencia de la decisión adoptada en el conjunto de la ordenación del territorio que persigue la Comunidad Autónoma”. Ordenación del territorio y urbanismo son funciones públicas diferenciadas en cuanto a sus finalidades (arts. 2 y 3 LOTUR); competencias administrativas (exclusiva, la primera, de la Comunidad Autónoma; y compartida con los municipios, la segunda, art. 5 LOTUR) e interdependientes (“la actividad urbanística... se ejercerá en el marco de la ordenación del territorio”, art. 1.3 LOTUR).

Los instrumentos de ordenación del territorio –dispone la Ley– serán ejecutivos desde su publicación, (art. 17.3), de manera que los planes, programas o proyectos con incidencia territorial que elaboren las Administraciones Públicas de La Rioja “deberán justificar su coherencia con los instrumentos de ordenación del territorio que les afecten” (art. 17.4). Pero coherencia no implica necesariamente subordinación jerárquica, pues tales instrumentos pueden incluir determinaciones de tres tipos i) “vinculantes sobre el territorio”, que son directa e inmediatamente aplicables y prevalecen sobre las previsiones contrarias del planeamiento local (art. 17.1.a); ii) “vinculantes para la planificación”, que no son de aplicación directa pero vinculan al planeamiento local, que deberá adaptarse en el plazo que se señale (art. 17.1.b); y iii) “orientativas”, que, en realidad, son “criterios o guías de actuación, no vinculantes, informadoras de las pautas que el Gobierno de La Rioja considera adecuadas para la actuación territorial urbanística de las Administraciones Públicas”, (art. 17.1.c).

Los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la LOTUR (art. 15) son: la Estrategia Territorial de La Rioja (ET); las Directrices de Actuación Territorial (DAT); las Zonas de Interés Regional (ZIR); y los Proyectos de Interés Supramunicipal (PIS). Como expresión de la función pública de ordenación del territorio la formulación, aprobación y ejecución de estos instrumentos y de las actuaciones de interés regional, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin perjuicio de la colaboración y participación de otras Administraciones Públicas y de los ciudadanos (ar. 5.1).

Como se justifica en la Exposición de Motivos, el instrumento superior más general es la Estrategia Territorial de La Rioja (ET), como conjunto de criterios, directrices y guías de actuaciones sobre la ordenación física del territorio, los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural que garantice un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio. Resulta natural –continúa afirmando la Exposición de Motivos– que la Comunidad Autónoma establezca su modelo territorial “dentro del respeto a las competencias del Estado y a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, mediante un modelo de desarrollo territorial equilibrado de La Rioja. A la par, sobre dicha estrategia territorial, deberá asentarse cualquier actuación municipal con pleno respeto de sus determinaciones, al afectar a cuestiones de ordenación del territorio que trascienden más allá del estricto límite en que los municipios han de ejercitar sus respectivos intereses”.

En el marco de esta Estrategia, pero también de forma independiente, las Directrices de Actuación Territorial (DAT) concretarán y completarán la política de gobierno del territorio, con el alcance específico que cada una de ellas determine. Una de ellas es la Directriz de Protección del Suelo Urbanizable de La Rioja (DPSU), que tiene por finalidad fijar las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

Como una parte sustancial de su competencia sobre la ordenación del territorio, la Comunidad Autónoma, junto a esos instrumentos estratégicos, puede llevar a cabo actuaciones industriales, terciarias, de infraestructuras, y otras semejantes que excedan de las posibilidades ordinarias de actuación de las Corporaciones Locales. A tal fin, se distingue entre la delimitación de Zonas de Interés Regional (ZIR), con naturaleza de planes de ámbito regional destinados a

ordenar una actuación concreta sobre el territorio; y la ejecución de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o titularidad pública, que se denominan Proyectos de Interés Supramunicipal (PIS)”.

Debe subrayarse, en lo que interesa al objeto de nuestro dictamen, el muy distinto carácter y alcance operativo y ejecutivo (esto es, concretado en actuaciones y obras de transformación del suelo) que tienen los distintos instrumentos de ordenación del territorio, atendiendo a las determinaciones que deben recoger o al contenido de dichos instrumentos (ET, art. 19.2; DAT, art. 22.2; ZIR, art. 31; PIS, art.35). Prima el componente estratégico y “ordenador” mediante “estrategias”, “criterios”, “orientaciones” de los dos primeros instrumentos (ET y DAT), frente a la vocación estrictamente operativa y ejecutiva de los dos segundos (ZIR y PIS), razón por la que éstos últimos han sido considerados por la doctrina como instrumentos mixtos de ordenación del territorio y urbanismo, en particular las ZIR.

En efecto, debe subrayarse la singular configuración de las ZIR respecto de los PIS. Las ZIR son “planes” de ámbito regional que ordenan una actuación concreta que se considere de interés o alcance regional. No se limitan, como los PIS, a ejecutar un “proyecto” de obras de relevancia supramunicipal. Por esa razón, entre otros aspectos, “delimitan y ordenan” el ámbito territorial de actuación (art, 30.1); pueden variar las condiciones de edificabilidad o cualesquiera otras fijadas originariamente por el planeamiento municipal (art. 31.d); las ZIR de carácter industrial en suelo no urbanizable deberán contener los mismos estándares de los planes parciales, configurando un sector a efectos de la determinación y cesión del porcentaje correspondiente al aprovechamiento medio (art. 31.1.e); la aprobación definitiva se publicará en el BOR, junto con la normativa urbanística y las ordenanzas que pudiera contener y de un plano de zonificación (art. 32.6). Por esa razón, pueden aprobarse planes especiales en desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio (art. 77.1 LOTUR), una de cuyas finalidades puede ser el “desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a comunicaciones terrestres y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energías y otras análogas” [art. 78.1.b)LOTUR]. Esto es, se ha reforzado la capacidad “ordenadora” de este instrumento respecto de su configuración originaria en la LOTUR’98.

Téngase en cuenta que, en aplicación de éstas previsiones legales, ya han sido aprobadas las ZIR denominadas: “La Maja”, en los términos municipales de Arnedo y Quel (B.O.R. núm. 12, de 26 de enero de 2009), y “Lógica, Parque Logístico de La Rioja”, en Agoncillo (B.O.R. núm. 28, de 26 de febrero de 2008); y está en tramitación la ZIR “Ecociudad Montecorvo”, en Logroño (B.O.R. núm. 2, de 5 de enero de 2009).

Por lo demás, en la Exposición de Motivos LOTUR, se justifican las ZIR en la medida que “excedan de las posibilidades ordinarias de actuación de las Corporaciones Locales” previsión que ya se recogía en la LOTUR’98. La concurrencia de este presupuesto fáctico debiera ser objeto de constatación expresa en el momento de justificar el interés regional de la ZIR, justificación exigida en el art. 31.1.a).

Atendiendo a su configuración y contenido, es excepcional, en las determinaciones de los dos primeros instrumentos (ET y DAT), la previsión de obras públicas de interés regional y, cuando se hace en supuestos concretos y tasados, lo es para fijar, en el caso de la ET, “criterios y directrices para la localización...de los equipamientos y dotaciones regionales de carácter sanitario, asistencial, educativo, deportivo, comercial, cultural, turístico o cualquier otro de análoga condición”, (art.

19.2.f); o, en el caso de las DAT, la “previsión y criterios de localización e implantación de los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal necesarios o de interés común para el área objeto del plan”, (art. 23.2.d,2º.); o las “previsiones y criterios de localización e implantación relativos a las infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicaciones, energéticas o cualesquiera otras análogas”, (art. 23.2.f.2.º).

Estos supuestos específicos de obras que pudieran recogerse en la ET y en las DAT son merecedoras –en aplicación de la interpretación conforme a la Constitución realizada por la STC 40/98, F.J.39) del concepto de obras portuarias en sentido estricto, diferenciándolas de las demás realizadas en la zona de servicios portuaria– de la calificación de obras públicas de interés general y gozarían del beneficio de la exclusión del trámite de la licencia municipal contemplado en el art. 196.1 LOTUR. Solo a ellas beneficiaría la exclusión de la licencia, pues entenderlo de otro modo, en sentido expansivo, llevaría, dada la supraordenación e interdependencia de los instrumentos de ordenación del territorio respecto de los urbanísticos, a un desapoderamiento generalizado de las competencias municipales, lo que –al tiempo que absurdo en el plano funcional y operativo– sería contradictorio con la proclamación recogida en la Exposición de Motivos de la LOTUR de respeto a la “autonomía constitucionalmente garantizada”, que no es sino un recordatorio y autocompromiso del legislador regional de la vinculación a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE).

Sin embargo, el carácter operativo u ejecutivo -aunque supramunicipal y, en consecuencia con vocación ordenadora o vertebradora del territorio regional-, y la naturaleza de obras públicas de interés general es patente en el caso de las ZIR y los PIS, en su consideración legal abstracta. En efecto, el objeto de los ZIR es “delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, rotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional” (art. 30.1 LOTUR), en desarrollo de una DAT o bien de forma independiente (art. 30.2 LOTUR), si bien, en este último caso, requiere que el Consejo de Gobierno se pronuncie con antelación, exclusivamente sobre el interés supramunicipal de la actuación y sobre su ámbito territorial (art. 32.3 LOTUR). Recuérdese, no obstante, que la Exposición de Motivos destaca su naturaleza de “planes de ámbito regional”, calificación que desborda su mera consideración de proyecto de obra pública regional.

El objeto de los PIS es “regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características”.

Ambos instrumentos están sujetos a un procedimiento administrativo de aprobación complejo, con aprobación inicial y definitiva, informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y, en lo que interesa, con audiencia de los Ayuntamientos afectados (art. 32.4 –ZIR– y art. 36.1 –PIS–). En particular, en el caso de los ZIR independientes (esto es, cuando se aprueben sin DAT previas), el Consejo de Gobierno debe pronunciarse con antelación, exclusivamente sobre el interés supramunicipal, con específico trámite de audiencia de los municipios interesados.

En cuanto a su ejecución, en las ZIR, corresponde a la Comunidad Autónoma, que “ostentará la condición de Administración actuante, cualquiera que sea el

sistema de actuación elegido”, (art. 33.2 LOTUR), del que está excluido el sistema de agente urbanizador, pudiendo optar, en consecuencia, por los de compensación, cooperación, expropiación (art. 31.1.g en relación con el art. 130 LOTUR). Los PIS pueden ser promovidos y desarrollados por iniciativa pública o privada (art. 34.2 LOTUR), pero, cuando la iniciativa sea pública, su aprobación definitiva “implica la declaración de las obras a realizar como de interés general de la Comunidad Autónoma, a los efectos del artículo 196 de esta Ley”, (art. 37.2 LOTUR), esto es, quedan excluidas del trámite de licencia municipal.

La lógica institucional inherente a la consideración de los PIS de iniciativa pública como obras públicas de interés general, permitiría concluir que esa misma consideración era ya predicable de los ZIR, dado que, como señala expresamente la Exposición de Motivos, “la competencia para su tramitación y aprobación corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias”, pues a la Administración regional corresponde su promoción y ejecución (arts. 32.1 y 33.2). No entenderlo así tiene que ver con la definición, ciertamente restrictiva, que, de obra pública de interés general, recogía el art. 196.1, párrafo segundo, LOTUR.

La finalidad de la reforma aprobada por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, no es otra –afirma, escueta pero expresamente, su Exposición de Motivos- que “definir con mayor exactitud las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma”, hemos de presuponer que, para evitar las consecuencias negativas de la interpretación estricta del supuesto legal, especialmente en relación con las ZIR, pues las obras públicas a realizar en desarrollo de las determinaciones de las ET y DAT, podían entrar en el concepto estricto de obra pública de interés regional.

4. Es llegado el momento de examinar si la consideración como obras públicas de interés general de las destinadas “al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio” de la competencia exclusiva de la Administración regional, establecida en el art. 196.1 LOTUR, tras la modificación introducida por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, y, por ello, excluidas del trámite de licencia municipal de obras, lesiona la autonomía municipal, como sostienen los Ayuntamientos solicitantes del dictamen. Procederemos al examen individualizado de cada uno de los instrumentos de ordenación del territorio.

A) En el caso de la ET y DAT, dado el carácter estratégico y ordenador de estos instrumentos de ordenación del territorio, la consideración como obras públicas de interés general de las destinadas a su desarrollo y ejecución debe limitarse estrictamente a las que, teniendo tal naturaleza de obras, estén previstas como tales y en el procedimiento de aprobación de sus correspondientes proyectos técnicos sean declaradas de interés regional. Cualquier interpretación expansiva no ceñida a la indicada, podría considerarse lesiva a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

B) En el caso de las ZIR, la previsión legal abstracta de la exclusión del trámite de licencia municipal de las obras necesarias para su materialización no supone lesión de la autonomía municipal, dado que:

-Son instrumentos de ordenación del territorio, aprobados en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Administración de la Comunidad Autónoma (elemento subjetivo y teleológico).

-Se respeta el estándar constitucional mínimo, al garantizar el derecho a intervenir de los Ayuntamientos afectados a través de la emisión de un informe, previsto con carácter general en el art.196.1 LOTUR, y de la específica garantía del trámite de audiencia de dichos Ayuntamientos, en el procedimiento administrativo de aprobación de estos instrumentos (art. 32.4 LOTUR).

-En el referido procedimiento administrativo de aprobación, debe justificarse expresamente el interés regional de la actuación (art.31.1.a). Además, en el caso de las ZIR independientes (esto es, las que se aprueben sin DAT previas), el Consejo de Gobierno debe pronunciarse, con antelación, exclusivamente sobre el interés supramunicipal. Ambas decisiones no son discrecionales sino que nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción requiere motivación suficiente, revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, de acuerdo con la interpretación conforme realizada por el Tribunal Constitucional en relación con las obras portuarias en sentido estricto (STC 40/98, F.J.39), la exclusión de la licencia para las obras de ejecución de las ZIR debe limitarse estrictamente a las necesarias e imprescindibles para la materialización de la misma, por lo que han de sujetarse a licencia municipal cuando, objetivamente, no exista y no se justifique debidamente el interés regional de tales instrumentos de ordenación del territorio o cuando, aún justificándose, se trate de obras, instalaciones, construcciones o estructuras que no estén directamente conectadas con dicho interés.

Así parece entenderlo la propia Administración regional. En efecto, en el apartado 4.3.3º del Plan Parcial del Polígono Industrial, ZIR "La Maja", de Arnedo, se contempla expresamente el sometimiento de las actuaciones de iniciativa privada a licencia municipal de obras (B.O.R. núm. 86, de 28 de junio de 2007).

Diferenciar las obras públicas de interés general de las que no lo sean no resulta sencillo teniendo en cuenta la naturaleza de "planes" que la Exposición de Motivos atribuye a las ZIR y el contenido complejo de las mismas (susceptibles de desarrollo mediante planes especiales, como ha quedado señalado). Y no lo será porque las ZIR no son, como hemos indicado, un simple proyecto de obras o no se reducen a la ejecución de un proyecto técnico perfectamente diferenciado, circunstancia que dificulta determinar el ámbito objetivo concreto de la exclusión de la licencia en este caso, y el de la posible lesión de la autonomía local.

En relación con esta naturaleza "planificadora" u "ordenadora" de las ZIR, en modo alguno equiparables a simples "proyectos de obras", hemos de poner de manifiesto una cuestión conexas que puede lesionar la autonomía local de los municipios afectados por la implantación en su término de una ZIR, aunque ajena al contenido del conflicto en defensa de la autonomía local tal como ha sido planteado. Se trata de la previsión del art. 32.6 en relación con el art. 31 LOTUR. En efecto, al regular la aprobación definitiva de la ZIR, ordena su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, y añade "junto con la normativa urbanística y las ordenanzas que pudiera contener y de un plano de zonificación con las características suficientes que permitan su inserción en el citado boletín".

La aprobación de las "normas urbanísticas" u "ordenanzas" que pueda contener la ZIR, corresponde al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, que las aprobará con la definitiva de la ZIR correspondiente. Estamos ante típicos instrumentos de ordenación urbanística propios del planeamiento derivado. Nada se dice expresamente acerca de la

participación de los Ayuntamientos afectados en la elaboración de estas normas urbanísticas. Es posible sostener que, si estuvieren incluidas en el “Proyecto completo” de ZIR sometido a información pública y audiencia municipal, esa mínima participación es ya suficiente para no lesionar la autonomía local. Sin embargo, el estándar constitucional mínimo en materia de aprobación de instrumentos de planeamiento es más exigente. Así lo ha establecido la jurisprudencia constitucional (SSTC 61/97, F.J.25; 40/98, F.J.38; 159/01, F.J.12 y 51/04, F.J.10 y 12).

En efecto, el Fundamento Jurídico 12 de la STC 159/01, señala en relación con la aprobación definitiva del planeamiento derivado (planes especiales y parciales) regulada en la legislación urbanística catalana, que:

“Estas normas autonómicas cuya constitucionalidad estamos ahora examinando no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación local, sino que, por el contrario, respetan la participación de los municipios en las fases de aprobación tanto inicial como provisional del planeamiento derivado...al establecer únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la aprobación definitiva de un tipo especial de Planes. Y tal cosa es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional”.

La falta de participación mínima de los Ayuntamientos afectados en la aprobación inicial o provisional de estas “normas urbanísticas” u “ordenanzas” (que, en su caso, deben integrar el contenido de los planes especiales aprobados en desarrollo de las ZIR, cuya aprobación inicial y provisional corresponde a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y la definitiva al Consejero, de acuerdo con el art. 91 LOTUR), no respeta el estándar constitucional mínimo y lesiona la autonomía local. Y este efecto vinculante y de desplazamiento de la competencia municipal propio de las ZIR, tiene mayor relevancia que la estricta de exclusión de la licencia municipal para las obras de ejecución en sentido estricto de las ZIR.

Ahora bien, la posibilidad de ampliar el objeto del conflicto en defensa de la autonomía local al art. 32.6 LOTUR, por conexión con el art. 196.1 no es factible, dado que dicha previsión fue aprobada con el texto original de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, y, en consecuencia, el plazo para ello ya precluyó. Ello no excluye la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad contra el referido art. 32.6 LOTUR por lesión de la autonomía local.

C) En el caso de los PIS, regulados en los arts. 34 a 37 LOTUR, su exclusión del trámite de licencia municipal ya estaba expresamente contemplada en el art. 37.2 LOTUR, para los de iniciativa pública. Esta exclusión no lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada, pues respeta el estándar constitucional mínimo, al garantizar el derecho a intervenir de los Ayuntamientos afectados a través de la emisión de un informe, previsto con carácter general en el art.196.1 LOTUR, y de la específica garantía del trámite de audiencia de dichos Ayuntamientos, en el procedimiento administrativo de aprobación de este instrumento (art. 36.1).

La genérica referencia a los instrumentos de ordenación del territorio no permite dar idéntico tratamiento a los PIS de iniciativa privada, cuyas obras y actuaciones estarán sujetas a licencia municipal.

En el referido procedimiento administrativo de aprobación debe justificarse expresamente el interés regional de la actuación (art. 35.1.a). No estamos ante una decisión discrecional, sino ante un concepto jurídico indeterminado cuya concreción requiere motivación suficiente, revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En resumen, y como conclusión de nuestro razonamiento, la autonomía local es un derecho constitucional construido con la técnica de las garantías institucionales, cuyo contenido es de configuración legal, pero en el bien entendido de que las leyes, tanto estatales como autonómicas que lo delimiten han de respetar los elementos esenciales o el núcleo indisponible del autogobierno de los municipios, esto es, de los asuntos que son de interés del municipio, para que estas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno.

Una de las leyes que, desde luego, pueden configurar y delimitar el alcance y contenido de autonomía local en materia de urbanismo de los municipios de La Rioja es la Ley autonómica de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2006 (LOTUR). La consideración como obras públicas de interés general de las destinadas “al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio” (ET, DAT, ZIR y PIS), introducida por la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y por ello excluidas del trámite de licencia municipal, no lesiona en abstracto la autonomía local, siempre que las obras excluidas sean en sentido estricto de interés general, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que hemos recogido.

Ahora bien, esto no significa que, en la aplicación y ejecución de tales instrumentos, y, sobre todo, en la de las ZIR, por su virtualidad eventualmente planificadora y ordenadora de determinados ámbitos regionales, pueda ser lesionada la autonomía local, si la exención de licencia municipal que tales instrumentos conllevan pretende extenderse a obras, instalaciones, infraestructuras o edificaciones no directamente conectadas con el interés regional que las justifica. La aprobación de estos instrumentos y, en particular, de las ZIR, puede ser lesiva de la autonomía municipal si incluyen normas urbanísticas u ordenanzas elaboradas sin la participación de los municipios afectados.

Los eventuales excesos que puedan producirse en la aplicación y ejecución de los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio no pueden hacerse valer a través del conflicto en defensa de la autonomía local, sino por los medios de impugnación establecidos por el ordenamiento jurídico contra los actos administrativos correspondientes, esto es, mediante el recurso contencioso-administrativo, en cuyo marco podría, en su caso, plantearse incluso una cuestión de inconstitucionalidad.

CONCLUSIÓN

Única

La modificación del art. 196.1 de la LOTUR, introducida por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, en cuanto considera obras públicas de interés general a las destinadas “al

desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio” no es lesiva de la autonomía local, en los términos que se ha razonado en el Fundamento de Derecho Cuarto, Letra D), apartado 4, sin perjuicio de que dicha autonomía pueda resultar vulnerada por aplicaciones concretas de la norma dictaminada.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

7.4. ATC 251/2009, de 13 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local número 5305/2009, interpuesto contra el artículo 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, que da nueva redacción al apartado 1 del artículo 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el día 5 de junio de 2009, don Francisco José Abajo Abril, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de treinta y seis municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra el artículo 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, precepto que da nueva redacción al apartado 1 del art. 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

2. El precepto objeto del presente conflicto en defensa de la autonomía local dispone lo siguiente:

"Artículo 40. Modificación de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

Segundo. Se da la siguiente redacción al apartado 1 del artículo 196:

1. Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo promovidos por las Administraciones públicas estarán igualmente sujetos a licencia municipal, salvo las obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma.

Se considerarán obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja aquéllas que ésta realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, obras hidráulicas, de energía o de transporte, etc. No obstante, el ayuntamiento interesado dispondrá del plazo de un mes para informar tales proyectos y actuaciones con relación al planeamiento vigente. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera evacuado el informe se entenderá otorgada la conformidad al proyecto.

Cuando la obra pública de interés general de la Comunidad Autónoma resulte disconforme con el planeamiento urbanístico deberá modificarse éste o recogerse en la primera revisión del mismo".

3. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 75.ter.3 LOTC, el Consejero de Administraciones Públicas y Política Local trasladó al Consejo Consultivo de La Rioja la petición del dictamen preceptivo a que refiere el mencionado precepto. El dictamen, que se emitió el 27 de abril, y se remitió a los Ayuntamientos recurrentes el 5 de mayo de 2009, concluye que "la modificación del art. 196.1 LOTUR, introducida por el art. 40 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, en cuanto considera obras públicas de interés general a las destinadas 'al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio' no es lesiva de la autonomía local, en los términos que se ha razonado en el fundamento de derecho cuarto, letra d), apartado 4, sin perjuicio de que dicha autonomía pueda resultar vulnerada por aplicaciones concretas de la norma dictaminada".

4. El conflicto formalizado se justifica en los motivos que a continuación se resumen:

a) El escrito de interposición comienza por lo que califica como "fundamentos previos", en los que hace referencia a la protección constitucional de la que goza la autonomía local a través de la denominada garantía institucional, de la que deriva el derecho de la comunidad local a participar, en los términos señalados por las leyes estatales o autonómicas, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, uno de los cuales es, sin duda, el urbanismo, tal como expresamente menciona el art. 5 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja y se ha reconocido por la doctrina constitucional (con cita de la STC 40/1998, FJ 39). A continuación señala que la inicial configuración de la licencia urbanística en la referida Ley de La Rioja se movía, para los casos de concurrencia de competencias con otras Administraciones territoriales, en parámetros muy similares a los previstos en la Ley estatal 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Así establecía la exención de licencia en los casos de obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma, entendiendo por tales las destinadas a la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público. A contrario, cualquier otro proyecto o actuación distinto de los anteriores debía obtener la preceptiva licencia municipal. Ese esquema habría sido modificado por el precepto que ahora se impugna, el cual ha incluido entre los supuestos de exención de licencia los relativos al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio, vulnerando de esa forma la competencia local en materia de control de la legalidad urbanística, reconocida tanto por la legislación básica estatal como por la autonómica, ya que supone introducir una exención que es tanto como transformar la excepción en regla general, dado el muy amplio objeto y contenido de los referidos instrumentos de ordenación.

b) El segundo apartado del escrito de interposición se dedica a los fundamentos jurídicos procesales, justificando el cumplimiento de los requisitos procesales necesarios para el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local y señalando que el mismo se promueve por treinta y seis municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los cuales habrían adoptado el acuerdo plenario de plantear el presente conflicto, solicitando al efecto el pertinente dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja. Señala también que los referidos municipios suponen un número superior al séptimo de los municipios existentes en el ámbito de aplicación de la Ley (la Comunidad Autónoma de La Rioja) y, al propio tiempo, representan un

porcentaje superior al sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial. Finalmente indica que se cumplen, asimismo, los requisitos de postulación y asistencia letrada.

c) El tercer apartado se refiere a los fundamentos jurídicos sustantivos. Dicho apartado comienza recordando las notas fundamentales de la doctrina constitucional acerca de la denominada garantía institucional de la autonomía local, una de cuyas manifestaciones es la necesidad de participación local en los asuntos que atañan a dicha administración, participación que ha de ser establecida por el legislador sectorial competente por razón de la materia. En ese marco, al Estado corresponde establecer, al amparo del art. 149.1.18 CE, la imagen característica de la autonomía local, perfilando sus líneas maestras de forma general e indisponible para los legisladores autonómicos. De esa forma corresponde a la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) definir el círculo de intereses de las corporaciones locales y, por ende, su ámbito competencial fijando las competencias mínimas o indisponibles a favor de dichos entes, garantizando así su participación efectiva en los asuntos que les atañen.

Tras las anteriores consideraciones señala que el precepto impugnado afecta de manera inequívoca a las competencias de los municipios, habida cuenta de que son los titulares de la competencia sobre el control de la legalidad urbanística de los actos de edificación y uso del suelo y el subsuelo promovidos por cualquier sujeto o entidad. Destaca al respecto el cambio operado por el precepto autonómico incluyendo en el supuesto de obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja, exentas de la obligación de licencia municipal, a aquellas actuaciones destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio, con lo que el mismo deja de tener un marco cierto de referencia para pasar a comprender un universo de posibles actuaciones de grado tal que anularía la competencia local en materia urbanística.

El escrito de planteamiento indica al respecto que el mecanismo de resolución de las situaciones de concurrencia competencial en este ámbito se había saldado con una solución en cuya virtud únicamente la construcción, modificación y ampliación de las obras de interés general, en sentido estricto, estaban exentas de licencia, sustituida, en ese caso, por un mecanismo alternativo de participación de la entidad local, tal y como para las obras de interés general del Estado se recoge en la Ley estatal 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, plasmando una solución directamente tributaria de la doctrina constitucional que también constaba, en términos similares en la redacción original del art. 196.1 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja. Sin embargo, alega que la sustitución de la licencia municipal por otro posible mecanismo de participación local, como el informe, sólo es posible en casos suficientemente motivados de concurrencia de un interés estatal o autonómico, los cuales por esa razón deben prevalecer. Lo anterior concuerda perfectamente, a juicio de la representación procesal de los promotores del conflicto, con lo establecido por la doctrina constitucional respecto al modelo general de articulación de las competencias con incidencia sobre el territorio. Por el contrario, esa presencia de interés general que hace prevalente la competencia autonómica no es detectable en la nueva redacción del art. 196.1 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, pues esa circunstancia no concurre en las obras destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio, puesto que basta con repasar el contenido posible de los referidos instrumentos para apreciar el claro desapoderamiento de una competencia local garantizada constitucionalmente. Tales instrumentos se refieren, con un alto grado de indeterminación, a

infraestructuras, dotaciones o instalaciones de interés social o utilidad pública (caso de los proyectos de interés supramunicipal); actuaciones industriales, residenciales, terciarias, rotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional (zonas de interés regional); actuaciones sin identificar ni concretar (directrices de actuación territorial) o cualesquiera otras previsiones que, encaminadas a los fines de la estrategia territorial de La Rioja, se considere conveniente incluir.

De acuerdo con lo expuesto, la demanda solicita que se dicte sentencia por la que se declare la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando la titularidad municipal de la competencia controvertida. Igualmente solicita que este Tribunal decida, tras la resolución del conflicto, plantearse la cuestión de la inconstitucionalidad del precepto legal objeto de dicho conflicto, para, una vez sustanciada por el procedimiento establecido en los arts 37 y concordantes LOTC, dictar nueva sentencia por la que declare inconstitucional el precepto legal impugnado.

Fundamentos Jurídicos

1. El presente conflicto en defensa de la autonomía local tiene por objeto la nueva redacción dada al apartado 1 del art. 196 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja por el art. 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009.

Ha de señalarse en primer lugar que los municipios que promueven el presente proceso suponen más de un séptimo de los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de la norma impugnada, la Comunidad Autónoma de La Rioja, y representan a más de un sexto de la población de dicha Comunidad Autónoma. Igualmente se han aportado los acuerdos plenarios exigidos por el art. 75.ter.2 LOTC así como el correspondiente dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, el cual se solicitó en el plazo al efecto establecido en el art. 75.quater.1 LOTC. Finalmente el conflicto ha sido planteado en el plazo previsto en el art. 75.quater.2 LOTC. Por todo ello, es posible apreciar que se han cumplido los requisitos formales que exige nuestra Ley Orgánica para el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local.

Ahora bien, procede recordar que, conforme al art. 75.quinquies.1 LOTC, este Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local cuando, entre otros motivos, estime notoriamente infundado el conflicto planteado.

Esta misma posibilidad la prevé, para las cuestiones de inconstitucionalidad, el art. 37.1 LOTC lo cual nos permite que, al efecto de aplicarla al supuesto que contempla el citado art. 75.quinquies.1 LOTC, podamos trasladar al presente proceso constitucional la doctrina establecida en relación con esta causa de inadmisión en el referido proceso constitucional. A este respecto nos hemos pronunciado ya con reiteración, señalando acerca del concepto de "cuestión notoriamente infundada" que, "dado que dicha expresión encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma

total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal" (por todos, ATC 123/2009, de 28 de abril, FJ 1).

Pues bien, la anterior doctrina debemos extenderla también a los conflictos en defensa de la autonomía local, de modo que en aquellos supuestos en que resulte apreciable, ya desde la ponderación inicial de los términos en que se suscita el conflicto, que éste no puede prosperar, podrá este Tribunal decidir su inadmisión a trámite sin esperar a su desestimación en la correspondiente Sentencia.

2. La cuestión de fondo que plantean los promotores del presente conflicto es la de si la modificación del art. 196.1 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, llevada a cabo por el art. 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, lesiona la autonomía municipal por cuanto la misma considera obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en cuanto tales, exentas de la regla general de sujeción a licencia municipal de los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo promovidos por las Administraciones públicas, aquéllas que la Comunidad Autónoma realice, en el ejercicio de sus propias competencias, destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio.

Para los promotores del conflicto la referencia al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio encierra tal margen de indeterminación y tiene tal potencial expansivo que convierte lo que debería ser excepción en regla general, con la consecuencia de vulnerar la competencia local para otorgar licencias urbanísticas y, con ello, el principio constitucional de autonomía local.

3. Para decidir si el conflicto suscitado es notoriamente infundado hemos de partir de que municipios y provincias disponen de una garantía constitucional de su autonomía, traducida en su participación en aquellos asuntos que afecten a su círculo de intereses más relevantes. El urbanismo figura dentro de ese círculo [art. 25.2 d) y f) de la Ley reguladora de las bases del régimen local: LBRL], si bien la extensión o amplitud que hayan de tener dichas competencias locales depende de la Ley estatal o autonómica, pues "sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo" (art. 25.3 y su explícita remisión al art. 2, ambos LBRL). Por su parte, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene atribuida competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 8.1.16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja). Esta competencia le habilita para dictar la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja así como la modificación cuestionada, debiendo determinarse ahora si la regulación impugnada incurre en la vulneración del principio de autonomía local denunciada por los promotores del conflicto.

Al respecto, ninguna duda ofrece el hecho de que el principio general del sometimiento a licencia de todas las obras que se realicen en el término municipal, incluso cuando se llevan a cabo por los órganos de otra Administración pública, admite modulaciones siempre que no impliquen la exclusión absoluta de los actos de control preventivo municipal, extremo expresamente aceptado por los promotores, los cuales cuestionan, sin embargo, la indeterminación de la excepción prevista en la norma autonómica, indeterminación que permitiría que la excepción se convirtiera en la regla general.

4. Siendo la cuestión que se debate en este conflicto la de si el precepto autonómico impugnado respeta la autonomía municipal a la vista del carácter de las actuaciones que quedan exentas de licencia, es preciso determinar el alcance que puedan tener las obras públicas destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio para poder ser calificadas como de interés general de la Comunidad Autónoma, para lo cual procede examinar la concreta regulación de los referidos instrumentos autonómicos de ordenación del territorio.

Tales instrumentos se conciben, conforme a la propia exposición de motivos de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, como un modelo en el que "partiendo del instrumento más general, referido a la totalidad del territorio, se concreta después a través de otros instrumentos más específicos y con determinaciones más vinculantes, pero sin descender a cuestiones de ordenación de detalle, que podrían ser más propias de la actividad urbanística municipal, con la que necesariamente ha de procurarse la coordinación". En la misma exposición de motivos también se indica que "los instrumentos de ordenación del territorio puedan desarrollarse en una línea jerárquica y sucesiva, pero también de forma independiente sin más esfuerzo que aportar una justificación adicional de la coherencia de la decisión adoptada en el conjunto de la ordenación del territorio que persigue la Comunidad Autónoma". Los concretos instrumentos, regulados en el título I de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (arts. 14 a 37), son los siguientes:

La Estrategia territorial de La Rioja (arts. 18 a 21) se define legalmente como el instrumento de planificación estratégica de la Comunidad Autónoma de La Rioja que comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural.

Las Directrices de actuación territorial (arts. 22 a 29) tienen por objeto la ordenación del territorio en áreas o zonas de la Comunidad Autónoma de La Rioja de ámbito supramunicipal; las mismas pueden dictarse en desarrollo de la Estrategia territorial de La Rioja, en cuyo caso tendrán el ámbito territorial que ésta delimite, o de forma independiente.

Las Zonas de interés regional (arts. 30 a 33) tienen por objeto delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional.

Finalmente, los Proyectos de interés supramunicipal (arts 34 a 37), pueden ser, a diferencia de los anteriores, de iniciativa particular o pública y tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características.

De la expuesta regulación legal podemos deducir que los dos primeros instrumentos mencionados, la Estrategia territorial y las Directrices de actuación territorial, tienen un marcado carácter estratégico y ordenador, pues se dirigen fundamentalmente al establecimiento de directrices y criterios generales de orientación frente a la vinculación a proyectos concretos que es posible predicar de los dos restantes, las Zonas de interés regional y los Proyectos de interés

supramunicipal, que delimitan y ordenan ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones de diverso tipo que se consideren de interés o alcance regional (caso de la Zona de interés regional), o pretenden regular la realización de determinadas obras justificadas por su interés social o utilidad pública que se asientan en más de un término municipal o presentan una incidencia asimismo supramunicipal (caso de los Proyectos de interés supramunicipal). En definitiva todos los instrumentos se refieren a actuaciones de interés supramunicipal, bien por ubicarse o referirse a un ámbito territorial que supera el de un concreto municipio, bien porque la incidencia de las actuaciones previstas trasciendan al ámbito municipal en atención a su magnitud, importancia o especiales características. Importa destacar también que en el procedimiento de aprobación de todos ellos se recoge el obligatorio trámite de audiencia a las entidades locales afectadas por los mismos e igual sucede, en esta ocasión a través de un informe, con las concretas obras que pretendan realizarse. De este modo la entidad local tiene legislativamente garantizado algún tipo de intervención respecto de la adecuación de la obra proyectada a los instrumentos de planificación urbanística, cuyas determinaciones, en los casos de las Zonas de interés regional y los Proyectos de interés supramunicipal se vinculan al planeamiento (arts. 33.1 y 37.1 de la Ley), por lo que el problema se plantea exclusivamente en relación con los supuestos de hecho a los que se aplica la exclusión de licencia y su sustitución por un informe de la corporación local afectada.

5. Respecto al grado de intervención municipal suficiente para entender respetada la garantía institucional de la autonomía local, hemos de tener en cuenta las SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, y 204/2002, de 3 de octubre, FJ 13, las cuales, aunque fueron dictadas en relación con los puertos y aeropuertos de interés general, respectivamente, establecen criterios que son aplicables al caso que nos ocupa. En ambas admitimos la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística municipal, sustituyendo la exigencia de previa licencia por un informe acerca de la conformidad de la obra prevista con el planeamiento, como aquí ocurre, pues "no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística" (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

Es decir, según la mencionada doctrina, la posibilidad de que las competencias sectoriales de otras Administraciones públicas y, por tanto, de las Comunidades Autónomas, incidan sobre la competencia urbanística municipal determinando la exclusión de la licencia que, en otro caso, sería preceptiva, exige que se garantice algún modo de intervención del ente local, intervención que puede consistir en la emisión de un informe sobre la adecuación de las obras previstas a los planes de ordenación urbanística.

6. Conforme a lo expuesto, de la configuración legal de los instrumentos de ordenación previstos en la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja se deduce sin dificultad que algunos de ellos tienen una finalidad estratégica o planificadora (casos de las Estrategias territoriales y las Directrices de actuación territorial) que trasciende claramente el ámbito municipal y el correlativo interés municipal, interés que también resulta desbordado por los otros dos instrumentos de ordenación (las Zonas de interés regional y los Proyectos de interés supramunicipal), puesto que tienen una proyección territorial supramunicipal. De tal modo, el precepto cuestionado, que exime de licencia a las "obras públicas de interés general de la Comunidad Autónoma de La Rioja", las define en razón a que

tengan como finalidad el desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio y la construcción y acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público realizadas por la Comunidad Autónoma.

Por tanto, las obras de interés general de la Comunidad Autónoma excluidas de licencia municipal tienen como objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses regionales conectados específicamente con el uso de infraestructuras básicas de uso y dominio público. Apuntado este dato y también que en la aprobación de los instrumentos públicos que dan cobertura a las actuaciones se ha de dar audiencia a los entes locales, de un lado, y que, de otro, estos últimos han de emitir un informe sobre las concretas obras que hayan de realizarse, se concluye que la norma cuestionada no conlleva una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, puesto que no priva a los municipios de su derecho a intervenir en la realización de las obras o actuaciones, sin perjuicio de que el ámbito objetivo de la exclusión de licencia municipal en cada caso habrá de ser determinado en atención a las circunstancias que concurran en el mismo -en especial los proyectos que concreten las distintas obras e instalaciones- a fin de valorar si concurre el declarado interés regional, derivado del alcance supramunicipal de la iniciativa de que se trate.

Resulta, pues, que la alegada vulneración de la autonomía local no puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto. De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión de la competencia autonómica más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma, dado su grado de apertura e indeterminación, puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines de la obra proyectada. Solamente en relación con una obra concreta podrá valorarse si la competencia autonómica se ha mantenido dentro de los límites que le son propios, según ha quedado dicho. Pues bien, la existencia del interés justificativo en cada proyecto de la exención de licencia es cuestión que no puede ser valorada en esta sede, ya que dicha tarea está encomendada a los tribunales ordinarios, los cuales, por mandato constitucional, controlan la legalidad de la actuación administrativa subyacente tanto en la aprobación como en la puesta en práctica de los distintos instrumentos de ordenación del territorio.

Por lo indicado, la impugnación resulta ser prematura ya que, conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2), no nos corresponde pronunciarnos sobre las interpretaciones de las normas impugnadas que propongan las partes en un proceso constitucional, sin que procedan pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y todavía no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución. En este caso, y por lo expuesto más atrás, la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente garantizada no puede atribuirse directamente a la dicción del precepto, sino, en su caso, a la eventual aplicación del mismo por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja a concretos supuestos de hecho.

En conclusión, y tras el examen de las razones aducidas en el escrito de planteamiento del conflicto, hay que concluir que el art. 196 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, en la redacción dada al mismo por el art. 40.2 de la Ley de La Rioja 5/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2009, no vulnera el principio constitucional de

autonomía local, por lo que el presente conflicto resulta notoriamente infundado, en los términos del art. 75.quinquies.1 LOTC.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir el presente conflicto en defensa de la autonomía local.

Publíquese este Auto en el "Boletín Oficial del Estado".

Madrid, a trece de octubre de dos mil nueve.

B. CONCLUIDOS MEDIANTE AUTO DE EXTINCIÓN POR PÉRDIDA DE OBJETO.

1. ATC 513/2004, de 14 de diciembre, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179/2000, interpuesto contra la Ley de las Illes Balears 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

1.1. Norma impugnada.

Art. 17 de la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, del Parlamento de las Illes Balears, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

1.2. Entidad local que promueve el conflicto.

16 municipios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Palma, Lluçmajor, Inca, Santa Eulària d'es Riu (Ibiza), Adratx, Santany, Campos, Muro, Bunyola, Sant Joan de Labritja (Ibiza), Selva, Sencelles, Valldemossa, Deià, Estellencs y Escorsa.

1.3. Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares de fecha 3 de mayo de 2000.

I. ANTECEDENTES

1. El Parlamento de las Illes Balears aprobó el 23 de diciembre de 1999 la Ley 12/99, de medidas tributarias administrativas y de función pública y económicas, de la que forma parte un art. 17 expresivo de que se añade a la Ley de 30 de marzo de 1995, de atribución de competencias a los Consells Insulares en materia de actividades clasificadas y otros extremos, una Disposición adicional Sexta del siguiente tenor:

Disposició addicional Sexta. Activitats contemplades als instruments d'Ordenació del Territori.- L'execució d'activitats programades en un Pla Territorial Parcial o a un Pla Director Sectorial, que inclogui la seva qualificació, instal·lació, obertura i funcionament, no estarà subjecte a les llicències, autoritzacions i informes que aquesta Llei contempla.

2. En relación con cuanto, mas adelante, se expondrá, conviene destacar de la citada Ley balear de 30 de marzo de 1995, destinataria de la "nueva" Disposición adicional Sexta, los siguientes fragmentos:

1.- El párrafo cuarto de la exposición de motivos, del siguiente tenor: A pesar de que el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears es el único que recoge, en el art. 12.3, como competencia compartida, la función ejecutiva en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, esta subdivisión de la materia no significa la reducción de la potestad autonómica respecto de las actividades clasificadas, ya que el mismo Estatuto atribuye en el art. 10.12 competencia exclusiva en materia de sanidad e higiene; en el art. 10.25 competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos; en el art. 10.30 competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las actividades de la especialización propia de la Comunidad Autónoma; en el art. 11.12 atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de defensa del consumidor y del usuario, y en el art. 11.13 cierra estas referencias competenciales sectorializadas al atribuir a la Comunidad Autónoma potestades de desarrollo legislativo para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente.

2.- El párrafo octavo de dicha exposición que se manifiesta del siguiente modo:

Se remarca que esta Ley respeta una doble atribución de competencias; por una parte reconoce a los Ayuntamientos la competencia para la concesión de las licencias de instalación y de apertura y funcionamiento, y por otra atribuye a los Consejos Insulares amplias potestades de intervención, sin perjuicio de reservar la calificación de las actividades potencialmente mas contaminantes al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

3.- En el art. 2º se dice lo siguiente: Los Consejos Insulares asumen todas las competencias que habían sido asumidas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia de actividades clasificadas y, en particular, la emisión de informes y calificaciones previas al otorgamiento de la licencia municipal de instalación y las actuaciones administrativas relacionadas con la resolución de la licencia municipal de apertura y funcionamiento...

4.- En el art. 6º, párrafo primero, se puntualiza lo que sigue: El Gobierno de la Comunidad Autónoma se reserva en materia de actividades clasificadas las calificaciones previas al otorgamiento de la licencia municipal de instalación y todas las actuaciones administrativas relacionadas con la resolución de licencias municipales de apertura y funcionamiento...

5.- En el art. 17 se declara lo siguiente:

1.- Cuando se trate de un edificio o de una construcción para un uso específico y determinado no podrá concederse la licencia de obras sin que se haya otorgado previamente la licencia municipal de instalación.

6.- En el art. 22 se prescribe lo siguiente:

El Alcalde, o en su caso, el Órgano municipal competente deberá denegar la solicitud en el plazo de quince días cuando ésta no se ajuste a las normas establecidas en el instrumento municipal de planeamiento general o en el resto de normas de competencia municipal, de conformidad con los informes técnico y jurídico correspondientes. La denegación de la solicitud será motivada.

7.- En el art. 27, párrafo segundo, se dice lo que sigue:

Las resoluciones del Consejo Insular o de la Consellería de Gobernación serán vinculantes para la Autoridad municipal en el caso en que impliquen la denegación de la licencia o determinen la imposición de medidas correctoras...

8.- En el art. 30 se previene que:

El Ayuntamiento, en la resolución del otorgamiento de la licencia municipal de instalación de actividades sujetas a calificación, de las actividades excluidas, de las instalaciones temporales y de los parques acuáticos hará constar entre otras condiciones; 1.- Que no se podrá comenzar la actividad sin que se haya concedido la licencia municipal de apertura y funcionamiento.

9.- En el art. 34 se establece lo siguiente:

1.- El Alcalde, o en su caso, el Órgano municipal competente otorgará la licencia de apertura y funcionamiento una vez examinada la certificación del Técnico Director acreditativa de que, a pesar de que las instalaciones no se ajusten exactamente al proyecto técnico, las variaciones introducidas son accesorias y se han ejecutado todas las medidas correctoras.

10.- En el art. 51 se previene que:

1.- El Alcalde ordenará, como medida cautelar que no tendrá el carácter de sanción, la paralización y la clausura de la actividad y de las instalaciones que no cuenten con las autorizaciones correspondientes o que incumplan los requisitos exigidos. La paralización se mantendrá mientras persista la situación clandestina.

3.- El acuerdo municipal de paralización y clausura de la actividad será inmediatamente ejecutivo y se notificará a su titular y, en su caso, al Técnico Director. Si el promotor no para la actividad en el plazo de 48 horas se procederá por vía de ejecución forzosa, para lo cual los funcionarios, asistidos por la fuerza pública, se personarán en el establecimiento, previa citación de sus responsables y precintarán las instalaciones y los elementos auxiliares de la actividad y adoptarán cualquier otra medida que sea conveniente para la efectividad de la paralización y clausura de la actividad.

3. El 13 de diciembre de 1999, antes, pues de la promulgación de la Ley 12/99, el Secretario General del Ayuntamiento de Palma de Mallorca estudió la enmienda parlamentaria que, incorporándose al texto proyectado, pendiente a la sazón del Parlamento Balear, se convirtió en su artículo 17, legitimador de la "nueva" disposición adicional sexta de la Ley de 30 de marzo de 1995, y, como consecuencia de su estudio, sentó la siguiente conclusión: Consideramos que el Ayuntamiento, al amparo de la modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, de regulación del Tribunal Constitucional, introducida por la Ley Orgánica 7/99, de 21 de abril,

debería plantear conflicto en defensa de la autonomía local, contra la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, objeto de dictamen, si se convierte en realidad la introducción de la enmienda en el encabezamiento, referenciada a la Ley 8/95, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas.

El 27 de enero último, dicho Ayuntamiento, en sesión plenaria, acordó, con aceptación del citado dictamen, "iniciar els tràmits per plantejar davant el Tribunal Constitucional un conflicte de defensa de l'autonomia local, contra l'article 17 de la Llei del Parlament de les Illes Balears 12/99, de 23 de desembre". Dicho acuerdo se hizo extensivo a los particulares siguientes: "Assolida en el seu cas la legitimació completa per acords de municipis de les Illes Balears que representin una setena part del existents, sollicitarà dictamen al Consell Consultiu de les Illes Balears. El Batle donarà compte al Ple del dictamen emès.- Notificar el present acord a la Federació d'Entitats locals de les Illes Balears (FELIB) i a la Federación Española de Municipios y Provincias (FERMP)".

Antes, el 10 de diciembre de 1999, el Consell Executiu de la Federació d'Entitats locals de les Illes Balears había acordado "trametre a la Mesa del Parlament la seva disconformitat sobre l'esmena disposició adicional sexta.- Activitats contemplades als instruments d'ordenació del Territori".

4. El mencionado Ayuntamiento, en sesión plenaria celebrada el 16 de febrero próximo pasado, acordó, por mayoría absoluta, "iniciar els tràmits per plantejar davant el Tribunal Constitucional un conflicte de defensa de l'autonomia local" contra la Ley de que se ha hecho mérito "i seguir-lo en tots els tràmits i incidents".

Otros Ayuntamientos -los que se reseñarán a continuación- adoptaron acuerdos análogos al de la Corporación municipal palmesana que se ha reseñado. Se trata de los siguientes:

- 1.- Ayuntamiento de Santanyí, en sesión plenaria de 15 de febrero último.
- 2.- Ayuntamiento de Lluçmajor, en sesión plenaria de 24 de dicho mes.
- 3.- Ayuntamiento de Esporlas, en sesión plenaria de 29 id. id.
- 4.- Ayuntamiento de Sa Pobla, en sesión plenaria de 16 id. id.
- 5.- Ayuntamiento de Bunyola, en sesión plenaria de 4 id. id.
- 6.- Ayuntamiento de Sencelles, en sesión plenaria de 7 de marzo último.
- 7.- Ayuntamiento de Escorca, en sesión plenaria de 15 de febrero próximo pasado.
- 8.- Ayuntamiento de Selva, en sesión plenaria de 14 de marzo id. id.
- 9.- Ayuntamiento de Valldemossa, en sesión plenaria de 22 de febrero id. id.
- 10.- Ayuntamiento de Deià en sesión plenaria de 3 de marzo id. id.; y
- 11.- Ayuntamiento de Inca, en sesión plenaria de 16 de febrero del año en curso.

5. Al expediente remitido en consulta están incorporados los siguientes documentos:

1.- Dictamen emitido a instancia del Ayuntamiento de esta Ciudad, en fecha 14 de febrero del año en curso, por el "Despacho de Abogados J.G.P."

2.- Escrito de la Excm. Sra. Delegada del Gobierno en les Illes Balears, fechado el 1º de febrero próximo pasado, dirigido al Ilmo. Sr. Alcalde de esta Ciudad, del siguiente tenor: En esta Delegación se ha recibido el dictamen emitido tanto por la Secretaría General de esa Corporación como por los Servicios Jurídicos respecto a la constitucionalidad de la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sobre medidas tributarias administrativas y económicas; a la vista de su contenido, los servicios de la Delegación coinciden con la opinión expresada en los mismos, en cuanto que la citada norma pudiera incurrir en causa de inconstitucionalidad al limitar el principio de autonomía local reconocido en el texto constitucional y desarrollado en la legislación española.

3.- Certificado de 13 de diciembre de 1999, expedido por el Delegado del Instituto Nacional de Estadística de Baleares, expresivo, entre otros extremos, de que:

a) Los municipios de Baleares son 67.

b) La población total del archipiélago, referida al 1º de enero de 1998, es de 796.483 habitantes; y

c) La población de Palma de Mallorca, en dicha fecha, ascendía a 319.181 habitantes.

Y en el escrito de la Alcaldía mencionado en el encabezamiento se hace alusión a "instància subscripta pels Serveis Jurídics d'aquest Ajuntament, comissionats a més per diverses poblacions de la Comunitat Autònoma a l'efecte d'emetre el dictamen que s'interessa". Dicha instancia, unida a las actuaciones, ofrece la argumentación que ha de nutrir la exposición encaminada al planteamiento del conflicto de "defensa de la autonomía local" que se pretende suscitar.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El art. 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducido merced a la Ley de igual naturaleza de 21 de abril de 1999, autoriza a los Ayuntamientos para plantear conflictos en defensa de la autonomía local; en el art.75 ter., de igual génesis, se previene, como supuesto hábil para dicho planteamiento, el del epígrafe b) del apartado 1, que consiste en el concurso de un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del término territorial correspondiente", con la añadidura, según el apartado 2, de que los acuerdos que se tomen para iniciar el trámite, adoptables todos ellos en sesión plenaria de las corporaciones interesadas, requerirán el "voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas". Además, a tenor del apartado 3 del nombrado artículo, ha de tenerse en cuenta que "de manera previa a la formalización del conflicto debe solicitarse dictamen, con carácter preceptivo, pero no vinculante,

del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma..."

Según se observa en los Antecedentes Cuarto y Quinto, tanto en atención al número de Ayuntamientos decididos a suscitar el conflicto, (doce de un total de sesenta y siete, más de un séptimo de los de las Illes Balears) como en punto a población (más de un sexto de los 796.483 habitantes del Archipiélago, -sólo el municipio de la capital cuenta con 319.181 habitantes-) hay que reputar legitimadas a las citadas Corporaciones en el explicado orden de cosas y, por tanto, ha de reconocerse que lo están para recabar dictamen del Consell Consultiu que, de conformidad con el precepto invocado, goza de competencia para evacuar la consulta, en la inteligencia de que el informe a emitir tiene la condición de preceptivo, pero no vinculante. Sin embargo, deberá justificarse, con las certificaciones adecuadas, que todos los acuerdos municipales plenarios a considerar, es decir los reseñados en el Antecedente Cuarto, han sobrevenido como consecuencia del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de todos y cada uno de los Ayuntamientos respectivos.

Segunda.- La autonomía de los Ayuntamientos, entes rectores de los municipios, es exigencia legal tradicional, fundamentalmente proclamada por el art. 137 de la Constitución española, que declara que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Y el artículo 140 del propio Texto, al afirmar que los municipios gozarán de "personalidad jurídica plena" correspondiendo a los Ayuntamientos su gobierno y administración, proclama que "la Constitución garantiza la autonomía" municipal.

Esa autonomía -virtud de rango constitucional- se manifiesta fundamentalmente en la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, modificada por la de 21 de abril de 1999, comprensiva de una exposición de motivos en la que se lee que la ley que se reforma "cumplió la función de establecer la delimitación básica de la autonomía local, mediante el señalamiento de unos ámbitos materiales en los que las entidades locales han de ejercer competencias, sin determinar en qué grado, cuestión que debería concretar el legislador sectorial, estatal y autonómico correspondiente"; que "en la Carta Europea de Autonomía local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, se define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"; y que "han transcurrido más de doce años desde la aprobación de la Ley 7/1985 y desde distintos sectores, entre los que se encuentra la Federación Española de Municipios y Provincias", se ha criticado la pasividad del Estado y de las Comunidades autónomas en "desarrollar de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, por lo que durante este período se ha venido generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco competencial que procure una mayor descentralización hacia los municipios".

En dicha exposición de motivos, al aludirse ya a lo que se ha convertido en ordenamiento jurídico aplicable por la promulgación de la susodicha Ley de 21 de abril de 1999, se encuentra el siguiente párrafo:

En el artículo 84 se contempla expresamente el principio general de que las licencias y autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales previstas en la legislación vigente, armonizando así el ejercicio legítimo de las competencias de todas las Administraciones implicadas e incorporando la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, contenida en la sentencia de 19 de febrero de 1998 (nº 40) sobre la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Y en conexión directa con el particular que acaba de transcribirse de la exposición de motivos, la modificación 25ª de la Ley de 21 de abril de 1999 señala lo siguiente:

Licencias.- Se añade un nuevo apartado 3 al art. 84 de la Ley con el contenido siguiente:

3.- Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales.

Tercera.- Antes de la reforma normativa recogida en la Consideración anterior, el Tribunal Supremo, con intervención de su Sala Tercera, había roto lanzas en favor de la autonomía de las entidades locales frente a incursiones de otras Administraciones públicas y así, en sentencia de 21 de septiembre de 1998 (Aranzadi 7184), había proclamado la siguiente doctrina:

La autonomía local supone el reconocimiento de un ámbito competencial propio de los entes que integran la Administración local. Si bien, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas en las que la autonomía se prefigura por el propio bloque de constitucionalidad (Constitución y respectivos Estatutos de Autonomía), las competencias que integran la autonomía local no se establecen directamente por la Constitución, que no garantiza un ámbito competencial concreto, sino que su reconocimiento se deja al legislador ordinario quien, sin embargo, debe respetar un contenido indisponible que constituye la garantía institucional que incorpora la norma fundamental (sentencias de Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 28 de julio y 214/1989, de 21 de diciembre). Como señalaba esta Sala en sentencia de 23 de mayo de 1997 (Aranzadi 4065) el sistema legal de atribución de competencias a los entes locales se sintetiza en los siguientes puntos: a) La Ley de Bases de Régimen local establece las directrices para llevar a cabo la asignación de competencias que no puede ignorar el legislador autonómico (la invocada sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989); b) Dicha Ley efectúa una declaración de capacidad para actuar en lo que se refiere al fomento y administración de los intereses peculiares de cada ente local, de manera que pueden actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; c) La misma Ley establece un núcleo competencial mínimo que supone el reconocimiento de un círculo de protección competencial, sin perjuicio de las que correspondan a los Ayuntamientos por atribución de la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúen las leyes sectoriales del Estado o de la Comunidad Autónoma...

En relación, también, con ese ámbito competencial municipal presidido por el principio constitucional de autonomía de los Ayuntamientos, es invocable la importante sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 19 de febrero de 1998, nº 40, comprensiva, entre sus fundamentos, del siguiente:

No es necesario argumentar particularmente que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el art. 25.2, d) de la Ley de bases de Régimen Local que el municipio ejercerá sus competencias en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" y, al prever en el art. 84.1, b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos a previa licencia y a otros actos de control preventivo. Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, dentro de las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, mas en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomoden a la Ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos mas enraizados en la actividad de los entes locales.

Dicha sentencia del Tribunal Constitucional se pronunció en orden a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 24 de noviembre de 1992, en la que destaca un art. 19 por el que se sustraen al control preventivo municipal "las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias". Esta excepción a la regla general proclive a la obligada intervención de los Ayuntamientos, por la vía del otorgamiento de licencias en materia de obras, no sólo la limita la sentencia a actuaciones operativas asumidas por la Administración General del Estado en bienes demaniales de su titularidad, sino que la circunscribe a las que tengan como finalidad la gestión portuaria en su condición de prestación de un servicio público. Además, como apunta el Tribunal, la elusión de licencia otorgable por el Ayuntamiento en dichos supuestos "no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al Plan Especial de Ordenación del espacio portuario", por lo que "se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma". Mas, en la susodicha sentencia, tras mostrar el Tribunal un criterio favorable a la innecesariedad de la licencia municipal, compaginable, sin embargo, con la "necesidad" de informe del Ayuntamiento, ciñéndose al respecto a las expresadas obras asumidas por la Administración General del Estado en la zona de dominio público portuario, tiene el buen cuidado de advertir que la conclusión marcada en este orden de cosas "no puede justificar la exención de licencia municipal en aquellos casos en los que las obras de construcción o conservación, aún realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones o instalaciones portuarias sino a edificios o locales destinados" a otras finalidades. Y el razonamiento lo remata el Tribunal con la siguiente declaración:

La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita por tanto a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras, que aunque realizadas en la zona de servicios del Puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos será de aplicación la legislación urbanística general, y en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente.

Y la tesis que se perfila en lo hasta aquí expuesto, yendo de la mano del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, se ajusta sin lugar a dudas a una formulación de principios que, en otra sentencia del Tribunal Constitucional, la n° 109/98, de 21 de mayo de 1998, fue expresada en los siguientes términos:

Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisora, propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre, burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la imagen comúnmente aceptada de la institución.

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional se remite a la doctrina reflejada en las que pronunció con el nº 32 de 1981, Fundamento 3º y con el nº 38 de 1983, Fundamento 6º. Y una última -clarificadora- sentencia del Tribunal Constitucional, la pronunciada el 11 de febrero de 1999, con el número 11, enseña (fundamento 2) que la doctrina reflejada en los anteriores párrafos, al hilo de las sentencias invocadas, se encamina a “fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía (la de los Ayuntamientos) que no podía traspasar el legislador”, por lo que nada impedía que éste -el legislador- la ampliara. Es lo que se expone en el susodicho fundamento con las siguientes palabras:

Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica, también en sentido material, por cuanto tiende a asegurar un nivel mínimo de autonomía a todas las corporaciones locales en todo su territorio nacional, sea cual sea la comunidad autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del art. 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos. Debemos, pues, a partir de lo antedicho, concluir que los artículos 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local pueden ser invocados legítimamente no sólo como ejercicio de la competencia normativa básica estatal derivada de los artículos 149.1.6 y 149.18 de la Constitución Española, sino también como expresión de una legítima opción legislativa estatal ampliadora del ámbito de la autonomía local.

En definitiva:

1.- El Estado y las Comunidades Autónomas han de respetar -y no pueden eliminar o reducir- las competencias de las corporaciones locales consideradas como mínimos definidores de la autonomía de que gozan constitucionalmente; y

2.- Pero sí pueden “ampliar” dichas competencias mínimas, con ensanchamiento de la autonomía de que disfrutaban las citadas corporaciones.

Cuarta.- Aunque el problema planteado versa sobre la materia conocida por “actividades clasificadas”, y su doble tratamiento en Baleares (Consells Insulares de un lado y Ayuntamientos de otro), no va a estar de más que se reflexione, por acusar un cierto paralelismo, en torno a lo que acaece en el ámbito del urbanismo, configurado también por una dual actuación en nuestra Comunidad, la de los Consells Insulares y la de los Ayuntamientos. Y a dicho ámbito del urbanismo se ha referido el Tribunal Constitucional en la importante sentencia de 19 de febrero de 1998, nº 40, que ha sido objeto de glosa en la Consideración Tercera del presente dictamen.

En este sentido es oportuno advertir que el art. 242 del texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto legislativo de 26 de junio de 1992, complementado por el 244, constituye precepto fundamental en el que, a título de regla general se afirma la necesidad de licencia municipal, regla ésta que comporta

dos excepciones solamente, a saber: la relativa a obras que afecten a la defensa nacional, y la concerniente a las que hayan de acometerse por las Administraciones Públicas en supuestos de urgencia o similares. En este orden de cosas, habida cuenta de la índole de la consulta formulada, es sumamente interesante dejar constancia de que la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que tanto revuelo causó en el mundo jurídico español, declarativa de la nulidad de un gran número de artículos del citado texto refundido, se limitó, en cuanto al invocado art. 244, a proclamar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1 y 5 del precepto, respectivamente expresivos de lo siguiente:

1.- Los actos relacionados en el art. 242 que se promuevan por órganos de las Administraciones públicas o entidades de Derecho público que administren bienes de aquéllas, estarán igualmente sujetos a licencia municipal si así se requiere por la legislación aplicable; y

5.- El régimen establecido en los números 2 y 3 de este artículo será de aplicación a las Comunidades Autónomas, con intervención de los órganos correspondientes de la misma. La susodicha declaración de nulidad de los transcritos apartados del art. 244 implica:

a) Que desaparece la eventualidad de que “sólo” si la legislación aplicable lo requiere será obligatoria la licencia municipal; y

b) Que el régimen de eliminación de licencia municipal en los casos de obras de Administraciones Públicas en que concurren razones de urgencia, tratado en el apartado 2 del referido artículo habrá de entenderse establecido únicamente en punto a la Administración General del Estado, pero no será predicable para las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en la Ley Balear de Disciplina Urbanística, de 23 de octubre de 1990 artículo 2º, después de declararse que estarán sujetos a licencia previa, “sea cual sea la naturaleza del dominio del suelo donde se pretendan realizar”, un conjunto de actividades que se reseñan en el precepto, se dice en el apartado 6º que dicha licencia se exigirá respecto a “las obras de construcción de infraestructura civil, tales como presas, viario público y privado, defensa y corrección de cauces públicos, puertos, diques, etc., excepto que estos actos hayan sido detallados y programados como obras a ejecutar en un plan especial o plan territorial o plan director sectorial debidamente aprobado o autorizado”.

Dicha “exclusión de licencia” (licencia municipal, sin duda) y su sustitución por el “detalle y programación de las obras” en los términos apuntados, fue posiblemente causa determinante de un recurso de inconstitucionalidad que promovió el Abogado del Estado contra la citada Ley, en cumplimiento de instrucciones de la Presidencia del Gobierno de la Nación, pero dicho recurso, según se tiene noticia, fue objeto de desistimiento, lo que significa que, por el momento, no ha habido ocasión de que el Tribunal Constitucional revisara el texto transcrito, en cuanto implica una eliminación de competencias municipales, en materia de licencias de obra y de actividades.

Y, evidentemente, en cierto modo, al contrastar el susodicho precepto con la “innovación” legislativa balear determinante de los acuerdos municipales generadores de la consulta, no parece descabellado pensar en paralelismo, inicialmente por lo menos, y en situaciones que comportan interesantes puntos de similitud, aunque sólo sea inicialmente.

Quinta.- La nueva disposición, es decir la Adicional Sexta de la Ley Balear de 30 de marzo de 1995, contraria a la pervivencia de intervenciones administrativas a posteriori de la aprobación de planes territoriales parciales y planes directores sectoriales, lleva consigo, como se ha visto, mediante la lectura de los Antecedentes incorporados al presente dictamen, que todos los actos de ejecución de dichos instrumentos de ordenación serán libremente realizables, sin necesidad de los controles individualizados previos que se manifiestan en Derecho por medio de licencias, autorizaciones e informes.

Hay que pensar que tan relevante hecho situado a contracorriente de cuanto es definible como factor común en las actuaciones emprendidas para la efectividad de planes de cualquier índole, únicamente podría concebirse, por la vía de los sustitutivos de potestades municipales, en atención a la circunstancia de que en la elaboración de esos planes algún grado de intervención incumbe a los Ayuntamientos, como se desprende, por ejemplo, del art. 19, apartado 1, epígrafe b) de la Ley Balear de Ordenación Territorial, de 1º de abril de 1987, que previene que, acordada la aprobación inicial de un plan territorial parcial, por el Govern Balear o Consell Insular respectivo, será “sometido a información pública por un periodo de dos meses durante el cual deberá solicitarse informe, en la esfera de sus respectivas competencias,... de todos los Ayuntamientos incluidos en un ámbito”; y del art. 24, apartado 1, epígrafe b) que, en relación con los planes directores sectoriales, atribuidos también en su aprobación inicial al Govern Balear o al Consell Insular respectivo, ofrece, en interés de los Ayuntamientos afectados, la posibilidad de emitir informe, simultáneamente con el proceso de información calificador del trámite a observar.

Pero es obvio que esos informes, similares a los que, en interés de otras Administraciones públicas, están previstos en nuestro Ordenamiento jurídico en punto a la confección de normas, instrumentos, planes y proyectos, no pueden identificarse con la dogmática reguladora, de las intervenciones concebidas para los supuestos de “individualización”, de subsunción, de la regla general en el caso concreto, de suerte que en estos supuestos se abra de par en par la puerta asignada a los Ayuntamientos para la entrada en juego de su autoridad, arquetípica del principio de autonomía local, inconfundible con las facultades que ostentan el Estado, la Comunidad Autónoma y los Consells Insulares, centradas en la legitimación de las susodichas normas, planes, instrumentos, proyectos y reglas generales, determinante en tiempo posterior de los expresados actos concretos, individualizados, reservados para su legitimación a los Ayuntamientos en el marco asignado en Derecho, constitucionalmente hablando, a la autonomía de las expresadas Corporaciones.

La apuntada insuficiencia de garantías, en un orden protector de la autonomía municipal, que sobreviene al evaluar las precedentes reflexiones, no ha de ocultar, sin embargo, un planteamiento de problemas en función de obras e instalaciones que, aún susceptibles de emprenderse en el marco territorial de un Ayuntamiento, no se agoten en su término municipal, sino que provengan de otros términos, sin solución de continuidad (o hayan de prolongarse a los límites) o, en definitiva, se caractericen por las virtudes de “unidad” de concepción y realización para la cobertura de necesidades supramunicipales. En la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, citada en la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1988, que ha quedado parcialmente transcrita en la Consideración Tercera, se deslizan apreciaciones en el sentido indicado, al afirmarse que “...la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la

comunidad local a participar, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales, dentro de tales asuntos o materias”.

Un ejemplo de Derecho positivo en este orden de cosas lo constituye el art. 10 de la Ley estatal de carreteras y caminos, de 29 de julio de 1988, que, al referirse a la construcción de las no incluidas en el planeamiento urbanístico, previene que “el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que, durante el plazo de un mes, examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante” y que “en caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de una año, desde su aprobación”.

En la Ley balear de Carreteras, de 24 de mayo de 1990, no se encuentra precepto análogo al tratado en el párrafo anterior. Sólo en el artículo 17, apartado 3, al referirse a los “estudios y proyectos que incluyen travesías”, previene que “tendrán que ser objeto de informe, previo a la aprobación, por parte del Ayuntamiento afectado, que dispondrá de un plazo de un mes para emitirlo”, con posibilidad de otorgamiento de un segundo plazo de igual duración, sin puntualizar, empero, como ha de resolverse el problema suscitado por “un informe negativo municipal”. Pero el hecho de que la Disposición Final Segunda de dicha Ley Balear establezca que “en lo no previsto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen y en cuanto no se opongan a las mismas será de aplicación subsidiaria la legislación estatal vigente sobre la materia”, autoriza la cita y aprovechamiento de la regla implantada por el Estado.

Cabe, pues, pensar que en el aspecto del estudio a que responden las anteriores reflexiones, no repugnaría la entrada en juego, en una materia configurada por la existencia de intereses “supralocales”, “adornada” por la disconformidad entre un Ayuntamiento y la Administración general autora y responsable de un plan o proyecto, ora sea la del Estado, ora la de la Comunidad Autónoma, de fórmulas del estilo de la ofrecida por el art. 10 de la invocada Ley estatal de Carreteras y Caminos, de 29 de julio de 1988.

Sexta.- Con los elementos de juicio reunidos hasta aquí, alistados en los pasajes precedentes, podrá abordarse el problema sobre el que ha de exponer opinión el Consell Consultiu. Su criterio se concreta en los términos siguientes:

1.- Las licencias, autorizaciones e informes de competencia municipal, previstos en la Ley Balear de 30 de marzo de 1995, relacionados “ad exemplum” en el Antecedente Segundo, así como los atribuidos a los Consells Insulares según el propio Antecedente, concernientes a actuaciones susceptibles de emprenderse en ejecución de planes territoriales parciales o directores sectoriales, se convierten en diligencias obsoletas, superfluas, vanas, a tenor de la nueva Disposición Adicional Sexta de dicha Ley. Ello en cuanto a actividades tratadas en los instrumentos de planeamiento mencionados expresamente en la “añadidura”, introducida en la expresada ley.

2.- Dicha Disposición Adicional Sexta provoca, sin lugar a dudas, la ineficacia por obsolescencia (ya que no ha habido eliminación) del párrafo octavo de la Exposición de Motivos de la mencionada Ley de 30 de marzo de 1995, que ha quedado transcrito en el Antecedente Segundo y resalta el respeto de la norma en orden a “una doble atribución de competencias”: licencias de instalación y apertura, a conceder por los Ayuntamientos, y potestades de intervención de los Consells Insulares.

3.- En el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local, aún cuando se subordine a “los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, se inserta, para fijar competencias básicas de los ayuntamientos, una lista de materias de la que forman parte “la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística” (epígrafe d), la “protección del medio ambiente” (epígrafe f), “el suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos alcantarillado y tratamiento de aguas residuales” (epígrafe l); y hay que entender que, en principio, no se puede despojar a tales Corporaciones de dicha competencia, sin perjuicio de que la que ostentan pueda verse modificada, limitada o compartida en los supuestos de intereses o necesidades “supra locales”, que rebasen los del municipio en casos semejantes a los anteriormente estudiados en contemplación de los ordenamientos de carreteras y caminos estatales y autonómicos.

En este orden de cosas, la doctrina del Tribunal Constitucional -y también la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo- reflejada en pasajes precedentes, ha de contribuir a la solución de tan interesantes cuestiones.

Pero es obvio que esos supuestos de excepción no se vislumbran en el texto aprobado por ley del Parlamento Balear generador de la reacción municipal que da lugar al presente dictamen. La “generalidad” expresiva de dicho texto, y la ausencia de concreciones del género de las deparadas, por ejemplo, por la Ley Balear de Disciplina Urbanística en el comentado art. 2º, apartado 6, (vid. además, el concepto de “proyecto” que, recogiendo definiciones de las Leyes estatales del Suelo y Ordenación urbana, se encuentra en el art. 6º, apartado 1, de dicha Ley) hace de todo punto imposible la emisión de un parecer favorable. Sucede, en definitiva, todo lo contrario, al brillar por su ausencia, como vulgarmente se dice, en su integridad, las circunstancias de que, en función de intereses y necesidades supralocales, de un lado, y las que tienen que ver con una instrumentación de obras y actividades, detalladas y especificadas en la línea de los proyectos, técnicamente hablando, de otro, puedan ser susceptibles de favorecer decisiones supramunicipales legitimadoras de tales obras y actividades, siempre, empero, que los Ayuntamientos afectados hayan tenido ocasión de exponer motivadamente sus opiniones y se hayan arbitrado fórmulas administrativamente decisorias de criterios dispares puestos eventualmente de manifiesto.

4.- En consecuencia, no puede reputarse ajustada a Derecho la analizada Disposición Adicional Sexta, en cuanto en razón de su generalidad expresiva, lleva consigo la “eliminación de licencias, autorizaciones e informes”, comprendidos, por tanto, los previstos para el ejercicio de sus competencias por los entes locales. Es esto precisamente lo que podría tachar de inconstitucionalidad, a la luz de la jurisprudencia reseñada, el precepto legal aprobado por el Parlamento Balear, favoreciendo el brote de argumentos proclives al planteamiento de la cuestión en defensa de la autonomía local objeto del expediente.

III. CONCLUSIONES

1ª. Están legitimados los Ayuntamientos reseñados en los Antecedentes Tercero y Cuarto para recabar el informe solicitado, mas, para el perfeccionamiento del trámite, habrá de quedar justificado que los acuerdos tomados por las corporaciones que representen la mayoría legalmente establecida ad hoc fueron adoptados por los Plenos respectivos, con la mayoría legal de miembros puntualizada en la Consideración Jurídica Primera. El dictamen solicitado tiene la condición de preceptivo, pero no vinculante.

2ª. Es planteable en Derecho el conflicto en defensa de la autonomía local que se sugiere respecto a la constitucionalidad de la Disposición Adicional Sexta de la Ley Balear de 30 de marzo de 1995, introducida merced a la Ley de igual procedencia, de 21 de diciembre de 1999.

3ª. Cumplidos que hayan sido, los requisitos previstos en el artículo 75 ter. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, resultante de la modificación realizada por la también Ley Orgánica de 21 de abril de 1999, habrá lugar a que por los Ayuntamientos consultantes se proceda de conformidad con el artículo 75 quater de dicha Ley Orgánica. El conflicto tendrá que suscitarse dentro del mes siguiente a la recepción del presente dictamen.

4ª. Las presentes conclusiones han de reputarse sustanciales en punto al empleo por la Administración consultante de la fórmula “de acuerdo con el Consell Consultiu” o, en su caso, de la consistente en “oído el Consell Consultiu” (art. 3º, apartado 3, de la Ley Balear de 15 de junio de 1993, rectora de este Alto Cuerpo Asesor).

Palma, a 3 de mayo de 2000.

1.4 ATC 513/2004, de 14 de diciembre, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179/2000, interpuesto contra la Ley de las Islas Baleares 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 1 de junio de 2000, don Alejandro González Salinas, Procurador de los Tribunales, en representación de dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que acredita a través de los correspondientes poderes, y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 75 bis y ss. LOTC, plantea conflicto de defensa de la autonomía local contra el art. 17 de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económica.

2. Admitido el conflicto a trámite por providencia de la Sección Cuarta de 3 de octubre de 2000, el Letrado de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears y el Abogado del Estado, con fechas 4 de noviembre y 27 de octubre de 2000, respectivamente, formularon alegaciones, solicitando en ambos casos que el Tribunal declare que no se ha vulnerado la autonomía local.

3. El Pleno, mediante providencia de 5 de octubre de 2004, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, conceder un plazo de diez días a las partes personadas para que aleguen lo que estimen oportuno sobre la pérdida de objeto del presente conflicto como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2000, de 27 de octubre, que modifica el artículo que constituye el objeto del proceso.

4. Con fecha 22 de octubre de 2004, el Letrado de la Comunidad Autónoma cumplimentó la providencia de 3 de octubre de 2000 solicitando que se dé por terminado el conflicto por pérdida sobrevenida de su objeto.

5. El Abogado del Estado, con fecha 26 de octubre de 2004, dirige un escrito al Tribunal en el que indica que la pérdida de objeto en este tipo de procesos de naturaleza competencial exige, según la doctrina constitucional, no sólo la extinción de la norma controvertida sino también que las partes no mantengan su interés en la obtención de una respuesta a lo planteado. A ello añade que, en este caso, la parte actora no ha desistido ni la parte demandada se ha allanado, por lo que pudiera suponerse no desaparecida la controversia.

6. El día 29 de octubre de 2004, don Alejandro González Salinas, Procurador de los Tribunales, en representación de los dieciséis municipios que han planteado el conflicto manifiesta al Tribunal "estar conforme con la indicada pérdida de interés del recurso, en base a la disposición citada y de otras normas con rango legal dictadas por la Comunidad Autónoma con posterioridad".

Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si el presente conflicto en defensa de la autonomía local ha perdido su objeto como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2000, de 27 de octubre, que ha modificado el art. 17 de la Ley 12/1999, impugnado en este proceso.

2. En los procesos en los que se sustancian discrepancias competenciales, hemos sostenido que "la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser ... considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986)" (ATC 17/1991, de 15 de enero, FJ 1).

Pues bien, a este respecto hemos reiterado que "la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional" (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 2, con cita de otras).

Esta doctrina, que resulta también de aplicación a los conflictos en defensa de la autonomía local dada la naturaleza de éstos, nos exige apreciar si en este caso puede darse por desaparecida la controversia entablada, para lo cual debemos señalar que, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto de este proceso, resulta necesario partir del dato de si "la parte que planteó el conflicto considera dicha reforma legislativa como suficiente para haber hecho desaparecer la controversia" (ATC 165/1998, de 14 de julio, FJ 3).

Pues bien, teniendo en cuenta que la parte actora sostiene que se ha producido dicha pérdida de objeto, que así lo considera también la parte demandada y que, por último, el Abogado del Estado entiende relevante a estos efectos tal coincidencia, procede dar por extinguido el proceso por desaparición de su objeto, dado que, por otra parte, no se advierte interés constitucional que aconseje la prosecución del conflicto hasta su finalización por Sentencia.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3179-2000, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears contra el art. 17 de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administración y de función pública y económicas.

Madrid, a catorce de diciembre de dos mil cuatro.

2. ATC 326/2007, de 12 de julio, por el que se declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3640/2001, interpuesto contra el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

2.1. Norma impugnada.

El Artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

2.2. Entidad local que promueve el conflicto.

16 municipios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Palma, Lluçmajor, Consell, Lloret de Vistalegre, Andratx, Santany, Sa Pobla, Bunyola, Campos, Selva, Sencelles, Valldemosa, Deià, Estellencs, Escorca y Muro.

2.3. Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares de fecha 24 de mayo de 2001.

I. ANTECEDENTES

1. El Parlamento de las Illes Balears aprobó el 23 de diciembre de 1999 la Ley 12/99, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas. Su art. 17 indica que se añade a la Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consells Insulars en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, una disposición adicional sexta del siguiente tenor:

“Disposición adicional sexta.- Actividades contempladas en los instrumentos de ordenación del territorio. La ejecución de actividades programadas en un plan territorial parcial o en un plan director sectorial que incluya su calificación,

instalación, apertura y funcionamiento no estará sujeta a las licencias, autorizaciones e informes que esta Ley contempla”.

2. El Ayuntamiento de Palma, en sesión plenaria celebrada el 16 de febrero de 2000, acordó, por mayoría absoluta, “iniciar els tràmits per plantejar davant el Tribunal Constitucional un conflicte de defensa de l'autonomia local” contra la Ley de que se ha hecho mérito, “i seguir-lo en tots els tràmits i incidents”.

Los Ayuntamientos de Santanyí, Lluçmajor, Esporles, Sa Pobla, Bunyola, Sencelles, Escorca, Selva, Valldemossa, Deià e Inca adoptaron acuerdos análogos al que acaba de reseñarse de la Corporación municipal palmesana.

3. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), una vez cumplidos los requisitos de número de municipios y porcentaje de población, se solicitó el preceptivo dictamen de este Consell Consultiu. Tal solicitud fue satisfecha a través del dictamen nº 22/2000, de 30 de mayo, cuyas conclusiones fueron las siguientes:

“1ª. Están legitimados los Ayuntamientos reseñados en los Antecedentes Tercero y Cuarto para recabar el informe solicitado, mas, para el perfeccionamiento del trámite, habrá de quedar justificado que los acuerdos tomados por las corporaciones que representen la mayoría legalmente establecida ad hoc fueron adoptados por los Plenos respectivos, con la mayoría legal de miembros puntualizada en la Consideración Jurídica Primera. El dictamen solicitado tiene la condición de preceptivo, pero no vinculante.

2ª. Es planteable en Derecho el conflicto en defensa de la autonomía local que se sugiere respecto a la constitucionalidad de la disposición adicional sexta de la Ley balear de 30 de marzo de 1995, introducida merced a la Ley de igual procedencia de 21 de diciembre de 1999.

3ª. Cumplidos que hayan sido los requisitos previstos en el artículo 75 ter. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, resultante de la modificación realizada por la también Ley Orgánica de 21 de abril de 1999, habrá lugar a que por los Ayuntamientos consultantes se proceda de conformidad con el artículo 75 quater de dicha Ley Orgánica. El conflicto tendrá que suscitarse dentro del mes siguiente a la recepción del presente dictamen.

4ª. Las presentes conclusiones han de reputarse sustanciales en punto al empleo por la Administración consultante de la fórmula “de acuerdo con el Consell Consultiu” o, en su caso, de la consistente en “oído el Consell Consultiu”(art. 3º, apartado 3, de la Ley balear de 15 de junio de 1993, rectora de este Alto Cuerpo Asesor)”.

4. Planteado ante el Tribunal Constitucional el conflicto en defensa de la autonomía local por los Ayuntamientos indicados en el Antecedente segundo, y por otros que adoptaron idéntico acuerdo con posterioridad a la fecha de solicitud del dictamen al Consell Consultiu de les Illes Balears, la Sección Cuarta de aquel Alto Tribunal lo admitió a trámite (nº 3.179/2000) y concedió un plazo de veinte días para personarse en el proceso y formular las alegaciones oportunas.

5. A todo lo anterior, y es lo esencial en este dictamen, debe añadirse el hecho de que, en fecha 27 de octubre de 2000, el Parlament de les Illes Balears aprobó una Ley que vino a modificar, matizando su contenido, el artículo 17 de la Ley 12/1999

sometido al juicio del Tribunal Constitucional. Dicha Ley 9/2000 ha aparecido publicada en el Butlletí Oficial de les Illes Balears nº 134, correspondiente al día 2 de noviembre de 2000.

El tenor literal del artículo único de la citada Ley 9/2000, de 27 de octubre, es el siguiente:

El artículo 17 de la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas, tendrá la siguiente redacción: “En la Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, reguladora del procedimiento y de las infracciones y sanciones, se incluye la siguiente disposición adicional:

Disposición adicional sexta. Actividades previstas en los instrumentos de ordenación del territorio.

1. La ejecución de actividades de interés supramunicipal previstas en un plan territorial parcial o en un plan director sectorial, en materia de residuos, que exija su calificación, instalación, apertura o funcionamiento, no estará sujeta al régimen de licencias, autorizaciones e informes establecido en esta Ley.

2. Lo dispuesto en el número anterior sólo será aplicable a los proyectos previstos expresamente en los instrumentos de ordenación citados, siempre que estén recogidos con el grado de detalle suficiente para evaluar sus características fundamentales”.

Dicha reforma legislativa, que partió de la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears, tiene por objeto mejorar el sentido de la norma originaria y especificar el alcance de la exclusión de licencias, informes y autorizaciones, con objeto de hacerla más acorde con su verdadera finalidad. Con ello se pretendió poner fin al debate jurídico suscitado al respecto.

6. El Pleno del Ayuntamiento de Palma, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2000, acordó con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros:

“1.- Iniciar los trámites para plantear, ante el Tribunal Constitucional, un conflicto en defensa de la Autonomía Local, contra el art. 17 de la Ley 12/99, de 23 de diciembre, del Parlamento de las Islas Baleares, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas, en su redacción dada por la Ley 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la ley 12/99, de 23 de diciembre, y seguirlo en todos sus trámites e incidentes.

2.- (...).

3.- Conseguida en su caso la completa legitimación, mediante acuerdo del Pleno de los Ayuntamientos de los municipios de las Islas Baleares que supongan una séptima parte de los existentes y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial de estas Islas, solicitar dictamen al Consejo Consultivo de las Islas Baleares y a tenor del mismo, en su caso, plantear el conflicto en defensa de la Autonomía Local a que hace referencia el apartado uno de este acuerdo”.

7. Otros veintitrés Ayuntamientos, también por mayoría absoluta de sus Plenarios, adoptaron acuerdos análogos al que acaba de transcribirse del Ayuntamiento de la ciudad de Palma. En concreto, nos referimos a los Ayuntamientos de Inca, Sant Joan, Estellencs, Lloret de Vistalegre, Sencelles, Montuiri, Campos, Sa Pobla, Andratx, Lluçmajor, Santanyí, Muro, Bunyola, Valldemossa, Deià, Mancor de la Vall, Selva, Consell, Esporles, Escorca, Sant Josep de sa Talaia, Sant Joan de Labritja y Santa Eulària des Riu.

8. El Delegado del Instituto Nacional de Estadística en Baleares, en escrito firmado el 26 de enero de 2001, certificó la población de cada uno de los municipios de Baleares según los datos que constan en la última renovación padronal referida a fecha 1 de enero de 1999. De este Certificado nos interesa destacar los siguientes datos:

- a) Los municipios de las Illes Balears son sesenta y siete.
- b) La población total de las Illes Balears es de 821.820 habitantes.
- c) La población de Palma es de 326.993 habitantes.

9. El 1 de febrero de 2001, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Palma dirigió un escrito al Presidente de este Consell Consultiu en los siguientes términos:

“Adjunt li remet instància subscripta pels Serveis Jurídics d'aquest Ajuntament, comissionats a més per diverses poblacions de la Comunitat Autònoma, a l'efecte d'emetre el dictamen que s'interessa com a tràmit previ al plantejament d'un conflicte en defensa de l'Autonomia Local, per la qual cosa s'ha assolit la legitimació de nombre de municipis i població a que es refereix l'article 75 ter. de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional”.

En consonancia con lo anterior, el Letrado-Jefe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Palma, comisionado por veinticuatro municipios para plantear ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local, concluía su escrito al Consell Consultiu (también de 1 de febrero de 2001) con el “suplico” de que:

“emita dictamen sobre si la reforma de la disposición adicional 6ª de la Llei 8/1995, de 30 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consells Insulars en Materia de Actividades Clasificadas y Parques Acuáticos, hecha por Llei 9/2000, de 27 de octubre, atenta al principio de autonomía municipal”.

10. El día 7 de febrero, el Presidente del Consell Consultiu encomendó la elaboración de la correspondiente ponencia sobre este asunto, sometido –por imperativo legal- al dictamen de este Alto Órgano de Consulta.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Primera.- El art. 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducido merced a la Ley de igual naturaleza de 21 de abril de 1999, autoriza a los Ayuntamientos para plantear conflictos en defensa de la autonomía local; en el art. 75 ter., de igual génesis, se previene, como supuesto hábil para dicho planteamiento, el del epígrafe b) del apartado 1, que consiste en el concurso de un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el

ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del término territorial correspondiente”, con la añadidura, según el apartado 2, de que los acuerdos que se tomen para iniciar el trámite, adoptables todos ellos en sesión plenaria de las corporaciones interesadas, requerirán el “voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas”. Además, a tenor del apartado 3 del citado artículo, ha de tenerse en cuenta que “de manera previa a la formalización del conflicto debe solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma...”.

Según se observa en los Antecedentes Sexto, Séptimo y Octavo, tanto en atención al número de Ayuntamientos decididos a suscitar el conflicto (veinticuatro de un total de sesenta y siete, más de un séptimo de los de las Illes Balears) como en punto a población (más de un sexto de los 821.820 habitantes del Archipiélago, -sólo el municipio de la capital cuenta con 326.993 habitantes-) hay que reputar legitimadas a las citadas Corporaciones en el explicado orden de cosas y, por tanto, ha de reconocerse que lo están para recabar dictamen del Consell Consultiu que, de conformidad con el precepto invocado, goza de competencia para evacuar la consulta, en la inteligencia de que el informe a emitir tiene la condición de preceptivo, pero no vinculante.

Segunda.- La autonomía de los Ayuntamientos, entes rectores de los municipios, es exigencia legal tradicional, fundamentalmente proclamada por el art. 137 de la Constitución Española, que declara que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Y el artículo 140 del propio Texto, al afirmar que los municipios gozarán de “personalidad jurídica plena” correspondiendo a los Ayuntamientos su gobierno y administración, proclama que “la Constitución garantiza la autonomía” municipal.

Esa autonomía -virtud de rango constitucional- se manifiesta fundamentalmente en la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, modificada por la de 21 de abril de 1999, comprensiva de una Exposición de Motivos en la que se lee que la Ley que se reforma “cumplió la función de establecer la delimitación básica de la autonomía local, mediante el señalamiento de unos ámbitos materiales en los que las entidades locales han de ejercer competencias, sin determinar en qué grado, cuestión que debería concretar el legislador sectorial, estatal y autonómico correspondiente”; que “en la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, se define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”; y que “han transcurrido más de doce años desde la aprobación de la Ley 7/1985 y desde distintos sectores, entre los que se encuentra la Federación Española de Municipios y Provincias”, se ha criticado la pasividad del Estado y de las Comunidades Autónomas en “desarrollar de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, por lo que durante este período se ha venido generando un movimiento reivindicativo municipal para la consecución de un nuevo marco competencial que procure una mayor descentralización hacia los municipios”.

Tercera.- La Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de septiembre de 1998 (Aranzadi 7.184), precisando el alcance de la autonomía local, ha sentado la siguiente doctrina: “La autonomía local supone el reconocimiento de un ámbito competencial propio de los entes que integran la Administración local. Si bien, a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Autónomas en las que la autonomía se prefigura por el propio bloque de constitucionalidad (Constitución y respectivos Estatutos de Autonomía), las competencias que integran la autonomía local no se establecen directamente por la Constitución, que no garantiza un ámbito competencial concreto, sino que su reconocimiento se deja al legislador ordinario quien, sin embargo, debe respetar un contenido indisponible que constituye la garantía institucional que incorpora la norma fundamental (Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, 32/1981, de 28 de julio y 214/1989, de 21 de diciembre). Como señalaba esta Sala en Sentencia de 23 de mayo de 1997 (Aranzadi 4065), el sistema legal de atribución de competencias a los entes locales se sintetiza en los siguientes puntos: a) La Ley de Bases de Régimen Local establece las directrices para llevar a cabo la asignación de competencias que no puede ignorar el legislador autonómico (la invocada Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989); b) Dicha Ley efectúa una declaración de capacidad para actuar en lo que se refiere al fomento y administración de los intereses peculiares de cada ente local, de manera que pueden actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; c) La misma Ley establece un núcleo competencial mínimo que supone el reconocimiento de un círculo de protección competencial, sin perjuicio de las que correspondan a los Ayuntamientos por atribución de la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúen las leyes sectoriales del Estado o de la Comunidad Autónoma...”.

Cuarta.- Como es sabido, la materia local fue tratada por el Tribunal Constitucional de modo inmediato a su creación, dada la trascendencia que, para el regular funcionamiento de las Administraciones Públicas, derivaba de la aplicación de la legislación preconstitucional de régimen local. Así, la STC 4/1981, de 2 de febrero, se pronunció sobre la constitucionalidad de varios preceptos de diversas leyes anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, y lo hizo, fundamentalmente, a la luz de lo dispuesto en el Título VIII de la misma, relativo a la organización territorial del Estado.

En ese importante pronunciamiento, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que el concepto de “autonomía” hace referencia a un poder limitado y que el mismo está en directa conexión con los intereses respectivos de las entidades locales, pudiendo quedar condicionada o delimitada por la confluencia de intereses de carácter supralocal (fuesen autonómicos, estatales o de otro orden). En particular, se declararon adecuados a la Constitución diversos controles e intervenciones de la Administración estatal –o autonómica- por venir justificados en intereses de ámbito superior al municipal o provincial.

Así, se decía en el Fundamento Jurídico Décimo:

“... En cambio la autonomía no se garantiza por la Constitución ni -como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad...”.

Y se añadía en el Fundamento Jurídico Duodécimo:

“... la autonomía local se garantiza por la Constitución para la gestión de sus respectivos intereses, y por tanto tiene su límite con los intereses generales distintos confiados a otras Administraciones...”.

La misma línea se siguió en la Sentencia nº 32/1981, de 28 de julio, en la que se perfiló el significado de la garantía institucional de la autonomía local, diciendo que ésta no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino que ello queda diferido al legislador ordinario que ha de especificar en cada una de las materias o sectores cuáles son las intervenciones que corresponden al interés respectivo de cada nivel territorial.

En su Fundamento Jurídico Cuarto se introdujo el criterio de la graduación o gradación en el régimen de participación en los asuntos públicos, afirmándose lo siguiente:

“...la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias...”.

En la Sentencia nº 57/1983, de 28 de junio, el Tribunal tuvo en cuenta, de nuevo, la incidencia de intereses supralocales, en este caso en relación con las operaciones de crédito a suscribir por las entidades locales, a los efectos de considerar admisibles los actos de la Administración estatal en orden a la tutela y autorización de las mismas. En idéntico sentido se manifestó la Sentencia nº 76/1983, de 5 de agosto.

Tras la entrada en vigor de la Ley 7/1985, tales planteamientos fueron reiterados en la Sentencia nº 27/1987, de 27 de febrero, en la que se insistía –en relación con la posición de las provincias y sus órganos representativos, las Diputaciones- que correspondía a la Ley especificar y graduar las competencias de los entes locales teniendo en cuenta los intereses locales y supralocales en juego, sin más límite que el reducto indispensable o núcleo esencial de la propia institución, en el modo en que está constitucionalmente diseñada.

La misma postura se mantuvo en la Sentencia nº 170/1989, de 19 de octubre, en la que se consideraba que la necesaria conjunción de intereses locales y supralocales permite la configuración de soluciones legales diversas, que no impiden la participación de los Ayuntamientos afectados ni anulan el ejercicio de sus competencias propias (Fundamento Jurídico Noveno).

En la Sentencia nº 214/1989, de 21 de diciembre, sobre dicha Ley básica, el Tribunal Constitucional vino a confirmar la conformidad a la Constitución del sistema diseñado en el artículo 2 de aquélla, en cuanto difería la efectividad de la autonomía de las entidades locales hasta la adopción de decisiones del legislador sectorial, que tiene la obligación de asegurar su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y ello debe llevarlo a cabo ese legislador en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión; atendiendo, además, a los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (Fundamento Jurídico Tercero). La citada Sentencia ponía en relación ese precepto con los listados de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, ratificando los postulados de los que había partido en las sentencias de 1981, recogidos luego

en ese texto legal. En esa Sentencia, por lo demás, se resumían los criterios fundamentales acerca de la posición de las entidades locales en relación con los otros niveles territoriales, siempre sobre la base del interés respectivo y de la necesaria coordinación e interrelación.

En la Sentencia nº 109/1998, de 21 de mayo, en relación con la autonomía provincial, en cuanto pudiese verse afectada por los criterios de financiación a aplicar en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, se decía lo siguiente (Fundamento Jurídico Segundo): "... no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución".

En ese pronunciamiento el Tribunal consideraba que quedaba suficientemente salvaguardada la autonomía de las Diputaciones catalanas, en cuanto tenían asegurada su presencia en la confección del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, pese a que desapareciesen los planes de cada provincia, con entidad propia y diferenciada (Séptimo Fundamento Jurídico).

El principio de autonomía local, en este caso desde la perspectiva tributaria y financiera, fue abordado de nuevo en la Sentencia nº 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley reguladora de las Haciendas Locales, considerándose adecuados a la Constitución los supuestos de intervención estatal en esta materia contenidos en esa Ley, en base a las evidentes razones de interés supramunicipal que concurren en este ámbito.

Desde el punto de vista de la intervención administrativa en materia de urbanismo, también el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de matizar el concepto de autonomía local, haciéndolo compatible con la existencia de controles, intervenciones y participaciones de la Administración autonómica respectiva, siempre sobre la base del ejercicio de funciones propias de ésta (así, SSTC números 213/1988, de 11 de noviembre, y 148/1991, de 4 de julio, entre otras).

Desde otra perspectiva, la relativa a puertos del Estado, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 40/1998, de 19 de febrero, reconoció la posibilidad de que el legislador sectorial excluyera diversas actividades de la necesidad de obtención de licencia urbanística municipal, ya que no podía colegirse del principio de autonomía local que la intervención del municipio en los casos de obras que vayan a realizarse en su término deba plasmarse siempre, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia. El Tribunal consideró que era admisible que el legislador sectorial dispusiera que, cuando existen razones que lo justifican, la intervención municipal quede articulada por medio de otros procedimientos, tales como un informe previo y preceptivo.

La jurisprudencia citada, por tanto, tiene siempre en cuenta la existencia -o no- de intereses supramunicipales, a los efectos de modular adecuadamente el tipo de intervención o participación que ha de atribuirse a los Ayuntamientos en cada una de las materias que se regulen por el legislador sectorial. De tal manera que, si concurren intereses de ese tipo, el grado de intervención municipal será lógicamente menor, sin que pueda, claro está, eliminarse del todo (excepto en los casos de

inexistencia de intereses locales, en los que no juega la garantía de gestión autónoma).

Quinta.- El artículo 17 de la Ley balear 12/99, que modificó la Ley 8/95, de 30 de marzo, de atribución de competencias en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, ha sido transcrito en el Antecedente Primero. Y su modificación por la Ley balear 9/00, de 27 de octubre, publicada en el BOIB nº 134, de 2 de noviembre de 2000, se ha incluido en el Antecedente Quinto.

La breve Exposición de Motivos señala el porqué de la nueva Ley, modificadora de la dictada unos meses antes:

“La nueva disposición adicional que la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, introdujo en el texto de la Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, reguladora del procedimiento y de las infracciones y sanciones, ha suscitado algunas dudas de interpretación que no facilitan la aplicación de las soluciones adoptadas en relación con las actividades de interés supramunicipal previstas en los instrumentos de ordenación territorial. Por otra parte, dichas soluciones fueron inicialmente concebidas para el sector de los residuos sólidos y no parece oportuno extenderlas con carácter general a otras materias.

La necesidad de esclarecer el alcance de la citada disposición adicional, así como de fijar con precisión los límites a la autonomía reconocida constitucionalmente a los municipios, aconsejan, por tanto, modificar la redacción aprobada en su momento. A este efecto, la reforma que ahora se impulsa vincula el régimen excepcional de licencias, autorizaciones e informes únicamente a las actividades relativas a los residuos sólidos, siempre que los correspondientes proyectos estén previstos en los instrumentos de ordenación y cumplan las nuevas condiciones que en ellos se establecen”.

Sexta.- En su Dictamen nº 22/2000, de 30 de mayo, este Consell Consultiu consideró que procedía plantear un conflicto en defensa de la autonomía local, pues la disposición adicional sexta de la Ley balear 8/1995, añadida por la Ley 12/99, vulnera esta autonomía constitucionalmente garantizada (ver el Antecedente Tercero). Sin embargo, conviene recordar que en la Consideración Jurídica Sexta (punto 3) se hicieron puntualizaciones de interés para resolver adecuadamente el caso que ahora se suscita. Así, tras indicar que no se puede despojar a las Corporaciones Locales de la competencia que les atribuye el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, añade que todo ello debe entenderse “sin perjuicio de que la que ostentan pueda verse modificada, limitada o compartida en los supuestos de intereses o necesidades *supralocales*, que rebasen los del municipio en casos semejantes a los anteriormente estudiados en contemplación de los ordenamientos de carreteras y caminos estatales y autonómicos”. Y añade:

“Pero es obvio que esos supuestos de excepción no se vislumbran en el texto aprobado por ley del Parlamento balear generador de la reacción municipal que da lugar al presente dictamen. La “generalidad” expresiva de dicho texto, y la ausencia de concreciones del género de las deparadas, por ejemplo, por la Ley balear de Disciplina Urbanística en el comentado art. 2º, apartado 6, (vid., además, el concepto de “proyecto” que, recogiendo definiciones de las Leyes estatales del Suelo y Ordenación urbana, se encuentra en el art. 6º, apartado 1, de dicha Ley) hace de todo punto imposible la emisión de un parecer favorable. Sucede, en definitiva, todo lo contrario, al brillar por su ausencia, como vulgarmente se dice, en su integridad,

las circunstancias de que, en función de intereses y necesidades supralocales, de un lado, y las que tienen que ver con una instrumentación de obras y actividades, detalladas y especificadas en la línea de los proyectos, técnicamente hablando, de otro, puedan ser susceptibles de favorecer decisiones supramunicipales legitimadoras de tales obras y actividades, siempre, empero, que los Ayuntamientos afectados hayan tenido ocasión de exponer motivadamente sus opiniones y se hayan arbitrado fórmulas administrativamente decisorias de criterios dispares puestos eventualmente de manifiesto.”

Por tanto, aunque este Consell Consultiu estimó susceptible de declaración de inconstitucionalidad la disposición adicional sexta de la Ley autonómica 8/1995, añadida por la Ley 12/1999, también apuntó muy claramente las condiciones que harían admisible una disposición limitadora de la autonomía local en su manifestación de concesión de licencias municipales. En concreto, señaló que estas excepciones serían posibles:

A) cuando estuvieran perfectamente concretadas (no admitiéndose las que estén expresadas de forma genérica);

B) cuando entrasen en juego “supuestos de intereses o necesidades supra locales”; y

C) “siempre que los Ayuntamientos afectados hayan tenido ocasión de exponer motivadamente sus opiniones”.

Veamos, a continuación, si se cumplen –con la nueva Ley- los requisitos que justificarían la excepción:

A) A juicio de este Consell Consultiu, la Ley 9/2000, de 27 de octubre, ha concretado la excepción a la licencia municipal a sus justos términos. En efecto, con la nueva redacción sólo es aplicable a materia de “residuos”, cuando el proyecto previsto expresamente, en un plan territorial parcial o en un plan director sectorial, esté recogido “con el grado de detalle suficiente para evaluar sus características fundamentales”. Por lo tanto, se cumple en este punto la exigencia impuesta por el Consell Consultiu en su Dictamen 22/00, de 30 de mayo.

B) El Consell Consultiu de les Illes Balears, en el Dictamen citado anteriormente, aceptó de forma indubitada poner límites a la concesión de licencias cuando entren en juego “supuestos de intereses o necesidades supralocales”, como pueden ser una mayor eficacia en la gestión de ciertas materias en aras de una mayor racionalidad en la gestión de los asuntos públicos. La competencia de los municipios puede verse modificada, limitada o compartida en los supuestos de intereses o necesidades supralocales, que rebasen los del municipio en casos semejantes como sucede en los ordenamientos de carreteras y caminos estatales y autonómicos.

Y es obvio, a juicio de este Alto Órgano de Consulta, que el interés supralocal, en los justos términos en que ha quedado definido en el punto anterior, está justificado en la redacción que ha dado la Ley 9/2000, de 27 de octubre, a la disposición adicional sexta de la Ley 8/1995.

Por lo demás, hemos de destacar que el artículo 2.6.a) de la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de las Islas Baleares, ya vino en su momento a excluir de licencia municipal de obras a las de construcción de

infraestructura civil que estuviesen detalladas y programadas como obras a ejecutar en un Plan Especial o Plan Territorial Parcial o Plan Director Sectorial debidamente aprobado o autorizado, lo que implicaba reconocer su carácter supramunicipal, en consonancia con la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que iba en ese sentido.

C) La tercera condición que puso el Consell Consultiu para que la elusión de licencias municipales fuera admisible fue que los Ayuntamientos afectados siempre “hayan tenido ocasión de exponer motivadamente sus opiniones”. Pues bien, en contra de lo que dice el comisionado de los veinticuatro Ayuntamientos que estiman vulnerada la autonomía local por la Ley 9/2000, esta norma no produce una total eliminación de la intervención municipal, sino tan sólo su limitación. Veamos el porqué. En el artículo único de la Ley 9/2000 se excluye de la necesidad de obtener las licencias, autorizaciones e informes que la Ley 8/1995 contempla en la ejecución de actividades programadas en un Plan Territorial Parcial o en un Plan Director Sectorial, que incluya su calificación, instalación, apertura y funcionamiento. Es decir, se viene a establecer que, en materia de residuos, no juega la exigencia impuesta por el artículo 16 de la Ley 8/1995, en orden a la obligatoriedad de obtener licencia de instalación, apertura y funcionamiento para el ejercicio de esas actividades.

Las actividades no necesitadas de licencia, autorización e informe son las que estén programadas en un Plan Territorial Parcial o Plan Director Sectorial, lo que nos conduce a tener que analizar esas figuras de planeamiento, con objeto de conocer su finalidad y contenido. A ese fin, hay que remitirse a la Ley 8/1987, de 1 de abril, ya que era la norma vigente en el momento de iniciarse el procedimiento (hoy, esta norma ha sido derogada por la reciente ley autonómica 14/2000, de 21 de diciembre, que, sin embargo, por lo que a nosotros nos interesa en este momento su contenido no ha sufrido modificaciones relevantes).

Mediante la Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, se establecieron y regularon los instrumentos destinados a la ordenación del territorio de esta Comunidad Autónoma, de entre los que destacaban las Directrices de Ordenación Territorial, como elemento integral de planificación. Junto a éstas, y por lo que aquí interesa, se preveían los Planes Territoriales Parciales y los Planes Directores Sectoriales, como figuras de planeamiento destinadas a desarrollar las citadas Directrices.

Los Planes Territoriales Parciales tienen como finalidad la ordenación de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o que, por su tamaño y habitantes, necesiten una organización infraestructural y de equipamientos de tipo comarcal (artículo 5 de la Ley de Ordenación Territorial). Entre los trámites encaminados a su aprobación figura un informe de los Ayuntamientos afectados por el mismo, que incluso pueden adoptar la iniciativa, si es de su interés (artículos 17 y 19 de la Ley). Sus determinaciones, una vez aprobados definitivamente, son vinculantes para el planeamiento urbanístico municipal en aquellos extremos que, por sobrepasar el interés estrictamente municipal, señalen expresamente; ese planeamiento deberá adaptarse a aquéllas en el plazo que se establezca (artículo 18).

Más recientemente, con ocasión de la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears, que tuvo lugar mediante la Ley autonómica 6/1999, de 3 de abril (publicada en el Boletín Oficial nº 48, de 17 del mismo mes y año), se desarrollaron esos preceptos en el sentido de concretar qué tipo de determinaciones debían contenerse según la clase de suelo y de establecer

que deberá redactarse un Plan Territorial Parcial para cada una de las islas que componen el Archipiélago. Se reitera en esa Ley – artículo 14 – que la aprobación de esos planes debería ir precedida de informe de los Ayuntamientos y mancomunidades que estén afectados.

En cuanto a los Planes Directores Sectoriales, tienen por finalidad regular el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos, de forma que la actuación de las distintas Administraciones responda a los criterios de las Directrices de Ordenación Territorial y a programas previamente establecidos (artículo 6 de la Ley 8/1987). El ámbito al que han de referirse ha de ser, como mínimo, el de una isla (artículo 21), y sus determinaciones son vinculantes para el planeamiento urbanístico municipal en los mismos términos que los Planes Territoriales Parciales (artículo 23). Entre los trámites de su procedimiento de aprobación figura un informe de los Ayuntamientos afectados por sus determinaciones (artículo 24 de la Ley).

La Ley balear 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears, que ya hemos citado, dedicó su título II a los Planes Directores Sectoriales, detallando los contenidos y características de los que deben redactarse. Reiteró, en su artículo 56, la necesidad de informe previo de los Ayuntamientos y mancomunidades afectados.

Queda claro, por tanto, que nos encontramos ante figuras de planeamiento territorial, con finalidades conectadas a intereses supramunicipales, que han de contener determinaciones concretas junto a otras de carácter más general, y en cuya tramitación tienen intervención las Corporaciones Locales que van a verse afectadas por esas actuaciones.

El alcance y sentido de la modificación que ha introducido la Ley 9/2000, en relación con los Ayuntamientos en materia de residuos, es, así, evidente: implica sustituir el acto de otorgamiento de la licencia municipal de instalación y apertura y funcionamiento (de carácter reglado, que no puede apartarse de la clasificación y medidas correctoras que hayan impuesto el Consejo Insular o el Gobierno autonómico, y cuyo otorgamiento o denegación ha de respetar el planeamiento municipal, vinculado del modo jerárquico por el planeamiento territorial), por la emisión de un informe en el seno del procedimiento aprobatorio del Plan Territorial correspondiente, cuyas determinaciones de alcance supramunicipal eran en su configuración inicial -y siguen siendo- vinculantes para el planeamiento municipal.

Séptima.- Argumenta el Letrado-Jefe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Palma que “la falta de motivación en ese despoje municipal de competencias ataca al principio de autonomía local contenido en la Constitución y en el bloque constitucional”. Para ello invoca la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de febrero de 1998 cuando afirma que podrá prescindirse de la licencia urbanística cuando “existan razones que así lo justifiquen”. Sin embargo, esta crítica no puede ser aceptada por este Consell Consultiu, como expondremos a continuación.

Las Corporaciones municipales accionantes aluden a la falta de justificación o motivación de la norma objeto de debate, tal que la misma se tratase de un acto o resolución administrativa necesitada del inevitable requisito de la motivación (artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), lo cual, evidentemente, es un

error de enfoque, pues en el presente caso nos hallamos ante el enjuiciamiento de una norma con rango de ley (como es ocioso recordar, por otro lado).

Pues bien, las normas que aprueba el poder legislativo únicamente están sometidas a la Constitución, dado el rango jerárquico que la ley ocupa en nuestro sistema de fuentes. Por lo tanto, mientras el legislador no actúe de modo arbitrario (que está prohibido por la misma Constitución, artículo 9.3) o vulnere de algún otro modo el ordenamiento constitucional –incluyendo ahora el Derecho europeo– no puede oponerse a sus resultados normativos ninguna tacha o defecto de motivación, como la que se apunta por la representación de los Ayuntamientos que plantean el presente conflicto.

Ello es tanto como acusar a la Ley de arbitraria y no razonada (pero sin explicitar las razones por las que se mantiene esa opinión).

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ocasiones, que “quien alega la arbitrariedad de una ley determinada se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente”, añadiéndose que “no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la ley”, para finalizar diciendo que “ese control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones”

(Sentencias del Tribunal Constitucional números 108/1986, 239/1992, 73/2000 y 104/2000).

III. CONCLUSIONES

1ª. Están legitimados los Ayuntamientos citados en los Antecedentes Sexto y Séptimo para recabar el dictamen previsto en el artículo 75 ter. 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Dicho dictamen tiene la naturaleza de preceptivo y no vinculante.

2ª. La Ley 9/2000, de 27 de octubre, es plenamente constitucional en cuanto no lesiona la autonomía de las corporaciones locales de las Illes Balears.

3ª. No es planteable en Derecho el conflicto en defensa de la autonomía local que se sugiere respecto a la constitucionalidad de la disposición adicional sexta de la Ley balear de 30 de marzo de 1995, en la redacción que le ha dado la indicada Ley autonómica de 27 de octubre de 2000.

4ª. Las presentes conclusiones han de reputarse sustanciales en punto al empleo por la Administración consultante de la fórmula “de acuerdo con el Consell Consultiu” o, en su caso, la de “oído el Consell Consultiu”(art. 3.3 de la Ley autonómica 5/1993).

Palma (Mallorca), 24 de mayo de 2001.

2.4. ATC 326/2007, de 12 de julio, por el que declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3640/2001, interpuesto contra el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de

octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el día 28 de junio de 2001, don Alejandro González Salinas, Procurador de los Tribunales, representando a los Municipios de Palma, Lluçmajor, Consell, Llortet de Vistalegre, Andrats, Santany, Sa Pobla, Bunyola, Campos, Selva, Sencelles, Valldemossa, Deià, Estellencs, Escarca y Muro, formalizó conflicto en defensa de la autonomía local contra el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

2. Admitido el conflicto a trámite por providencia de la Sección Primera del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2003, el Abogado del Estado, el Letrado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el Presidente del Parlamento de esa Comunidad Autónoma, con fechas 10, 28 y 29 de abril, respectivamente, formularon alegaciones, solicitando en los tres casos que el Tribunal declare que no se ha vulnerado la autonomía local.

3. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 22 de mayo de 2007, acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas para que, en un plazo de diez días, expongan lo que consideren conveniente respecto a la pérdida sobrevenida de objeto del presente conflicto a la vista de la entrada en vigor de la Ley Balear 16/2006, de 17 de octubre.

4. Con fecha 5 de junio de 2007, el Abogado del Estado presenta un escrito en el que considera que la promulgación de la Ley del Parlamento de Illes Balears 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears ha determinado que desaparezca el objeto del conflicto al declarar expresamente derogado el precepto impugnado.

5. El día 11 de junio de 2006, don Alejandro González Salinas, Procurador de los Tribunales, en representación de los municipios que han planteado el conflicto manifiesta al Tribunal Constitucional "que esta parte está conforme con la pérdida sobrevenida de objeto apuntada por el Tribunal".

6. El Presidente de la Diputación Permanente del Parlamento de las Illes Balears solicita, mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 19 de junio de 2007, que se acuerde la finalización del conflicto en defensa de la autonomía local por pérdida sobrevenida de su objeto con archivo de las actuaciones. La representación procesal del Gobierno balear no ha formulado alegación alguna.

Fundamentos Jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar si el presente conflicto en defensa de la autonomía local ha perdido su objeto como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley del Parlamento de Illes Balears 16/2006, de 17 de octubre, de régimen

jurídico de las licencias integradas de actividad, la cual, de acuerdo con lo que al respecto establece el apartado 5 de su disposición derogatoria única, ha derogado el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas, impugnado en este proceso.

2. En el fundamento jurídico 2 del ATC 513/2004, de 20 de diciembre, ya establecimos el criterio en cuya virtud en los conflictos en defensa de la autonomía local "la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser ... considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986) (ATC 17/1991, de 15 de enero, FJ 1)".

Sin embargo también hemos reiterado (por todas STC 17/2003, de 18 de enero, FJ 1 y doctrina allí citada) que para apreciar la desaparición de la controversia y concluir si resulta necesaria una resolución sobre el fondo del asunto, no resulta suficiente con la mera derogación de la disposición impugnada debiendo estar a la persistencia o no de la disputa entre las partes pues "la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional" (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ2, con cita de otras).

De acuerdo con el ya citado ATC 513/2004, esta doctrina resulta también de aplicación a los conflictos en defensa de la autonomía local dada la naturaleza de éstos, por lo que para poder apreciar la desaparición de la controversia entablada no bastará con que la disposición impugnada haya sido derogada, como es efectivamente el caso, sino que también resultará preciso que no se aprecie la subsistencia de la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local. Para apreciar tal extremo, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto del proceso, resulta necesario partir del dato de si la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, ha apreciado tal desaparición del objeto del mismo sin que haya mantenido su interés en la obtención de una respuesta a lo planteado en su escrito de planteamiento del conflicto.

Por ello, teniendo en cuenta que la representación procesal de los municipios promotores del presente conflicto en defensa de la autonomía local ha manifestado su conformidad con la pérdida de objeto del proceso, apreciación en la que coincide con los restantes alegatos presentados por el Parlamento de Illes Balears y por el Abogado del Estado, procede declarar extinguido el proceso por desaparición de su objeto, dado que, por otra parte, no se advierte interés constitucional que aconseje la prosecución del conflicto hasta su finalización por Sentencia.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3640-2001, planteado por dieciséis municipios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra el artículo único de la Ley del Parlamento de Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley

12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

Madrid, a doce de julio de dos mil siete.

III. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN TRAMITACIÓN.

1. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1610/2000.

1.1. Norma impugnada.

Artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones.

1.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Ciudad de Melilla

1.3. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 22 de junio de 2000.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 22 de junio de 2000, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al recurso en defensa de la autonomía local contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, que le fue remitido para su consulta en virtud de la comunicación de V. E. de 30 de marzo del año 2000.

Resulta de antecedentes:

Primero: El artículo 21.1.1^a del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla, aprobado por Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, atribuye a dicha Ciudad la competencia sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, entendiéndose, según el artículo 21.2, que dicha competencia "comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria". Por otra parte, el artículo 25 del mismo Estatuto de Autonomía, establece que "la ciudad de Melilla ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado.

Segundo: La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, para atender el dictado de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, estableció que "las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades

normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto" (Adicional Tercera).

Tercero: El artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, añadió dos nuevos párrafos a la citada Disposición Adicional Tercera, del siguiente tenor: "En todo caso, la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana de estas Ciudades y de sus modificaciones o revisiones competirá al Ministerio de Fomento.

La aprobación definitiva de los planes parciales y de sus modificaciones o revisiones, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento, el cual deberá emitirse en el plazo de tres meses".

Cuarto: Previos los correspondientes informes jurídicos, solicitados por la Presidencia del Gobierno de Melilla y a instancia de la misma, la Asamblea de Melilla, entendiéndose que la mencionada norma de la Ley 55/1999 era atentatoria a la autonomía municipal que corresponde a la Ciudad, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de marzo de 2000, adoptó acuerdo, cuya certificación se acompaña, de iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local, conforme al procedimiento establecido en los artículos 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, solicitando, a tal efecto y según requiere el artículo 75.ter.3 de la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el dictamen preceptivo y no vinculante de este Alto Cuerpo acerca de la procedencia del planteamiento del conflicto en cuestión.

Y, en este estado, V.E. remitió el expediente a este Consejo para su consulta.

1. Se trata de una consulta preceptiva, a tenor de lo dispuesto en el artículo 75.ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se tramita al amparo del artículo 20 y siguientes de la Ley Orgánica de este Alto Cuerpo y los correspondientes preceptos reglamentarios, para cuyo despacho es competente la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

2. El primer problema que se plantea a este Consejo es el alcance de la consulta formulada. En efecto, del conjunto del expediente se deduce la hipótesis según la cual la Ciudad de Melilla pudiera plantear dos tipos de conflictos ante el Tribunal Constitucional. Por una parte, el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, si estima que contraviene normas del bloque de constitucionalidad, en especial el citado artículo 21.1.1ª del Estatuto de Autonomía melillense, para lo que los órganos de dicha Ciudad Autónoma pudieran estar legitimados, al amparo de lo previsto en el artículo 31 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuestiones todas ellas sobre las que deberá pronunciarse dicho Tribunal, si así procediera. Por otro lado, la Ciudad de Melilla, en su condición de municipio y en defensa de la autonomía local, podría plantear conflictos frente a las normas del Estado con rango de ley que lesionasen dicha autonomía constitucionalmente garantizada, al amparo de lo previsto en el artículo 75.bis y siguientes de la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El tenor estricto de la consulta formulada por la Ciudad de Melilla se refiere al supuesto del conflicto en defensa de la autonomía local, contemplado en el artículo 75.bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y al efecto de dar

cumplimiento expreso a las exigencias procedimentales del art. 75.ter de la citada Ley, por lo cual parece a este Alto Cuerpo que tan sólo a dicho extremo debe referirse el presente dictamen.

3. Una segunda cuestión previa a dilucidar en la presente consulta, es la de la legitimación del recurrente. Si Melilla ha sido tradicionalmente conceptuada como municipio, incluso al reconocérsele un régimen especial, v. gr. en el artículo 140 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía por Ley 2/1995, pudiera plantearse la duda de si hoy continúa manteniendo esta autonomía municipal. Si el Tribunal Constitucional, en Autos 320/1995 y 10/1996, negó a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla la legitimidad para interponer el recurso de inconstitucionalidad sobre la base de su condición de entes municipales, hoy puede surgir la duda de si puede calificárseles como tales y, en consecuencia, si están legitimadas para interponer el conflicto previsto en el artículo 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

A juicio de este Consejo y sin entrar en la discutida cuestión de si Melilla es o no una Comunidad Autónoma o constituye un ente autonómico específico, no cabe duda de que, en todo caso, es un municipio. Así resulta de una interpretación acorde con los criterios hermenéuticos fijados en el artículo 3 del Código Civil. En efecto, si en el Preámbulo y artículo 1 de su Estatuto abundan las expresiones procedentes de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas ya constituidas, una interpretación de todo el contexto permite concluir su condición municipal.

Así, según el artículo 7.2 de su Estatuto, los miembros de la Asamblea, que sólo en virtud de su Reglamento de 22 de diciembre de 1995 (art. 1) se denominan Diputados Locales, ostentan, además, condición de Concejales. A éstos no se les reconocen las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad, inmunidad y fuero especial en el ejercicio de sus funciones que a los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre, y su régimen de incompatibilidades e indemnizaciones se asemeja más al de los concejales que al de los Diputados autonómicos.

El carácter municipal de Melilla y de sus instituciones parece avalado en la aplicación de la legislación reguladora de la Administración Local, en materias tales como competencias, régimen jurídico administrativo, función pública, régimen electoral y régimen económico y financiero, con las especialidades que al efecto prevé la ya citada legislación de Haciendas Locales.

En fin, el artículo 2 de su Estatuto de Autonomía califica de municipal el territorio de Melilla y el artículo 25 atribuye a las instituciones de la Ciudad las competencias propias de los Ayuntamientos.

En el mismo sentido son concluyentes los antecedentes legislativos del Estatuto, tal como constan en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S.C.D., V Legislatura, nº 115, 15 diciembre 1994, p. 616 y ss.).

Por último, una consideración general de lo que el municipio supone como principio estructural en la constitución territorial española, permite dilucidar el espíritu y finalidad de la norma a interpretar. Según el artículo 137 CE, "el Estado se organiza territorialmente en municipios", organización cuya condición básica enfatiza el artículo 1º de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985,

de 2 de abril (en adelante LRBL). Si existen alternativas a la provincia, previstas en la propia Constitución (v. gr. arts. 144.b y 141), no las hay a la organización municipal, que es coextensiva a todo el territorio estatal. Ahora bien, el Estatuto de Autonomía de Melilla afirma solemnemente que dicha Ciudad es "parte integrante de la Nación española dentro de su indisoluble unidad" (art. 1), con lo que hace necesaria su condición municipal básica, puesto que la totalidad del territorio nacional se organiza en municipios.

Ciertamente que el legislador español, único competente para modificar el Estatuto de Autonomía de la Ciudad, incluso sin intervención melillense, puede modificar tales calificaciones, pero es contrario a la lógica que pueda calificar al territorio de nacional y no municipal y, a la vez, afirmar la organización municipal de todo el territorio estatal. Por eso el artículo 2 del Estatuto de Autonomía mantiene la condición municipal del territorio de la Ciudad que convierte en autónoma.

Ahora bien, una vez afirmado el carácter municipal de Melilla, es evidente su legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, prevista en los artículos 75.bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En Melilla, por otra parte, concurre la circunstancia prevista en el artículo 75.bis, ter.1.a) de la LOTC, puesto que el artículo 68 de la Ley 55/1999 contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, son las Ciudades de Ceuta y Melilla.

4. La tramitación ha sido iniciada por acuerdo del Plenario de la Corporación, como exige el artículo 75.ter.2, y la petición de dictamen se ha efectuado en los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entiende lesiona la autonomía local, según establece el art. 75.querter de la tantas veces citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Dilucidadas estas cuestiones previas, el problema de fondo que se plantea es el de si las nuevas disposiciones introducidas por el artículo 68 de la Ley de 1999 afectan a la autonomía local de Melilla, lo cual exige plantearse en qué consiste esa autonomía local de la que dicha Ciudad es beneficiaria, aparte de su condición de Ciudad Autónoma.

En efecto, la autonomía de los municipios viene establecida en los arts. 137 y 140 de la vigente Constitución Española, en forma tal que, por una parte, ciñe su contenido a un concepto jurídico indeterminado: los "intereses respectivos". De otra, constituye, como queda claro en los términos del propio art. 137 CE, lo que la doctrina ha denominado, con razón, un principio estructural del ordenamiento territorial del Estado, cuyas consecuencias sobre el caso consultado se han apuntado ya más atrás. Y, además, como la propia doctrina y la jurisprudencia han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del art. 140 CE, viene amparada por una denominada "garantía institucional". Que la Constitución configura los municipios como estructuras básicas de la constitución territorial del Estado es lo que justifica su autonomía. Que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario, y que los "intereses propios" sean un concepto jurídico indeterminado, plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal, constitucionalmente garantizada.

La categoría dogmática de garantía institucional fue objeto de una elaboración doctrinal inicialmente alemana, para expresar aquellos supuestos en que la

Constitución, sin llegar a reconocer un derecho fundamental y dejando en libertad al legislador ordinario para la configuración y regulación de una institución, quería asegurar el mantenimiento de dicha institución. Y con este sentido fue recibida en España, primero por la doctrina académica, después por el Tribunal Constitucional y, en fin, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por la doctrina de este Consejo. Fue el Tribunal Constitucional, en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, reiterada después en diversas ocasiones, el que estableció el vigente concepto de garantía institucional "cuando declaraba que, por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar" (F. J. 3).

En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los arts. 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, de 23 de diciembre, la 170/1989, de 19 de octubre, la 148/1991, de 4 de julio y la 46/1992, de 2 de abril. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

El Tribunal Supremo, por su parte, en Sentencia de 10 de febrero de 1996 (impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut del Teatre), utilizó como *ratio decidendi* la categoría de garantía institucional de la autonomía local y así lo ha hecho este mismo Consejo, precisamente a la hora de informar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional que ahora posibilita esta consulta (dictamen nº 2.484/98, de 18 de junio).

Pero la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite opciones muy diversas en cuanto respeten aquella garantía institucional, según afirma expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 170/89, de 19 de octubre.

De ahí que la garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece, supone una doble remisión. Por una parte, a unos rasgos con capacidad identificatoria de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone, algo que no puede quedar al arbitrio del legislador ordinario. De otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su Corporación representativa.

Es claro, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/91, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error, a juicio de este Consejo, cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificatorios de la autonomía local que trascienden lo meramente cuantitativo para ceñirse a lo cualitativo, esto es, a lo que se consideren como "intereses respectivos" de la corporación local. No existe, como ha señalado el Tribunal Constitucional en

Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ-1, una "naturaleza de las cosas" metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que la configuración legal de la misma, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los arts. 137 y 140 de la norma fundamental, también ha de ser tenida en cuenta. Esto es, lo que sean "intereses respectivos" sólo lo establece la Ley, pero no arbitrariamente, sino con referencia al orden concreto que la administración local configura.

Este orden concreto viene hoy día configurado por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. El Tribunal Constitucional considera esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (S. 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores). Y a este mismo criterio responde la doctrinal legal de este Alto Cuerpo, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986 y 2.484/98, de 18 de junio. Los preceptos de esta Ley, dice el Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". "Norma separada y unitaria, que ocupa una posición especial en el ordenamiento, como señala su Exposición de Motivos, en cuanto norma que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local".

Sin duda la Ley de Bases de Régimen Local puede ser derogada o modificada por una norma de rango legal. Pero dentro de una concepción ordinamentalista de nuestro sistema jurídico, vigente al menos desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956, artículo 1º, y que ha sido consagrada por el artículo 9 de nuestra Constitución, los principios básicos del régimen local en ella contenidos hacen que, aunque la Ley sea formalmente una más, autorizada doctrina, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, ya citada, afirme su valor como parámetro de control, dada su posición central en la delimitación del régimen local. Ya este Consejo ha señalado, en más de una ocasión, que hay leyes cuyo carácter formalmente ordinario no empece su consideración de "básicas" en el sentido de fundamentales de todo o de un sector del ordenamiento, en cuanto contienen los conceptos cabeceras de diferentes grupos normativos.

Ahora bien, la LBRL atribuye al municipio "en todo caso" competencias sobre "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" (art. 25.2.d), lo cual hace del urbanismo, como fruto de una larga trayectoria histórica, una materia inherente a la gestión de los intereses municipales (art. 25.1). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha hecho, a su vez, del urbanismo una materia propia del "interés local" en cuanto categoría abstracta, medida de las competencias municipales. Tal es el sentido de la línea jurisprudencial abierta por la Sentencia de 13 de julio de 1990 y continuada, entre otras en la de 21 de febrero de 1994, 25 de octubre de 1995, 20 de noviembre de 1995, 23 de abril de 1996 y 24 de abril de 1996. Precisamente la primera de las Sentencias citadas aplica los conceptos y criterios establecidos en la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1989 (B.O.E. de 24 de febrero de 1989) y que, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Española, es parte integrante de nuestro ordenamiento, si bien con el carácter indicativo y orientativo propio de dicha Carta.

Por eso, una larga serie de Sentencias del Tribunal Constitucional han hecho del urbanismo una competencia inherente a la autonomía local, como se deduce de la evolución de la normativa sobre la materia. Así la 40/1998, de 9 de febrero, afirma que "no es necesario argumentar particularmente que entre los asuntos de interés de

los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal al disponer en el artículo 25.2.d) de la LBRL que el municipio ejercerá sus competencias en materias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística y al prever, en el artículo 84.1.d) de la misma Ley, el sometimiento de la actividad de los ciudadanos a previa licencia y a otros actos de control preventivo", criterio avalado cuando se trata de interpretar legislación sectorial, como es el caso de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante.

6. Ahora bien, así planteada la cuestión, surge el problema de si, por hipótesis, la primitiva redacción de la Adicional Tercera de la Ley del Suelo, al establecer el "marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto" para el ejercicio de las potestades urbanísticas de la Ciudad de Melilla, introduce una previsión específica para la futura configuración legal de dichas potestades urbanísticas. Esto es, si el régimen introducido por el artículo 68 de la Ley 55/1999 no es sino una consecuencia del régimen legal previsto en la propia Adicional Tercera de la Ley 6/1998.

A juicio de este Alto Cuerpo, la respuesta a esta cuestión debe ser negativa, al menos por las siguientes razones.

En primer lugar, el Estado carece de competencias sobre el planeamiento urbanístico, como estableció taxativamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

En efecto, en dicha Sentencia se establece claramente que "el urbanismo como sector material, susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades, tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos clarificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación..." (FJ 6). Añadiendo "que en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española, es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo y, por ende, es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística en el sentido más arriba expuesto", concluyendo que "dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo... el Estado carece de competencias sobre la materia" (FJ 12).

Entrando en el tema del planeamiento, afirma el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia que "si la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas... sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos" (FJ 25).

Atendiendo a esta doctrina del más alto intérprete de la Constitución, la Ley 6/1998, de 13 de abril, al modificar la Ley del Suelo, afirmaba en su Exposición de Motivos haber "querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional ya citada, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de

aquél y de ésta". Es claro y evidente que la Ley del Suelo, en su versión de 1998, no contenía previsión legal alguna para atribuir a la autoridad estatal la intervención sobre el planeamiento urbanístico de Melilla, sino todo lo contrario.

Por esta razón, y este es el segundo de los argumentos atrás enunciados, la Ley del Suelo no dice nada de planes urbanísticos, ni generales ni parciales, y en su Adicional Tercera se limita a remitirse a las leyes 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, en que se contienen los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, en los cuales se atribuye, con carácter exclusivo, el urbanismo a una y otra Ciudad Autónoma (art. 21.1.1ª). Y es claro que a tenor del artículo 21.2, las competencias urbanísticas contempladas en el 21.1.2, alcanzan a "cuanto a la administración, inspección y sanción se refiere", extremo en el que ha de entenderse incluido el planeamiento, no sólo por mera lógica, sino atendiendo al R.D. de 4 de agosto de 1995, apartado B, sobre transferencia de servicios en materia de urbanismo, cuyo valor interpretativo de las disposiciones estatutarias ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional (S. 59/1995, de 17 de marzo y las en ella citadas). Si el urbanismo y, concretamente, el planeamiento, es materia de competencia compartida entre las instancias locales y autonómicas, en el caso de Melilla, por expresa y taxativa disposición legal, corresponde al municipio de Melilla.

Ciertamente que el artículo 21.2 se remite a "los términos que establezca la legislación del Estado", pero tal inciso se refiere a la potestad reglamentaria y aunque se reconozca el contenido normativo de los planes urbanísticos, resulta evidente que la potestad de su elaboración y aprobación no puede incluirse en aquélla.

Sabido es que la autonomía local no equivale a soberanía y que supone un ámbito de competencias sometido a normas, lo cual justifica, si bien no exige, un control de legalidad a la vez que excluye el de oportunidad. Así lo ha establecido indubitablemente el Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 4/1981 de 2 de febrero. Ahora bien, lo que es totalmente contrario a tal decantación del concepto de autonomía local es la extensión fáctica del control de oportunidad mediante la extensión de la normatividad hasta sustituir la legalidad por lo que cabría denominar legalización de la intervención.

A estas argumentaciones fundamentales podrían añadirse otras en las que insisten los documentos incorporados al expediente consultado, de las que el Consejo prefiere prescindir por incidir más en el plano de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas a las que se pretende asimilar la Ciudad de Melilla y no a su autonomía municipal, constitucionalmente garantizada, cuestión a la que se ciñe, como antes se dijo, la presente consulta.

7. Así establecido el alcance de la autonomía local de la que Melilla es titular, su protección mediante una garantía institucional contenida en la Constitución y su integración, entre otras, por las competencias urbanísticas de planeamiento, el Consejo considera que las normas introducidas en la Ley del Suelo de 1998 por la Ley 5/1999, podrían violar el contenido sustancial de dicha autonomía local.

En efecto, de los dos nuevos párrafos que se introducen en la Disposición Adicional Tercera, el primero transfiere la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana y sus modificaciones o revisiones al Ministerio de Fomento, esto es, le atribuye al Estado sobre cuya falta de títulos al respecto se ha pronunciado ya el Tribunal Constitucional y lo ha reconocido en la Ley del Suelo de 1998 el propio

legislador. Y lo hace, además, contraviniendo la Ley 2/1995, art. 21.1, cuyo carácter orgánico requiere un procedimiento de revisión no aplicado al caso (art. 81.2 CE).

En el segundo de los nuevos párrafos introducidos por la Ley 55/1999, por una parte se avala lo antes dicho, puesto que se reconoce la competencia de los órganos melillenses para la aprobación definitiva del planeamiento y, por otro lado, se somete dicha aprobación a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento. Ahora bien, precisamente un informe preceptivo y vinculante supone un desapoderamiento de la autoridad consultante en pro de la autoridad dictaminadora, puesto que es claro que quien ha de ser consultado y emite una consulta que ha de ser obedecida, tiene, cualquiera que sea la denominación de su intervención, la potestad de decidir. A estos efectos debe recordarse que, con relación a la autonomía de las entidades locales, el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de junio de 1996, confirmó la doctrina sentada en la de 11 de abril de 1990, de acuerdo con la cual la exigencia de un dictamen previo para el ejercicio de acciones en defensa de los bienes y derechos de las entidades locales, reconocido en el artículo 221.1 del R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, debilita la autonomía local, lo que debería decirse a fortiori, cuando el dictamen preceptivo se convierte en vinculante.

En consecuencia, las disposiciones en cuestión, aparte de que afecten o no a la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Melilla, extremo sobre el que en su caso deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional si es que se plantea el correspondiente conflicto, al amparo del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puede estimarse que afecta muy sensiblemente a las competencias urbanísticas melillenses en un aspecto, el planeamiento, de típica competencia municipal como, según se expuso más atrás, ha afirmado taxativamente el más alto intérprete de la Constitución y reconocido la más autorizada doctrina.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen motivos suficientes para que la Ciudad Autónoma de Melilla plantee, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 55/1999, en cuanto modifica la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril.”

2. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 460/2001.

2.1 Norma impugnada.

Artículos 22.2, 24.2, 46.1 y Disposición Adicional Primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

2.2. Entidad local que promueve el conflicto.

20 municipios del Principado de Asturias: Gijón, Belmonte de Miranda, Candamo, Cangas de Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Las Regueras-Santullano, Llanes, Hoces del Nalón, Peñamellera Alta, Pesoz, Quirós, Ribadeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo, Soto del Barco Reberga y Vegadeo.

2.3. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 30 de noviembre de 2000.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2000, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de la comunicación de V.E. de 3 de octubre de 2000, ha examinado el expediente relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local por el Ayuntamiento de Gijón y otros quince Ayuntamientos, frente a determinados artículos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

De antecedentes resulta:

Primero.- , Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Ayuntamiento de Gijón y otros Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, el 3 de octubre de 2000, dirige un escrito al Consejo de Estado por conducto de la Presidencia del Principado de Asturias, con arreglo a lo previsto en el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Indica que las Corporaciones Locales por ella representadas se proponen suscitar ante el Tribunal Constitucional un conflicto en defensa de la autonomía local, conforme a lo dispuesto en los artículos 75 bis, ter, quater y quinquies de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, frente a determinados preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro. Los Ayuntamientos que se proponen formalizar el conflicto son los siguientes: Gijón, Candamo, Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Peñamellera Alta, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo, Soto del Barco y Vegadeo.

Indica que acompaña al escrito las certificaciones de los acuerdos adoptados por los Plenos de los mencionados Ayuntamientos con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros, tal y como exige el artículo 75 ter, apartado 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Hace constar que los Ayuntamientos que se proponen plantear el conflicto cubren los requisitos cuantitativos que impone el artículo 75 ter, apartado 1, letra b), de la referida Ley Orgánica, ya que su número excede de la séptima parte del total de municipios del Principado de Asturias que es, en la fecha actual, de setenta y ocho, conforme a la información que resulta del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas y certificación emitida por la Dirección General para la Administración Local. La suma de sus respectivas poblaciones de Derecho, conforme a la certificación adjunta, excede de la sexta parte de la población de Derecho del Principado de Asturias que asciende a 1.081.834 personas, a tenor de las cifras expresadas en el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo.

El conflicto que pretende suscitarse tiene por objeto los artículos 22.2, 24.2, 46.1 y la disposición adicional primera de la Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro. Los artículos 22.2 y 24.2 establecen un régimen atípico para la adopción de acuerdos por parte de las Entidades locales a efectos de la designación por las mismas de sus representantes en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro, régimen que vulnera abiertamente el artículo 5 de la Ley 31/1985, Ley Reguladora de los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, declarado básico por la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988 (FJ 20), así como las normas contenidas en los artículos 46 y siguientes de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local.

Por el artículo 46.1 de la Ley de Cajas de Ahorro del Principado de Asturias se priva al Ayuntamiento de Gijón del derecho a designar al Vicepresidente de la Caja de Ahorro de Asturias, derecho que ostenta desde el momento mismo de la fundación de la citada Caja, en 1946, en virtud de los pactos fundacionales habidos en su momento.

La disposición adicional primera de la Ley afecta directa y exclusivamente al Ayuntamiento de Gijón, entidad cofundadora de la única Caja de Ahorro a la que la Ley autonómica es aplicable, cuyo porcentaje de representación queda arbitrariamente limitado a un veinte por ciento de los miembros de los órganos de gobierno de la Caja y ello sin fundamento jurídico alguno, como no sea el de reducir la representación del Ayuntamiento de Gijón en los citados órganos de gobierno.

Segundo.- Figuran en el expediente los siguientes documentos y actuaciones:

1. La Orden de remisión al Consejo de Estado formulada por el Presidente del Principado de Asturias, en virtud de las previsiones legales contenidas en el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y 20 y siguientes de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en la que se indica que la solicitud de dictamen se ha cursado a la Presidencia del Principado de Asturias por la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón y otros quince Ayuntamientos, todos ellos pertenecientes a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en relación al acuerdo adoptado por sus Plenos respectivos, para plantear conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

2. Escrito de la Alcaldesa de Gijón dirigido al Presidente del Principado de Asturias, en el que indica que se remite para su traslado al Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 20 y siguientes de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la petición de dictamen preceptivo, relativo al planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local, en relación a determinados artículos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, a tenor de los acuerdos adoptados al efecto por determinados Ayuntamientos de los municipios del Principado de Asturias (reseñados en el antecedente primero), todo ello en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

3. Notificación del Secretario del Ayuntamiento de Gijón a la Procuradora del Acuerdo de la Alcaldesa de Gijón por el que resuelve ejecutar el acuerdo plenario de 1 de agosto de 2000, para interponer conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, en defensa de los derechos fundacionales del Ayuntamiento de Gijón y en defensa de la autonomía local, impugnando el artículo 24.2 en relación con el 22.2, el artículo 46.1 y la disposición adicional primera de la Ley 2/2000 del Principado de Asturias (al que se han adherido determinados Ayuntamientos), y proceder al cumplimiento de los requisitos procedimentales descritos, recabando el dictamen del Consejo de Estado y designando a la Procuradora

4. Poder general para pleitos otorgado el 25 de abril de 1994 por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Gijón a favor de Procuradores de los Tribunales de Gijón, Oviedo y partidos judiciales de Asturias y Madrid, que, aunque no figura en su totalidad, puede considerarse suficiente, ya que de su contenido puede inferirse su sentido, si bien deberá incorporarse de forma completa al expediente.

5. Certificación del Secretario General del Ayuntamiento de Gijón en el que indica que el Pleno del Ayuntamiento, el 1 de agosto de 2000, acordó interponer recurso ante el Tribunal Constitucional, en defensa de los derechos fundacionales del Ayuntamiento de Gijón y en defensa de la autonomía local, impugnando el artículo 24.2 en relación con el 22.2, el artículo 46.1 y la disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, proceder al cumplimiento de los requisitos procedimentales descritos, recabando el dictamen del Consejo de Estado en el plazo de tres meses legalmente previsto, e interesar de los Ayuntamientos del Principado de Asturias igualmente afectados por la Ley de Cajas del Principado de Asturias la adopción, por su Pleno, de acuerdos similares al objeto de plantear conflicto en defensa de la autonomía local con impugnación del artículo 22.2 de la citada Ley 2/2000, de 23 de junio. En los antecedentes de hecho figura el informe propuesta del Servicio Jurídico del Ayuntamiento (que también consta en el expediente) en el que se indica lo siguiente:

1º- En el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 6 de julio de 2000 se publicó la Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, por la que se confieren determinados derechos representativos en los órganos de gobierno de Caja Asturias al Ayuntamiento de Gijón, tanto en su calidad de Corporación Local, como en su calidad de Entidad Fundadora. Contiene dicha Ley, aprobada por su Junta General, preceptos exclusivamente aplicables al Ayuntamiento de Gijón y por los que se vienen a cercenar e ignorar derechos consolidados que al Ayuntamiento le confiere su condición de Entidad Fundadora de Caja Asturias. La disposición adicional primera de la citada Ley es un precepto únicamente pensado, por no tener otro destinatario posible, para minorar la representatividad del Ayuntamiento de Gijón en los órganos de gobierno de Caja Asturias y, con ello, su capacidad de decisión en el gobierno de dicha Caja. El precepto rompe la paridad de la representación, en detrimento de Gijón, entre las dos Entidades Fundadoras de Caja Asturias, el Ayuntamiento y la Diputación Provincial, ahora Junta General, paridad derivada de los pactos fundacionales suscritos entre la Caja Municipal de Gijón y la Caja Provincial de Oviedo, en todo momento respetada a lo largo de la vida de Caja Asturias, desde su nacimiento en el año 1946.

Por el artículo 46.1 de la Ley de Cajas de Ahorro, se priva al Ayuntamiento de Gijón de su legítimo derecho a designar al Vicepresidente de Caja Asturias, derecho que deriva de los acuerdos fundacionales que dieron lugar a los Estatutos de Caja Asturias de 28 de mayo de 1946, adoptados en el legítimo ejercicio de la autonomía de la voluntad de las dos partes entonces convinentes.

2º- La Ley regula, además, en su artículo 22.2 la forma y procedimiento que el Pleno municipal ha de observar para la concreta designación de sus representantes en los órganos de gobierno de Caja Asturias. Respecto a los Consejeros Generales que hayan de ser elegidos por el Ayuntamiento de Gijón, en su calidad de Entidad Fundadora, se establece un procedimiento similar en virtud del artículo 24.2 y de la remisión que en él se hace al artículo 22.2.

En los fundamentos de derecho del acuerdo se indica que el Ayuntamiento de Gijón está legitimado para plantear el conflicto dado que es el destinatario único de las previsiones contenidas en los artículos 24.2 y 46.1 y en la disposición adicional primera de la Ley de Cajas de Ahorro del Principado de Asturias, al concurrir únicamente en el Ayuntamiento de Gijón las circunstancias señaladas en los mismos y experimentar, únicamente el Ayuntamiento de Gijón, los efectos perjudiciales que de los citados preceptos se derivan. No obstante, estaría igualmente legitimado para impugnar las previsiones del artículo 22.2 de la Ley, si bien concurriendo, en este

caso, con un número de municipios que sumen, al menos un séptimo de los existentes en la Comunidad Autónoma de Asturias, dado que la condición relativa a la población la cumple ya el propio Ayuntamiento de Gijón.

Destaca como razones de fondo que la regulación de la Ley 2/2000 cercena, cuando no ignora, intereses legítimos del Ayuntamiento de Gijón, como son los derivados de los pactos fundacionales de Caja de Asturias alcanzados, en su momento, entre el Ayuntamiento de Gijón y la entonces Diputación Provincial de Oviedo, como es la cuota paritaria de representación de las dos Entidades Fundadoras en Caja Asturias y como es el derecho del Ayuntamiento a designar al Vicepresidente de la Caja.

Los derechos fundacionales fueron perfectamente acomodados a derecho y alcanzados en el legítimo uso de la autonomía de la voluntad de las dos partes convinientes. Ignorando el derecho a la paridad en la representación de las dos Entidades Fundadoras, por una parte, y el derecho del Ayuntamiento a designar el Vicepresidente de Caja Asturias, por otra, se vulneran los intereses propios de la colectividad representada por el Ayuntamiento de Gijón, a los que hace referencia el artículo 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. La vulneración proviene de una actuación de la Entidad Fundadora que concurrió con el Ayuntamiento de Gijón en la fundación de Caja Asturias. El perjuicio de los intereses municipales se torna en beneficio de la Junta General del Principado, sucesora de la Diputación Provincial de Oviedo, con la que el Ayuntamiento de Gijón acordó una representación paritaria en los órganos de gobierno de Caja Asturias; tal efecto perjudicial deriva de la disposición adicional primera de la citada Ley, a cuyo tenor la representación que se detrae del Ayuntamiento de Gijón pasa automáticamente a engrosar la representación correspondiente a la Junta General del Principado.

Los artículos 22.2 y 24.2 de la citada Ley regulan el procedimiento que han de seguir los órganos plenarios municipales, incluido el Pleno del Ayuntamiento de Gijón como Entidad Fundadora, para designar a sus representantes en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros (de Caja Asturias, en concreto, puesto que es la única afectada por dicha regulación). Vulnera la autonomía local, al no respetarse la norma básica institucional de las Entidades Locales, Ley 7/1985, de 2 de abril, norma que desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local que proclaman los artículos 137 y 140 de la Constitución. Resulta improcedente y no ajustada a derecho cualquier regulación que la Ley de Cajas de Ahorro de Asturias pretenda acerca del legal funcionamiento y régimen jurídico del Pleno de las Corporaciones Locales, habida cuenta que las citadas Entidades Locales disponen de su propia norma institucional, que se erige en garante de la autonomía que la Constitución les confiere, tal y como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 7/1985 en el párrafo 9 del apartado II, en los siguientes términos: "Huelga decir que la autonomía local, para su realidad, precisa de una institución capaz de actuarla, institución que, por expreso mandato constitucional y cuando menos en el escalón básico municipal, ha de montarse sobre la doble nota de la representatividad directa y de la personificación. Pero, en lo que más interesa ahora, ello significa que el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los entes locales. Esta comprobación elemental implica dos consecuencias de primera importancia. En primer término, que esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estar reservada (a la ley estatal) o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición de ley ordinaria".

Este principio no sólo ha encontrado acogida en la doctrina científica, sino que debe entenderse aplicado por el Tribunal Constitucional precisamente en materia de régimen local, al entender que el modelo de autogobierno local definido por la Ley de Bases de Régimen Local forma bloque con la Constitución para determinar el criterio desde el que ha de enjuiciarse la constitucionalidad de otras Leyes. En este sentido, invoca la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, referente a la citada Ley de Bases de Régimen Local.

En tanto que la Ley de Cajas de Ahorro del Principado de Asturias incide y pretende entrar a regular el régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos de las Entidades Locales, estará vulnerando la autonomía local, al regular materias que le están vedadas a una Ley autonómica y sectorial como la cuestionada.

6. Certificado del Secretario General del Ayuntamiento de Gijón de 27 de septiembre de 2000, en el que indica que, según el vigente Padrón municipal de habitantes, confeccionado con referencia al 1 de mayo de 1996 y rectificado al día de la fecha, Gijón tiene una población de derecho de 273.152 habitantes.

7. Certificación del Secretario General del Ayuntamiento de Candamo, en la que indica que el Pleno del Ayuntamiento celebrado el 26 de septiembre de 2000 acordó, con el voto favorable de diez Concejales de los Grupos Socialista e Izquierda Unida y un voto en contra del Concejales del Grupo Popular, y en todo caso por mayoría absoluta legal, interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local, impugnando el artículo 22.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, y proceder (artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) al cumplimiento de los requisitos procedimentales descritos, recabando dictamen del Consejo de Estado en el plazo de tres meses legalmente previsto, y "dar traslado del acuerdo al Ayuntamiento de Gijón a los efectos de cumplir el trámite anterior".

En los fundamentos de derecho de la propuesta sometida a la consideración del Pleno, por el Alcalde, en representación del Grupo Socialista, además de la argumentación relativa al artículo 22.2 de la Ley 2/2000 que figura en la fundamentación del acuerdo del Ayuntamiento de Gijón, se añade que del citado precepto se desprenden también consecuencias gravosas para los legítimos intereses de la Corporación, pues el sistema electivo proporcional conlleva, si bien no se pronuncia de forma explícita en este sentido la Ley 2/2000, de 23 de junio, la irrevocabilidad de los nombramientos de Consejeros efectuados por este Ayuntamiento. Así parece desprenderse del sistema electivo que dicha Ley de Cajas de Ahorro impone al Pleno municipal cuando se trata de elegir Consejeros Generales en la Caja de Ahorro, transformando los nombramientos resultantes en una suerte de mandatos representativos, irrevocables para el mandante, lo cual no tiene encaje ninguno en el ordenamiento jurídico de aplicación, puesto que la decisión de quién haya de representar al Ayuntamiento en una entidad como Caja Asturias, de carácter privado por más que cuente entre sus fines la consecución de intereses sociales, ha de estar residenciada, en todo momento, en el Pleno municipal y en el pronunciamiento soberano que éste realice, en virtud de las mayorías en el mismo constituidas y, desde luego, mediante los procedimientos de adopción de acuerdos que la Ley 7/1985 establece.

Las certificaciones restantes indican la fecha en que se adoptaron los acuerdos plenarios acerca de la iniciación de la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local (todas anteriores al 3 de octubre de 2000), la mayoría especifican los votos a favor y en contra y, sobre todo, la obtención de la mayoría

absoluta requerida por el artículo 75 ter de la LOTC (Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba, Soto del Barco y Vegadeo). Por unanimidad se adoptaron los acuerdos de Santa Eulalia de Oscos y Somiedo.

En la mayoría de dichos Ayuntamientos, los acuerdos comprenden la interposición del "recurso" ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local, impugnando el artículo 22.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, y "proceder al cumplimiento de los requisitos procedimentales descritos (artículo 75 ter LOTC), recabando dictamen del Consejo de Estado en el plazo de tres meses legalmente previsto" (Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo y Vegadeo). Los fundamentos de derecho del acuerdo son similares a los expresados en la propuesta de acuerdo formulada al Pleno del Ayuntamiento de Candamo (Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Illano, Pesoz, Ribadedeva, Somiedo y Vegadeo).

La certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de Peñamellera Alta indica que el Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 31 de agosto de 2000, examinó la siguiente Moción presentada por el Grupo Municipal Socialista: "El Grupo Socialista de Peñamellera Alta, en virtud de los datos e información que obran en nuestro poder, entendemos que la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, publicada en el BOPA el 6 de julio de 2000, interfiere en la autonomía local y por tanto, aunque exista acuerdo por parte de nuestro grupo a nivel personal, nos adherimos y apoyamos a las acciones que el Ayuntamiento de Gijón ejerza sobre esta ley, siempre entendiendo que es en defensa de la autonomía local". Señala que se refiere al artículo 22 de la Ley 2/2000, por ser contrario a otra norma de rango superior que reconoce la potestad a los Ayuntamientos para designar su representación".

En cuanto a la atribución al Ayuntamiento de Gijón de la posición como Ayuntamiento encargado de articular la iniciación de la tramitación del conflicto por lo que se refiere a la legitimación conjunta de los referidos Ayuntamientos, respecto del artículo 22.2 de la Ley 2/2000 del Principado de Asturias, y al amparo del artículo 75 ter.1 de la LOTC, las fórmulas utilizadas por los distintos Ayuntamientos son las siguientes:

El Ayuntamiento de Cangas del Narcea acuerda dar traslado al Ayuntamiento de Gijón, acompañando el certificado de población del Municipio. El Ayuntamiento de Cangas de Onís acuerda otorgar la representación del Ayuntamiento a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Gijón. El Ayuntamiento de Illano acuerda remitir la documentación necesaria al Ayuntamiento de Gijón. El Ayuntamiento de Muros del Nalón acuerda dar traslado del acuerdo a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón y aprueba la propuesta relativa a otorgar la representación a dicha Alcaldesa, para que represente al Ayuntamiento de Muros del Nalón a fin de que solicite el preceptivo dictamen del Consejo de Estado e interponga el correspondiente conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. El Ayuntamiento de Santa Eulalia de Oscos acuerda "delegar en la Alcaldesa de Gijón la facultad de representación del Ayuntamiento de Santa Eulalia de Oscos en cuantas actuaciones procesales sean necesarias para la tramitación del recurso". El Ayuntamiento de Soto del Barco acuerda facultar y conferir representación tan amplia como en Derecho sea necesaria al Ayuntamiento de Gijón.

Respecto del Ayuntamiento de Vegadeo, figura en el expediente un Decreto de la Alcaldía en el que indica que, acordada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 28 de agosto de 2000, la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local, impugnando el artículo 22.2 de la Ley 2/2000, de Cajas de Ahorro, de conformidad con el artículo 123 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado y 75.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, resuelve ordenar la remisión de la consulta al Consejo de Estado para que emita, previamente a la formalización del conflicto, el preceptivo dictamen no vinculante. Dicho Decreto fue remitido a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón.

8. Certificados de los Secretarios de los Ayuntamientos de Candamo, Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Pesoz, Soto del Barco y Vegadeo en los que indican el número de habitantes de los respectivos Municipios.

9. Escritos de los Alcaldes de los Ayuntamientos de Candamo, Cangas del Narcea, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Soto del Barco y Vegadeo, remitiendo las certificaciones anteriores al Ayuntamiento de Gijón,

10. Certificación del número de municipios de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y datos de población de los mismos a 1 de enero de 1998, últimos aprobados por el Gobierno. Se indica que el número de municipios es de setenta y ocho. De los datos suministrados por el Ministerio de Administraciones Públicas resulta una población total en la citada Comunidad Autónoma de 1.081.834 habitantes. La población de los municipios interesados en plantear el conflicto en defensa de la autonomía local es de 313.981 habitantes: Gijón (265.491) Candamo (2.644), Cangas del Narcea (17.812), Cangas de Onís (6.211), Caravia (559), Illano (666), Muros del Nalón (2.397), Peñamellera Alta (760), Pesoz (265), Quirós (1.688), Ribadedeva (1.892), Ribera de Arriba (2.041), Santa Eulalia de Oscos (594), Somiedo (1.625), Soto del Barco (4.426) y Vegadeo (4.910).

11. Figura en el expediente copia del Boletín Oficial del Principado de Asturias del 6 de julio de 2000 en el que se publica la Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro. El preámbulo invoca el artículo 10.1.36 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Añade que las Cajas de Ahorro exigen la plena democratización de sus órganos rectores, de manera que puedan expresarse todos los intereses genuinos de la Comunidad Autónoma. La aplicación del principio de democratización se lleva a cabo en el máximo órgano de gobierno y decisión de las Cajas, la Asamblea General, mediante las representaciones sociales más íntimamente vinculadas a su actividad: las Corporaciones municipales, en cuanto representantes electas de los intereses de las colectividades locales; los impositores, como proveedores de los recursos con los que las Cajas operan; el personal, que hace posible con su trabajo el normal desarrollo de la actividad; y las Entidades Fundadoras. Destaca como una novedad, respecto de la regulación anterior, "la introducción del principio de proporcionalidad para la designación de representantes en los órganos de gobierno, tendente a aportar una más clara democratización de los nombramientos y un mayor equilibrio y estabilidad a los mismos, y la asunción por la Junta General del Principado, órgano de representación popular, de los derechos que en su caso provengan de la extinta Diputación Provincial, así como la absoluta independencia de los órganos de gobierno respecto de las instituciones o grupos de representación que los hubieran designado o elegido".

Finaliza indicando que la Ley se acomoda a la normativa básica establecida por el Estado en uso de la competencia que le reserva el artículo 149.1.11ª y 13ª de

la Constitución y principalmente contenida, por un lado, en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro, y, por el otro, en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, ambas con sus respectivos desarrollos y modificaciones y tal y como han quedado tras los pronunciamientos que sobre las mismas ha venido a efectuar el Tribunal Constitucional.

La Ley consta de 90 artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Esta estructurada en los Títulos siguientes:

- Título Preliminar (artículos 1 a 3)
- Título I, Creación, registro, fusión y liquidación (artículos 4 a 10).
- Título II, Órganos de gobierno (artículos 11 a 61).
- Título III, La Dirección General y la Junta General de Impositores (artículos 62 a 65).
- Título IV, Actividades de las Cajas de Ahorro (artículos 66 a 90).

En tal situación el expediente, se ha requerido la presente consulta.

I. La consulta al Consejo de Estado.

El dictamen versa sobre un conflicto en defensa de la autonomía local, planteado por el municipio de Gijón y otros quince municipios más de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, frente a determinados preceptos de la Ley de dicha Comunidad 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

La consulta al Consejo de Estado se efectúa invocando lo previsto en el artículo 75 ter 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica anterior, según el cual, "de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado". Al carecer la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de órgano consultivo propio, el dictamen ha de ser emitido por el Consejo de Estado.

Se trata, pues, de una consulta preceptiva, que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22.19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

II.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para interponer el conflicto.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la

autonomía local, unos afectan a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales.

1. El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis 1 es que se trate de "normas del Estado con rango de ley" o de "disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada". En este caso, el objeto del conflicto son determinados preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2. En segundo término el artículo 75 ter de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

"a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente".

En el presente caso, aunque el objeto del conflicto sea la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, existe una doble vertiente en su planteamiento, ya que, si bien todos los Municipios reseñados en el antecedente primero pretenden suscitar el conflicto frente al artículo 22.2 de dicha Ley, el Ayuntamiento de Gijón lo extiende a los artículos 24.2 y 46.1 y a la disposición adicional primera, considerando que es el destinatario único de dichos preceptos de la Ley. Por consiguiente, han de examinarse separadamente ambos casos.

A. En primer lugar, el Ayuntamiento de Gijón estima que los preceptos citados han de ser considerados como normas cuyo único destinatario es el Ayuntamiento de Gijón. Tal circunstancia deriva de que fue una de las Entidades Fundadoras de Caja Asturias (única Caja de Ahorro, al parecer, con domicilio social en Asturias), junto con la Diputación Provincial de Oviedo, y de que tales preceptos no respetan los pactos fundacionales.

El Consejo de Estado en su dictamen 2.484/98, de 18 de junio de 1998, relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC, consideraba que con el supuesto del artículo 75 ter 1.a) de dicha Ley se da cobertura a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares y autoaplicativas, supuesto en el que se encuadrarían Leyes dirigidas a un sujeto (Municipio o Provincia) individualizado como lo sería, por ejemplo, la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Precisamente, el artículo 9 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, regulada de las Bases de Régimen Locales (LBRL) prohíbe expresamente que las normas de desarrollo de la misma que afecten a los Municipios, Provincias, Islas u otras Entidades locales territoriales limiten su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia LBRL para los regímenes municipales o provinciales especiales. Para examinar la concurrencia de este requisito ha de estarse al tenor de los artículos en relación con los cuales se pretende suscitar el conflicto en defensa de la autonomía local.

El artículo 24.2 de la Ley 2/2000 fija su ámbito subjetivo de aplicación atendiendo a que alguna de las Entidades Fundadoras de una Caja de Ahorro sea un

Ayuntamiento. La disposición adicional primera se refiere al supuesto de que una entidad u organismo público tuviera derecho, conforme a lo previsto en la Ley, a nombrar miembros de los órganos de gobierno por más de un grupo de representación, supuesto que se corresponde con el del artículo 24.2, puesto que, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la misma Ley, el único caso de Entidad pública que pudiera nombrar miembros de órganos de gobierno por más de un grupo de representación serían las Corporaciones Locales que, a su vez, fueran Entidades Fundadoras. El artículo 46.1 de la Ley del Principado de Asturias, sin embargo, únicamente prevé el nombramiento del Presidente y Vicepresidentes de las Cajas de Ahorro por el Consejo de Administración, omitiendo, como señala el informe- propuesta del Servicio Jurídico del Ayuntamiento de Gijón, el derecho de dicho Ayuntamiento a designar al Vicepresidente de Caja Asturias que resulta de los acuerdos fundacionales que dieron lugar a los Estatutos de Caja Asturias de 28 de mayo de 1946. Ha de destacarse que no figuran en el expediente ni los acuerdos fundacionales ni los Estatutos de 28 de mayo de 1946 ni los Estatutos aprobados por el Ministerio de Economía en 17 de enero de 1978, a los que se refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero.

El artículo 24.2 y la disposición adicional primera de la Ley 2/2000 presentan las mismas características, sus destinatarios son las Corporaciones Locales que, a su vez, sean Entidades Fundadoras de una Caja de Ahorro. La formulación de la norma se hace en términos generales, tiene una potencial aplicación a otros supuestos, sin que se circunscriba al caso del Ayuntamiento de Gijón y de la Caja Asturias. El hecho de que en el momento inicial de su aplicación sólo exista en la realidad un único posible destinatario no implica que se trate de una norma con destinatario único, ya que tal cualidad desaparecería con la propia aplicación de la norma a otros casos también comprendidos en ella (pues regula la creación y constitución de Cajas de Ahorro). De modo que el carácter de destinatario único de la norma dependería no de la norma en sí misma considerada sino de la inexistencia de otra u otras Cajas de Ahorro constituidas por algún o algunos Ayuntamientos. Consiguientemente y en su caso, de esa circunstancia dependería la legitimación del Ayuntamiento de Gijón para el planteamiento del conflicto. A juicio del Consejo de Estado, para apreciar la existencia de una ley con destinatario único ha de atenderse principalmente al sentido de ésta, no sólo a la realidad fáctica sobre la que opera en el momento inicial de su aplicación. En este caso, si se entendiese que tales preceptos lesionan la autonomía local constitucionalmente garantizada, dicha lesión no alcanzaría sólo al Ayuntamiento de Gijón, sino a cualquier Ayuntamiento que eventualmente se encuentre o pudiera encontrarse en la misma situación.

La cuestión quedaría así resuelta si se tratara de la primera regulación sobre una materia. No obstante, en el presente caso hay una regulación preexistente (contenida en el Decreto de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias 102/1988, de 10 de noviembre, de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro), distinta de la nueva y sobre la que ésta viene a incidir. Esa previa norma es aplicable exclusivamente a Caja Asturias, de modo que el tránsito de un régimen a otro sí viene a operar sobre un único destinatario, aun cuando la regulación inicial fuera potencialmente aplicable a otros supuestos (que no han llegado a producirse, ni pueden hacerlo ya). Es decir, el contenido modificativo del nuevo régimen, en cuanto tal, sólo sería de aplicación al Ayuntamiento de Gijón, en cuanto Entidad Fundadora de Caja Asturias. Desde esta perspectiva de cesación de un régimen aplicable, por el efecto derogatorio de la Ley 2/2000, puede apreciarse la existencia de un destinatario único que permita considerar al Ayuntamiento de Gijón como legitimado para plantear el conflicto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75 ter 1.a) de la LOTC.

El artículo 46.1 de la Ley 2/2000 del Principado de Asturias, como se ha indicado, se refiere al nombramiento de los Presidentes y Vicepresidentes de las Cajas, por lo que es evidente que, en principio, su destinatario no es único. No obstante, dicha regulación sí incidiría, con carácter único y negativo, sobre el preexistente nombramiento del Vicepresidente de la Caja Asturias que, de acuerdo con los referidos pactos fundacionales correspondía al Ayuntamiento de Gijón, según señalan los informes obrantes en el expediente. La situación sería similar a la de los artículos anteriores si la regulación vigente a la entrada en vigor de la Ley 2/2000 permitiese que el nombramiento del Vicepresidente se hiciese directamente por el Ayuntamiento de Gijón en cuanto Entidad Fundadora y la nueva regulación lo impidiese, por lo que será necesario para resolver la cuestión examinar dicha legislación.

La regulación anterior a la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), estaba contenida en el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, que decía en su artículo 12 que el Consejo de Administración nombrará, de entre sus miembros, al Presidente, que, a su vez, lo será de la Entidad. Asimismo nombrará a uno o más Vicepresidentes, que sustituirán, por su orden, al Presidente. En el caso de Cajas de Ahorro fundadas por una Corporación Local, la Presidencia sin perjuicio de que recaiga sobre un Vocal representante de la Corporación Fundadora, no podrá recaer en ningún caso sobre quien ostente a su vez la Presidencia de aquélla. Según señala el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 18/1984, los Estatutos de la Caja de Ahorro de Asturias, aprobados por el Ministerio de Economía en 17 de enero de 1978, hacen referencia expresa al Real Decreto anterior, al que vienen a adaptarse. Por consiguiente, antes de la entrada en vigor de la LORCA, el nombramiento de los Vicepresidentes habría de hacerse por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorro, sin perjuicio de que pudiera recaer sobre un representante de la Corporación Local, en cuanto Entidad Fundadora (al igual que en el caso de la Presidencia).

Posteriormente, el artículo 2.4 de la LORCA establece que presidirá la Asamblea General el Presidente del Consejo de Administración y actuarán de Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, quienes lo sean del Consejo. El artículo 20.1 de dicha Ley señala que el Consejo de Administración nombrará, de entre sus miembros, al Presidente del Consejo, que, a su vez, lo será de la Entidad y de la Asamblea General. Podrá elegir, asimismo, uno o más Vicepresidentes. Tales preceptos no fueron objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LORCA, resueltos por las Sentencias del Tribunal Constitucional 48/1988 y 49/1988, de 22 de marzo. La regulación contenida en el artículo 46.1 de la Ley 2/2000, del Principado de Asturias, como se ha dicho, también prevé el nombramiento de los Vicepresidentes por parte del Consejo de Administración, por lo que no implica una innovación sustancial de la regulación anterior que permita fundamentar en dicho cambio legislativo la consideración del Ayuntamiento de Gijón como único destinatario del mismo, por lo que ha de afirmarse que el Ayuntamiento de Gijón carece de legitimación para plantear el conflicto respecto de este artículo. Incluso puede afirmarse que, si en la práctica, al amparo de la legislación anterior, se respetaba el pacto fundacional antedicho, también, con arreglo a la nueva regulación, podría continuar respetándose, ya que no ha habido, como se ha dicho, una modificación del nombramiento del Vicepresidente que impida llevar a efecto dicho pacto.

B. En segundo lugar, los Municipios de Gijón, Candamo, Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Peñamellera Alta, Pesoz, Quirós,

Ribadedeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo, Soto del Barco y Vegadeo pretenden suscitar el planteamiento del conflicto en relación con el artículo 22.2 de la Ley 2/2000. El artículo 75 ter 1.b) de la LOTC requiere que el número de municipios suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley. Al ser 78 los Municipios de Asturias (siendo de aplicación la Ley a las Cajas de Ahorro con domicilio social en el Principado de Asturias, así como, en los términos que en ella se establecen, a las actividades que desarrollen en Asturias las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social fuera de dicha Comunidad Autónoma) y 16 los Municipios que pretenden plantear el conflicto, sí se cumple dicho requisito ya que el mínimo sería de 12 Municipios. También requiere dicho precepto de la LOTC que tales Municipios representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. La población oficial de Asturias, según resulta del certificado del Ministerio de Administraciones Públicas y del Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, por el que se declaran oficiales las cifras resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas a 1 de enero de 1998, es de 1.081.834 habitantes; la sexta parte sería 180.305. Con arreglo al certificado del Ministerio de Administraciones Públicas, el número de habitantes de todos los Municipios que pretenden iniciar el conflicto es de 313.981, por lo que se rebasa sobradamente el requisito de la sexta parte de la población que, en cualquier caso, satisface por sí solo el Municipio de Gijón con 265.491 habitantes.

3. Por lo que se refiere al requisito establecido por el artículo 75 ter 2 de la LOTC, que exige para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, requisito que ha de haberse cumplido para poder solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según el artículo 75 ter 3 de la LOTC, ha de destacarse que el escrito de planteamiento del conflicto indica que se acompaña "certificación de los acuerdos adoptados por todos los Ayuntamientos con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros". No obstante, ha de señalarse lo siguiente:

- En la certificación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Gijón de 1 de agosto de 2000, en los fundamentos de derecho, se indica que el planteamiento del conflicto requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, sin que en dicha certificación se haga referencia expresa a que el acuerdo se ha adoptado por una mayoría determinada, únicamente se dice "El Ayuntamiento Pleno acuerda...". Deberá, por tanto, incorporarse al expediente certificación acreditativa de dicha circunstancia, ya que, como se ha dicho, el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas constituye un requisito necesario para solicitar el dictamen del Consejo de Estado, según el artículo 75 ter 3 de la LOTC.

- En otros casos se hace referencia al cumplimiento de dicho requisito, expresando el número de votos favorables y en contra pero sin expresar el número legal de miembros del Pleno (caso de Candamo, Illano, Peñamellera Alta, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba). En situación similar se encuentra la certificación que se limita a señalar la aprobación del acuerdo "por unanimidad" sin precisar el número legal de miembros ni el número de Concejales efectivamente presentes (Santa Eulalia de Oscos). También hay alguna certificación que únicamente hace constar que el acuerdo se adoptó por mayoría absoluta legal, sin ulteriores precisiones (Caravia). Las circunstancias anteriores omitidas habrán de acreditarse debidamente para el planteamiento del conflicto ya que el artículo 75

quater de la LOTC exige la acreditación de los requisitos exigidos en el artículo 75 ter.

III. La solicitud del dictamen del Consejo de Estado.

El artículo 75 quater 1 de la LOTC establece que la solicitud de los dictámenes (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entiende lesiva de la autonomía local. La Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, fue publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 6 de julio de 2000 y la solicitud de dictamen tuvo entrada en el Consejo de Estado el día 4 de octubre de 2000, por lo que se ha producido dentro del plazo de tres meses siguientes al día de la publicación de la ley objeto del conflicto. Los acuerdos plenarios de las Corporaciones Locales para el inicio de la tramitación del conflicto también se han adoptado dentro de ese plazo de tres meses.

La certificación relativa al acuerdo del Ayuntamiento de Gijón expresa como uno de los acuerdos adoptados: "interesarse de los municipios del Principado de Asturias igualmente afectados por la Ley de Cajas de Ahorro del Principado de Asturias la adopción, por el Pleno de su Ayuntamiento, de acuerdos similares, al objeto de plantear conflicto en defensa de la autonomía local". El escrito del citado Ayuntamiento dirigido a la Procuradora indica los municipios que se han adherido a la iniciativa promovida por el Ayuntamiento de Gijón, añadiendo que todos ellos han dado traslado al Ayuntamiento de Gijón de sus respectivos acuerdos plenarios a los efectos de cumplimentar los requisitos procedimentales necesarios. Es el Ayuntamiento de Gijón el que se dirige al Presidente de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias a fin de que traslade al Consejo de Estado la petición del dictamen relativo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48, párrafo primero, de la LBRL, que establece que "en los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma".

Como resulta de los acuerdos plenarios de los diferentes Ayuntamientos interesados, cuya certificación obra en el expediente, la mayoría de ellos incluyen el acuerdo relativo a "proceder al cumplimiento de los requisitos procedimentales descritos (artículo 75 ter LOTC), recabando el dictamen del Consejo de Estado en el plazo de tres meses legalmente previsto". El acuerdo del Ayuntamiento de Peñamellera Alta no hace referencia a esta cuestión, si bien la Moción aprobada implica la adhesión y el apoyo a las acciones que realice el Ayuntamiento de Gijón. Todos los Ayuntamientos han remitido las certificaciones de sus acuerdos al Ayuntamiento de Gijón, pero son diversos los pronunciamientos (en caso de existir) acerca de que dicho Ayuntamiento asuma su representación para el cumplimiento del trámite relativo a la solicitud de dictamen del Consejo de Estado (u otros trámites que fueren necesarios).

Como se ha expuesto en antecedentes, las fórmulas que aparecen en el expediente son diversas: desde el otorgamiento de la representación de los respectivos Ayuntamientos a la Alcaldesa de Gijón (Cangas de Onís, Muros del Nalón, Santa Eulalia de Oscos y Soto del Barco), para las actuaciones necesarias para la tramitación del conflicto o para que solicite el dictamen del Consejo de Estado e interponga el conflicto, hasta el acuerdo de dar traslado de los acuerdos del Pleno al Ayuntamiento de Gijón (Cangas del Narcea), precisándose que es a efectos de cumplir el trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado (Candamo), e

incluso, en algún caso, la Alcaldía resuelve ordenar requerir la consulta al Consejo de Estado, remitiendo tal acuerdo al Ayuntamiento de Gijón "a efectos de tramitar la solicitud de dictamen del Consejo de Estado (Vegadeo). En otros casos nada se dice acerca de este extremo (Caravia, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba), aunque figuran los escritos de remisión de las referidas certificaciones a la Alcaldesa de Gijón. Finalmente, en el caso de los Ayuntamientos de Peñamellera Alta y de Somiedo, ni siquiera figura escrito de remisión, si bien constan en las correspondientes certificaciones de los acuerdos del Pleno de dichos Ayuntamientos los respectivos sellos de entrada en dicho Ayuntamiento de Gijón.

A juicio del Consejo de Estado, los acuerdos plenarios de solicitar el dictamen del Consejo de Estado y de conferir la representación al Ayuntamiento de Gijón permiten considerar a éste como autoridad con capacidad para formular dicha solicitud (a través del Presidente de la Comunidad Autónoma). En los casos en que no se ha conferido expresamente dicha representación es manifiesta dicha voluntad cuando los acuerdos comprenden el de dar traslado al Ayuntamiento de Gijón. Incluso en los supuestos en que simplemente existe la remisión de las certificaciones de los acuerdos al Ayuntamiento de Gijón, también cabe inferir naturalmente dicha voluntad, ya que el sentido de la remisión no puede ser otro, como resulta del acuerdo antes reseñado consistente en "proceder al cumplimiento de los requisitos procedimentales descritos recabando el dictamen del Consejo de Estado en el plazo de tres meses", acuerdo que figura en todas las certificaciones, salvo la del Ayuntamiento de Peñamellera Alta, cuya expedición y remisión al Ayuntamiento de Gijón puede entenderse, sin embargo, que responden al propósito de unirse a las actuaciones que vaya a llevar a cabo dicho Ayuntamiento de Gijón.

Por consiguiente, no cabe objetar el que sea el Ayuntamiento de Gijón el que en nombre de los otros quince Ayuntamientos haya remitido el expediente al Presidente del Principado de Asturias para recabar la consulta del Consejo de Estado, dando cumplimiento así a lo dispuesto por los artículos 75 ter 3 de la LOTC y 48, párrafo primero, de la LBRL.

IV. Consideraciones de fondo.

Dilucidadas estas cuestiones previas, los problemas de fondo que se plantean son: a) si el artículo 22.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000 lesiona la autonomía local del Ayuntamiento de Gijón y de los Ayuntamientos de Candamo, Cangas del Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Peñamellera Alta, Pesoz, Quirós, Ribadedeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo, Soto del Barco y Vegadeo; y b) si el artículo 24.2 y la disposición adicional primera lesionan la autonomía local del Ayuntamiento de Gijón, debiendo diferenciarse, por tanto, los preceptos que se pretenden impugnar sólo por el Ayuntamiento de Gijón y el artículo 22.2 de la citada Ley, frente al cual todos los Ayuntamientos consideran que afecta a la autonomía local.

1. En ambos casos es preciso partir de la configuración de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo 140 de dicho texto constitucional reconoce que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Como señaló el Consejo de Estado en sus dictámenes 1.460/2000 y 1.610/2000, de 29 y 22 de junio de 2000, respectivamente, relativos a los dos primeros conflictos en defensa de la autonomía local sobre los que se requirió su

consulta, "como la propia doctrina y jurisprudencia han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del artículo 140 CE, (la autonomía) viene amparada por una denominada "garantía institucional". Que la Constitución configura los municipios como estructuras básicas de la constitución territorial del Estado es lo que justifica su autonomía. Que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario, y que los "intereses propios" sean un concepto jurídico indeterminado plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal, constitucionalmente garantizada".

Se añadía en aquellos dictámenes que la categoría dogmática de la garantía institucional fue objeto de una elaboración doctrinal inicialmente alemana, para expresar aquellos supuestos en que la Constitución, sin llegar a reconocer un derecho fundamental y dejando en libertad al legislador ordinario para la configuración y regulación de una institución, quería asegurar el mantenimiento de dicha institución. Y con este sentido fue recibida en España, primero por la doctrina académica, después por el Tribunal Constitucional y, en fin, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por la doctrina de este Consejo. Fue el Tribunal Constitucional, en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, reiterada después en varias ocasiones, el que estableció el vigente concepto de garantía institucional cuando declaraba que, "por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar" (F.J.3)".

Y los referidos dictámenes proseguían diciendo que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, la 170/1989, la 148/1991 y la 46/1992. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

El Tribunal Supremo, por su parte, en Sentencia de 10 de febrero de 1996 (impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut del Teatre), utilizó como ratio decidendi la categoría de garantía institucional de la autonomía local y así lo ha hecho este mismo Consejo, precisamente a la hora de informar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que ahora posibilita esta consulta (dictamen 2.484/98, de 18 de junio). Pero la autonomía local es un concepto jurídico de configuración legal que permite opciones muy diversas en cuanto respeten aquella garantía institucional, según afirma expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 170/1989, de 19 de octubre. De ahí que la garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece supone una doble remisión. Por una parte, a unos rasgos con capacidad identificadora de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone, algo que no puede quedar al arbitrio del legislador ordinario. De otra, a la configuración normativa que dicho legislador

ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su Corporación representativa.

Continuaban aquellos dictámenes más arriba citados señalando que, es claro, como ha expresado el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error, a juicio de este Consejo, cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos de identificación de la autonomía local, puesto que trascienden lo meramente cuantitativo para ceñirse a lo cualitativo, esto es, a lo que se consideren como "intereses respectivos" de la Corporación Local. No existe, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ-1, una "naturaleza de las cosas" metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que la configuración legal de la misma, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los artículos 137 y 140 de la norma fundamental, también ha de ser tenida en cuenta. Esto es, lo que sean "intereses respectivos" sólo lo establece la Ley, pero no arbitrariamente, sino con referencia al orden concreto que la administración local configura.

Mas adelante decía el Consejo de Estado que "este orden concreto viene hoy día configurado por un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local". El Tribunal Constitucional considera esta ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (S. 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la 108/1998, de 21 de mayo). Y a este mismo criterio responde la doctrina legal de este Alto Cuerpo, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986, y 2.484/98, de 18 de junio de 1998. Los preceptos de la Ley, dijo el Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". Es una norma separada y unitaria, que ocupa una posición especial en el ordenamiento, como señala su Exposición de Motivos, en cuanto que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local.

"Sin duda la Ley de Bases de Régimen Local puede ser derogada o modificada por una norma de rango legal. Pero dentro de una concepción ordinamentalista de nuestro sistema jurídico, vigente al menos desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956, artículo 1º, y que ha sido consagrada por el artículo 9 de nuestra Constitución, los principios básicos del régimen local en ella contenidos hacen que, aunque la Ley sea formalmente una más, una autorizada doctrina, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, ya citada, afirme su valor como parámetro de control, dada su posición central en la delimitación del régimen local. Ya este Consejo ha señalado, en más de una ocasión, que hay leyes cuyo carácter formalmente ordinario no empece su consideración de "básicas" en el sentido de fundamentales de todo o de un sector del ordenamiento, en cuanto contienen los conceptos cabeceras de diferentes grupos normativos".

No obstante lo anterior, la reciente Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en su fundamento jurídico 40, declara que "no hay ningún precepto en la Constitución del que directa o indirectamente se pueda derivar la existencia de una categoría legislativa particular donde deban contenerse las "bases", "legislación básica" o "normas básicas" del Estado a las que en diversas ocasiones y bajo todas estas denominaciones se refiere el artículo 149.1 C.E. Y aquí hay que incluir, por supuesto, las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" del

apartado 18 de dicho precepto". "La única exigencia derivada de la Constitución en relación con la categoría jurídico-formal en que han de encontrarse contenidas las normas básicas es que éstas se hallen, como regla general, en una Ley votada en Cortes, sin mayores aditamentos y sin que el hecho de que una Ley posea tal contenido altere de alguna manera el rango formal atribuido a la misma por la Constitución". Ello le lleva a afirmar la conformidad con la Constitución de una norma formal y materialmente básica contenida en la Ley reguladora de las Haciendas Locales que modificó determinados artículos de la LBRL, frente a la alegación de los recurrentes de la imposibilidad de que una Ley que sienta las bases pueda modificar una Ley de bases.

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos que se halla protegido por la garantía institucional. Como indicó el dictamen 2.484/98, tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Respecto de estas últimas, que habrán de ser tomadas en consideración fundamentalmente en el control de las leyes autonómicas, ha precisado la jurisprudencia constitucional "que en el caso de Leyes que desarrollan la legislación básica del Estado tal vulneración sólo se produce cuando la propia Ley básica es respetuosa con dicho orden" (STC 156/1995). También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

2. La naturaleza conflictual del cauce procesal iniciado hace, como ya expuso el Consejo de Estado en el dictamen anteriormente citado sobre el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se planteen las pretensiones propias de todo conflicto competencial que, por naturaleza, son las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y referidas a la defensa de las competencias de las Entidades Locales en las que se concreta su efectiva autonomía, garantizada constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de la autonomía haya podido ser objeto de vulneración. Ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional (Sentencias 11/1984, 104/1988 ó 155/1990) sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha venido a calificar de vicio de incompetencia no sólo la invasión de competencias ajenas sino los supuestos de lesión por simple alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, de modo que será posible, para garantizar un ámbito propio de autonomía, no recabar para sí una competencia ejercida por otro, sino que el ejercicio de una competencia propia de otro interfiera, condicione o afecte a ese ámbito de autonomía. Por consiguiente, habrá de determinarse si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

3. Entrando ya en el examen de los artículos de la Ley 2/2000, frente a los que se pretende suscitar el conflicto, debe partirse de que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias invoca para dictar dicha Ley la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 10.1.36 de su Estatuto de Autonomía sobre "Cajas de Ahorro e instituciones de crédito corporativo público y territorial, en el marco de la ordenación

general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado". El artículo 49 de dicho Estatuto añade en su apartado 1 que "el Principado de Asturias, de acuerdo con las disposiciones del Estado, impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales y podrá adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar su funcionalidad y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional". Por otra parte, el artículo 11.10 de dicho Estatuto le atribuye, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "Régimen local".

El artículo 22.2 de la Ley 2/2000, del Principado de Asturias, viene a regular la forma de elección por las Corporaciones municipales de los Consejeros Generales que las representen, estableciendo su elección por el Pleno, pudiendo cada Grupo municipal presentar una propuesta de candidatos con un número de éstos igual al de Consejeros a elegir. Serán elegidos los candidatos, por el orden que figuren en la propuesta, de forma proporcional al número de votos obtenido por cada candidatura. Cada miembro del Pleno podrá dar su voto a una única candidatura.

De la documentación que figura en el expediente resultan los motivos en que se justifica el planteamiento del conflicto respecto de este precepto -y también en relación al artículo 24.2- por cuanto vulnera abiertamente el artículo 5 de la LORCA, declarado básico por la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988 (FJ 20) (argumento que sería aplicable sólo al artículo 24.2, ya que el citado artículo 5 de la LORCA se refiere a los Consejeros Generales representantes de las Entidades Fundadoras), así como las normas contenidas en los artículos 46 y siguientes de la LBRL, norma que desarrolla la garantía constitucional que proclaman los artículos 137 y 140 de la Constitución. A su juicio, implica, además, aunque no se diga expresamente por la Ley 2/2000, la irrevocabilidad de los Consejeros. La decisión de quien haya de representar al Ayuntamiento en una Caja de Ahorro debe residenciarse en el Pleno municipal y mediante los procedimientos de adopción de acuerdos que la Ley 7/1985 establece.

El Decreto 102/1988, de 10 de noviembre, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, anteriormente vigente, disponía en su artículo 13 e) que las Corporaciones Municipales designarán, de acuerdo con sus normas internas, a los Consejeros Generales que les correspondan, es decir, remitía a otras normas el modo de designación de los Consejeros Generales. En el mismo sentido se manifestaba el artículo 12 del Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo, de desarrollo parcial de la LORCA, dictado "como complemento de la regulación sobre órganos rectores y para aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas no llegaran a efectuar el desarrollo legislativo". El anterior Real Decreto 2290/1977, en su artículo segundo, también preveía el nombramiento directo por la institución a que representen de los Consejeros representantes de los Ayuntamientos.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 49/1988, de 23 de marzo, en su fundamento jurídico 19, al examinar el artículo 3 de la LORCA, según el cual los Consejeros representantes de Corporaciones municipales, en cuyo término tenga abierta oficina la Entidad, serán designados directamente por las propias Corporaciones, de acuerdo con el procedimiento que se determine en las normas que desarrollen la presente Ley, declaró que "el precepto se limita a decir que los representantes en cuestión serán designados directamente por las propias Corporaciones, lo que parece obligado, y en cuanto a la remisión que contiene el inciso final, es de advertir, como señala el Abogado del Estado, que la disposición final 4ª.1 muestra que la remisión no debe entenderse hecha a la potestad

reglamentaria del Gobierno y puede considerarse referida a la potestad de desarrollo de las Comunidades. Con esta interpretación no resulta fundada la impugnación del precepto por la Junta". En el fundamento jurídico 20, relativo al sistema de elección de los Consejeros Generales representantes de los impositores (artículo 4 de la LORCA), el Tribunal Constitucional consideró que se eleva en él al rango de norma básica un sistema posible de elección, pero que no es el único razonable que puede establecerse y que un sistema de elección ha de reunir unas condiciones generales que garanticen una verdadera representatividad y libertad en el mecanismo de selección. "Aseguradas esas condiciones, no se ve justificación suficiente para que las Comunidades no puedan escoger el sistema que estimen más conveniente", por lo que el precepto no es básico. De esta Sentencia resulta que las Comunidades Autónomas, manteniendo la designación directa por las Corporaciones de los Consejeros Generales que las representen contenida en el precepto de carácter básico, pueden desarrollar dicha norma.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL, no contiene ninguna previsión específica al efecto. Su artículo 47 regula el régimen de adopción de acuerdos de las Corporaciones Locales, estableciendo que se toman, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes, enunciando a continuación unos casos en los que se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones, y otros en que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, entre los que no se encuentra, como se ha dicho, la elección de los Consejeros Generales representantes de las Corporaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorro.

Se suscita, por tanto, la cuestión de si el establecimiento por parte de la Comunidad Autónoma de un sistema de elección proporcional, para la elección por los Plenos de las Corporaciones Locales de los Consejeros Generales que las representen, puede afectar al ámbito protegido por la garantía de la autonomía constitucionalmente reconocida a los Ayuntamientos afectados y contradice lo dispuesto en los artículos 46 y siguientes de la Ley 7/1985.

A juicio del Consejo de Estado, una Ley sectorial como la Ley 2/2000, del Principado de Asturias, puede establecer un sistema de elección de los Consejeros Generales representantes de las Corporaciones municipales, basado en el principio de democratización de los órganos rectores, como señala la Exposición de Motivos de la citada Ley, y ello con independencia del juicio que merezca el introducir criterios propios de un sistema electoral general en un ámbito específico tan singular como es la determinación de los citados Consejeros Generales de una Caja de Ahorro. El Tribunal Constitucional ha admitido que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar la previsión contenida en la norma básica de que los referidos representantes sean designados directamente por las Corporaciones Locales, por lo que, desde esta perspectiva, la LORCA estaría en un plano similar a la de la propia LBRL, permitiendo establecer una regla especial para la elección por las Entidades Locales de dichos Consejeros. La introducción del principio de proporcionalidad para la designación de los referidos representantes en los órganos de gobierno puede considerarse como un sistema posible de elección que garantiza una verdadera representatividad y libertad del mecanismo de selección. Se trata de un sistema que pretende expresar la voluntad de la Corporación Local. No debe olvidarse que otras Comunidades Autónomas han optado también por introducir el principio de proporcionalidad en la elección de los Consejeros Generales representantes de las Corporaciones Locales (así, el artículo 10 de la Ley 5/1992, de 15 de julio, de órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid; el artículo

19 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Cajas de Ahorro, aprobado por Decreto Legislativo de Castilla y León 1/1994, de 28 de julio; el artículo 34.2 de la Ley de Extremadura 8/1994, de 23 de diciembre; el artículo 21 de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha; el artículo 37.2 de la Ley de Murcia 3/1998, de 1 de julio; el artículo 58.1 de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía).

El establecimiento de dicho sistema de selección se atiene, por otra parte, a lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LBRL, según el cual, "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

Por consiguiente, el Consejo de Estado considera que el artículo 22.2 de la Ley 2/2000, del Principado de Asturias, no vulnera el contenido sustancial de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, de los Ayuntamientos reseñados anteriormente que han iniciado la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local a que se refiere el expediente.

4. En segundo lugar, habrá de examinarse el artículo 24.2 de la Ley 2/2000, que el Ayuntamiento de Gijón considera que lesiona la autonomía local.

El artículo 24.2 de la Ley del Principado de Asturias, viene a extender el sistema de elección previsto en el artículo 22.2 a la elección de los Consejeros Generales representantes de las Entidades Fundadoras, aplicable al Ayuntamiento de Gijón en cuanto Entidad Fundadora de la Caja Asturias.

La cuestión, en este caso, sería muy similar a la suscitada en relación con el artículo 22.2 de la Ley 2/2000, ya que el sistema electivo que se establece es el mismo, si no fuera porque, en este caso, la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo, en su fundamento jurídico 20, al examinar el artículo 5 de la LORCA, según el cual "los Consejeros Generales representantes de las personas o Entidades Fundadoras de Cajas, sean instituciones públicas o privadas, serán nombrados directamente por la persona o Entidad Fundadora", dice que "la norma puede considerarse básica entendiéndose por nombramiento directo el que se lleva a cabo por los fundadores sin que pueda mediar una normativa estatal o comunitaria que imponga o condicione la forma de proceder a ese nombramiento, ello con independencia, claro está, del procedimiento para la identificación de dichos fundadores a que se refiere el último párrafo del artículo 2.3 de la Ley". Posteriormente, la Sentencia 33/1993, de 1 de febrero, también del Tribunal Constitucional, añadió que el artículo 5 de la LORCA "tiene carácter general y no impide que la Entidad Fundadora se someta a su vez, en cuanto al régimen de la adopción de acuerdos, a la normativa que, en razón de su naturaleza y carácter, le sea aplicable. Por ello si la Entidad Fundadora es una Entidad Local habrá de someterse a la normativa que sobre la adopción de acuerdos establece la legislación de Régimen Local". "Lo que se impide, de acuerdo a la STC 49/1988, es interferirse en ese nombramiento, y no deja de ser significativo que la misma aluda indistintamente a la mediación de una normativa estatal o de la Comunidad

Autónoma, considerando básico sólo la no imposición o condicionamiento en la forma de proceder al nombramiento. Pero, en la medida en que la Entidad Fundadora es una Corporación Local y en la correspondiente designación ha de aplicarse la normativa de Régimen Local, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma podrán ejercer sus competencias correspondientes sobre Régimen Local sin que ello suponga imposición o condicionamiento de la forma de proceder al nombramiento contraria a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 31/1985".

Primariamente se suscita, pues, la cuestión relativa a la determinación del respeto o no de la norma básica estatal a la vista de las referidas Sentencias del Tribunal Constitucional. De entenderse, de acuerdo con las referidas Sentencias del Tribunal Constitucional, que lo dispuesto en el artículo 5 de la LORCA, no sólo es básico sino también no susceptible de desarrollo por parte ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre las Cajas de Ahorro, podría afectar a la validez del artículo 24.2 de la Ley del Principado de Asturias, al interponer un desarrollo normativo que pudiera mediatizar o condicionar la elección directa de los representantes de las Entidades Fundadoras, que el citado Tribunal considera que no puede realizarse. El desajuste del artículo 24.2 de la Ley 2/2000 con dicha interpretación del precepto básico de la LORCA derivaría, en primer término, de la interposición de un condicionamiento no permitido por la norma básica estatal.

No obstante, habrá de determinarse si la vulneración de la norma básica estatal, introduciendo un sistema de elección distinto al establecido por el artículo 47 de la LBRL y fuera de su ámbito, puede suponer, a su vez, una lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, por el carácter de la norma estatal cuya aplicación quedaría excluida y por el fundamento de la interpretación del artículo 5 de la LORCA realizada por el Tribunal Constitucional. El citado artículo 47 de la LBRL tiene carácter básico y está incluido en la Ley estatal, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE y contiene los principios básicos que han de informar el régimen local. La Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada 33/1993, de 1 de febrero, al examinar dicho precepto (en relación precisamente con la designación de los Consejeros Generales que correspondan a las Corporaciones Locales fundadoras de Cajas de Ahorros), recuerda la Sentencia 32/1982, que decía que la garantía constitucional de la autonomía local "es de carácter general configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación a todo el Estado". La Sentencia 33/1993 añadía que "es evidente que uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales y, dentro de él, en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de los acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local. A este respecto, el artículo 47 LBRL ha establecido un sistema acabado de mayorías precisas para la adopción de acuerdos por parte de las Corporaciones Locales...". "De ello resulta que el legislador estatal ha considerado básico el régimen de mayoría relativa en la adopción de acuerdos, como regla general, pero ha dejado al legislador de desarrollo (art. 47.3.m) la posibilidad de ampliar el número de supuestos en los que la mayoría simple puede ser sustituida por mayoría absoluta, por lo que el legislador autonómico podría disponer la exigencia de mayoría absoluta para determinados acuerdos". Por tanto, en este caso lo único que podría haber hecho el legislador autonómico, desde su competencia sobre régimen local, es exigir la mayoría absoluta para la adopción del acuerdo en cuestión (y no de dos tercios como hizo el legislador de Cataluña).

Por consiguiente, en este caso, hay que entender que el establecimiento de un régimen de adopción de acuerdos basado en el principio de proporcionalidad sí puede constituir una lesión de la autonomía local por cuanto excluiría la aplicación de una norma básica estatal que contribuye a definir el modelo de autonomía local garantizado constitucionalmente, al diseñar el sistema de funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales. Puede decirse, por tanto, que lo que se trata de preservar por la norma básica estatal (artículo 5 de la LORCA), en la interpretación que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional, es que en la designación de los representantes de las Entidades Fundadoras se mantenga su régimen ordinario de adopción de acuerdos que, en este caso, por tratarse de una Corporación Local, afectaría no sólo a su posición como Entidad Fundadora sino también como Entidad Local, de modo que la alteración de ese régimen básico y delimitador de un modelo de democracia local sí supondría la afectación de la autonomía local. A diferencia del supuesto de los Consejeros Generales representantes de las Corporaciones Locales, en que el legislador básico estatal prevé solamente su presencia y su nombramiento por tales Corporaciones, permitiendo que las Comunidades Autónomas establezcan el mecanismo de elección, siempre que se base en el principio de democratización de los órganos rectores, aquí se va más allá al garantizar que la elección de los representantes de la Entidad Fundadora se realice de acuerdo con las normas generales que articulan la capacidad decisoria propia de dichas Entidades, y por tanto, de tratarse de Entes Locales, de normas no sólo expresivas, en cuanto básicas, de la competencia estatal ex artículo 149.1.18, sino también definidoras de un modelo de autonomía local.

A juicio del Consejo de Estado, cabe apreciar respecto del artículo 24.2 de la Ley 2/2000 la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local por el Ayuntamiento de Gijón.

5. En tercer lugar, la disposición adicional primera de la Ley 2/2000 prevé que, para el caso de que una entidad u organismo público tuviera derecho, conforme a lo establecido en la Ley, a nombrar miembros de los órganos de gobierno por más de un grupo de representación (supuesto de que las Corporaciones Locales sean Entidades Fundadoras), el total de los mismos no podrá exceder del veinte por ciento del número de miembros. Los excedentes se deducirán del grupo de representación en el que mayor número de representantes ostente y se asignarán, en primer lugar, al resto de entidades con derecho a representación en ese mismo grupo y, en su defecto, al grupo de impositores.

La finalidad de este artículo es evitar una excesiva representación de la Corporación Local que, a su vez, sea Entidad Fundadora, en beneficio del resto de entidades con derecho a representación del grupo en que mayor número de representantes ostente (que hipotéticamente no tendría por qué ser siempre en cuanto Entidad Fundadora sino que podría ser como Corporación Local).

Según la documentación que obra en el expediente, el motivo de la impugnación de esta disposición es la "arbitraria" limitación del porcentaje de representación del Ayuntamiento de Gijón, como Entidad cofundadora de Caja Asturias, al 20 por 100 de los miembros de los órganos de gobierno de la Caja, sin fundamento jurídico alguno, como no sea el de reducir la representación del Ayuntamiento de Gijón en los citados órganos de gobierno. Dicho precepto se considera que viene a romper la paridad de representación, en detrimento del Ayuntamiento de Gijón, entre las dos Entidades Fundadoras de Caja Asturias, Ayuntamiento y Diputación Provincial, ahora Junta General, paridad derivada de los

pactos fundacionales suscritos entre la Caja Municipal de Gijón y la Caja Provincial de Oviedo, en todo momento respetada a lo largo de la vida de Caja Asturias, desde su nacimiento en el año 1946. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de Asturias en su redacción inicial (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre) establecía que el Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según la ley, correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo. El artículo 2 de la Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias, dispuso que dicho Principado queda subrogado en la titularidad de todas las relaciones jurídicas que tuvieren asumidas tanto el Consejo Regional de Asturias como la Diputación Provincial de Oviedo. En parecido sentido, en relación con las Comunidades Autónomas uniprovinciales, se expresaban los artículos 9.1.c de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y el artículo 40 de la Ley 7/1985. La propia Ley 2/2000, en su artículo 24.3 (y en parecido sentido el 39.1.), se refiere al caso de que la Junta General del Principado de Asturias sea Entidad Fundadora, "por titularidad de derechos que deriven de la extinta Diputación Provincial".

La representación de las Corporaciones Locales en las Cajas de Ahorro estaba prevista en la regulación anterior a la LORCA en el, ya citado, Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, cuyo artículo segundo establecía que la Asamblea General estaría constituida por un mínimo de quince Consejeros Generales y un máximo de treinta representantes de Entidades de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito territorial de la Caja. Cuando se tratase de Cajas fundadas por personas o instituciones privadas y otras instituciones públicas distintas del Estado, Diputaciones, Cabildos Insulares o Ayuntamientos, dentro de este grupo de Consejeros podía incluirse una representación de las Corporaciones Locales en cuyo ámbito territorial la Caja de Ahorros desarrolle su actividad financiera. En el caso de Cajas fundadas por el Estado, Diputaciones, Cabildos Insulares o Ayuntamientos, dentro de ese grupo de Consejeros Generales podía reservarse una representación de especial importancia para la Corporación Fundadora. Por tanto, o bien había Consejeros representantes de las Corporaciones Locales en Cajas no fundadas por un Ayuntamiento, o bien existían representantes de los Ayuntamientos en cuanto Entidades Fundadoras.

La LORCA estableció en su artículo 2 el siguiente sistema de participación, en lo que aquí interesa: las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Entidad tendrán una participación del 40 por 100 de los Consejeros Generales, las personas o Entidades Fundadoras tendrán una representación del 11 por 100 de los Consejeros Generales, añadiendo que las Entidades Fundadoras podían asignar una parte de su porcentaje de representación a Instituciones de interés social o Corporaciones Locales que a su vez no sean fundadoras de otras Cajas de Ahorro de su ámbito de actuación y que, en el caso de Cajas de Ahorro fundadas por Corporaciones Locales, las Entidades Fundadoras acumularán a su participación la atribuida a las Corporaciones municipales en cuyo término tenga abierta oficina la Caja de Ahorros. El artículo 3.2 establece que las Corporaciones Locales que sean fundadoras de Cajas de Ahorro que operen total o parcialmente en el mismo ámbito de actuación que otra Caja no podrán nombrar representantes en esta última.

El artículo 6 del Decreto 102/1988, de 10 de noviembre, del Principado de Asturias atribuyó a las Corporaciones municipales, en cuyo territorio tenga abierta oficina operativa la entidad, una participación del 40% y a las personas o Entidades Fundadoras una participación del 35%. El artículo 7.1 de dicho Decreto establecía

que, en el caso de Cajas fundadas por varias personas o entidades, para determinar la representación que corresponde a cada una de ellas se estará a lo dispuesto en los pactos fundacionales, siempre que no contravengan la ley; si no se hubiera consignado en los mismos, se tendrá en cuenta la aportación económica de cada una de ellas.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo, tras afirmar que no resulta contrario al principio constitucional contenido en el artículo 38 de la Constitución que los poderes públicos, a quienes corresponde velar por el interés general, establezcan con mayor o menor precisión la composición de los órganos rectores de las Cajas, examinó el artículo 2 de la LORCA, en su fundamento jurídico 13. Se consideraba excesiva la representación del 40 por 100 de las Corporaciones municipales. El Tribunal declaró que, "con referencia concreta a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta la vieja relación que tienen con las Cajas". Recordó las normas sobre la promoción de las Cajas en capitales y poblaciones importantes del pasado siglo. Añadió que la conexión entre Municipios como representantes de los intereses locales y el gobierno de las Cajas no resulta arbitraria o absurda. "Se refiere a los Municipios en que actúan, y en los que presumiblemente llevarán a cabo su obra social. No sólo, pues, como impositores, sino también como vecinos, tienen un interés en el funcionamiento de las Cajas los que lo sean de esos Municipios"; "entrar en un enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta ni arbitraria ni irracional". En el fundamento jurídico 18 afirmó que el artículo 2.3 de la LORCA es básico en cuanto establece los diversos grupos sociales que deben estar representados en la Asamblea General, siempre que su enumeración no se considere exhaustiva, y no es básico en cuanto fija porcentajes de representación por cada uno de esos grupos. Igual criterio ha mantenido el Tribunal Constitucional en las Sentencias 239/1992, de 17 de diciembre, y 60/1993, de 18 de febrero.

Se impugnaba también por los recurrentes, en los recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a la Sentencia 49/1988, el párrafo del artículo 2.3 de la LORCA relativo a la acumulación por las Corporaciones Locales de la representación de las Corporaciones municipales en que la Caja tenga abiertas oficinas. Esta cuestión la examinó en el fundamento jurídico 13, en el que señaló que "ninguna justificación tiene que todos los Ayuntamientos en que actúe una Caja pierdan su representación porque la Entidad Fundadora sea otro Ayuntamiento o una Diputación o un Cabildo insular". Entendió el citado Tribunal que la falta de justificación supone un acto arbitrario por parte del legislador, "que vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el artículo 9.3 CE" porque "supone una flagrante contradicción en el mismo sistema configurado por el legislador, que obliga a una participación considerable de los Ayuntamientos cuando el fundador de la Caja no es una Corporación Local y la suprime cuando lo es", y porque las "Corporaciones municipales son tratadas de forma radicalmente distinta sin motivo que lo justifique, y el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del artículo 14 de la Norma suprema. A ello hay que añadir que, en cuanto los Ayuntamientos están presentes en los órganos rectores de las Cajas en representación de los intereses colectivos de los vecinos, la norma aquí examinada acarrea también una vulneración del deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social que recoge el artículo 9.2 CE, participación íntimamente ligada al pluralismo político consagrado como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1 de la Norma suprema". Declara, por todo ello, la inconstitucionalidad de dicho párrafo. El

artículo 3.2 de la LORCA fue considerado básico al tener como finalidad garantizar la independencia de las Cajas, evitando posibles conflictos de intereses y eventuales concentraciones excesivas de poder en determinadas Corporaciones Locales.

De todo lo anterior resulta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas varíen los porcentajes de representación establecidos en la LORCA (los atribuidos a las Corporaciones Locales y a las Entidades Fundadoras por la Ley 2/2000 del Principado de Asturias son de los más altos; hay Comunidades Autónomas que les atribuyen porcentajes muy inferiores, sobre todo a estas últimas); la conveniencia de que los Municipios estén adecuadamente representados, considerando el porcentaje del 40 por 100 como una opción admisible; la imposibilidad de que la acumulación de representaciones, por una Corporación Municipal en cuanto Entidad Fundadora, determine que las otras Corporaciones en cuyo término tenga abierta oficina esa Caja pierdan su representación; la necesidad de evitar excesivas concentraciones de poder en determinadas Corporaciones Locales, admitiendo la prohibición de que las Corporaciones locales fundadoras nombren representantes en otras Cajas que actúen total o parcialmente en su mismo ámbito.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 239/1992, de 17 de diciembre, examinó la alteración por la Ley 7/1988, de 6 de octubre, de la Asamblea Regional de Murcia, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro de la Región de Murcia, de los porcentajes de representación de los grupos establecidos en la LORCA (reduciendo del 44 por 100 al 20 por 100 la representación de los impositores y aumentando del 11 por 100 al 35 por 100 la de las personas o Entidades Fundadoras, al igual que la Ley 2/2000, del Principado de Asturias), y, dentro del 40 por 100 de representación asignado a las Corporaciones municipales, limitó la participación de una sola Corporación al 20 por 100. En dicha Sentencia el Tribunal Constitucional afirmó que la Constitución reconoce con amplitud el principio participativo "y nada hay que oponer a que se extienda a la organización de las Cajas". De este modo el artículo 9.2 CE puede servir de cobertura a la legislación básica del Estado y a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma, pero de este precepto constitucional no puede extraerse el derecho a una determinada y concreta participación de los ciudadanos o de los grupos sociales afectados en los órganos de las Cajas de Ahorro, puesto que esta participación, auspiciada por la Constitución, es de configuración legal (STC 163/1991). Consideró que la citada alteración de los porcentajes de representación establecidos en la LORCA no vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos porque no genera ninguna discriminación constitucionalmente inaceptable, pues, aunque es cierto que establece una desigualdad con los llamados a participar en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro en otras Comunidades Autónomas, dicha desigualdad se justifica precisamente por la autonomía del legislador regional, que puede extenderse a regular de la manera que considere más conveniente para su Comunidad los porcentajes de participación de los distintos grupos básicos de representación, tal y como se decía en las Sentencias 48/1988 y 49/1988, "sin afectar por ello a las posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos". Añadía que "no puede decirse que la opción del legislador murciano carezca de fundamento desde el punto de vista de la democratización de las Cajas de Ahorro que le impone la normativa básica. Así, lo cierto es que ni atribuye a un solo grupo de representación una situación de predominio frente a los demás, ni priva al grupo de impositores de una presencia significativa, aunque minoritaria, ni deja de tener explicación desde la óptica democratizadora y participativa que se incrementa la representación de las Entidades Fundadoras, máxime cuando, como los recurrentes apuntan, se está pensando en una Entidad que tiene su propia legitimación democrática".

Por lo que se refiere a la limitación del porcentaje de representación que, dentro del grupo "Corporaciones municipales", puede corresponder a un solo Ayuntamiento a un máximo del 20 por 100, la reseñada Sentencia declaró que "no carece de fundamento, desde el punto de vista de la finalidad democratizadora que debe presidir la regulación legal, pues ni esta finalidad impone una representación de cada Corporación estrictamente proporcional al número de oficinas, al de impositores o al volumen de depósitos que la Caja de Ahorro correspondiente tenga o capte en su término municipal, ni puede considerarse ilegítima la opción del legislador favorable a asegurar la participación de un mayor número de Corporaciones municipales, sin que deba este Tribunal enjuiciar si el límite porcentual fijado es o no el más acertado o el más adecuado a la finalidad perseguida".

A la vista de tales pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se observa que la posible acumulación de representaciones prevista en la Ley 2/2000, en las Corporaciones Locales en cuanto Entidades Fundadoras de las Cajas de Ahorro, con el límite establecido por la disposición adicional primera de dicha Ley, no es una acumulación excluyente de otras Corporaciones Locales ni, por tanto, vedada por el Tribunal Constitucional. La disposición adicional primera de la Ley 2/2000 no parece, en principio, distorsionar indebidamente el modelo organizativo de las Cajas de Ahorro asentado en la participación democrática de los diversos grupos (que carecen del derecho a obtener una determinada representación), ni contradecir el principio básico de garantizar el equilibrio razonable en la participación, y, por otra parte, no difiere sensiblemente de otras opciones adoptadas por diversas Comunidades Autónomas (hay disposiciones autonómicas como la de Castilla y León que permiten únicamente a las Corporaciones Municipales fundadoras de una Caja de Ahorro o nombrar representantes por tal grupo o por el de Corporaciones Municipales, con una representación por ambos grupos muy inferior a la establecida en la Ley 2/2000; en parecido sentido el artículo 35.2 de la Ley 3/1991, de 8 de noviembre, del País Vasco).

No obstante, dicha disposición adicional puede llegar a suponer la ruptura de la paridad de representación derivada de los pactos fundacionales suscritos entre la Caja Municipal de Gijón y la Caja Provincial de Oviedo, por lo que habrá de determinarse si esa ruptura podría afectar a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Debe recordarse que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1984, de 7 de febrero, relativa a un recurso de amparo contra un acto dictado por el Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Asturias, señaló que "la organización de las Cajas se desliga de la voluntad del Fundador, debiendo ajustarse al modelo establecido por el Real Decreto de 27 de agosto de 1977, el cual prevé unos órganos de existencia necesaria, con una composición que habrán de concretar los Estatutos de cada Caja dentro del margen remitido a los mismos", y que los "propios Estatutos de cada Caja se desligan de la voluntad de la Corporación Local fundadora en cuanto han de ajustarse al Real Decreto", añadiendo que la competencia de las Corporaciones Locales se reconduce en el momento actual a la actividad fundacional, desligándose la Caja de la Corporación fundadora, sin perjuicio de la intervención que se le reconoce en los órganos de gobierno, que no es de carácter mayoritario ni en la Asamblea General ni en el Consejo de Administración, precisando, en su fundamento jurídico 5, que la composición de los órganos de la Caja de Ahorros de Asturias se mueve dentro del marco del Real Decreto de 27 de agosto de 1977, no correspondiendo, por tanto, una representación mayoritaria a las

Entidades Fundadoras ni en la Asamblea General ni en el Consejo de Administración".

Teniendo en cuenta las referidas Sentencias del Tribunal Constitucional que permiten al legislador (al estatal, y, dentro de un amplio margen, al autonómico) precisar la composición de los órganos rectores de las Cajas, a cuya regulación habrán de adecuarse sus Estatutos, determinando los porcentajes de representación de los grupos sociales afectados en las Cajas de Ahorro, constituyendo sus límites la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la necesaria democratización de las Cajas, cabe afirmar que cualquier disposición normativa que venga a alterar la representación en la Asamblea General de una Caja de Ahorro prevista en los pactos fundacionales no puede considerarse como una lesión de la autonomía local por el mero hecho de que una de las Entidades Fundadoras sea una Corporación Local. La vinculación de los Ayuntamientos con las Cajas requiere una representación de éstos en los órganos rectores, pero la determinación del porcentaje de su representación se deja al legislador dentro de unos márgenes, delimitados por los principios anteriores, de modo que permitan un equilibrio razonable en la participación, lo cual no implica que toda modificación del porcentaje de participación expresada en los pactos fundacionales suponga per se una alteración de la autonomía local.

Cabría diferenciar, desde esta perspectiva, en el momento constitutivo de la Caja, el ámbito de autonomía de la Entidad Fundadora en cuanto tal (cualquiera que fuese su naturaleza) y otro ámbito yuxtapuesto expresivo de la autonomía local en cuanto la Entidad Fundadora fuese una Corporación Local. En este último cabría encuadrar la propia creación de la Caja, ya que puede entenderse comprendida dentro del ámbito de la competencia de las Corporaciones Locales, como lo decía expresamente el artículo 101.2.i) de la Ley de Régimen Local de 1955 y, en la actualidad puede considerarse incluido en el artículo 25.1 de la LBRL, al establecer que "el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal", y, en parecido sentido, el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local. También formará parte de dicho ámbito la aludida necesidad de que la Corporación Local, en cuanto Entidad Fundadora, tenga una representación efectiva en los órganos rectores y dicha representación resulte equilibrada en relación con el resto de los grupos sociales también representados, pero todo lo que exceda de dicha posición no pertenece al núcleo de autonomía local constitucionalmente garantizado porque supondría extender ese determinado porcentaje de representación que el Ayuntamiento de Gijón considera lesionado a cualquier Entidad Local fundadora de una Caja, ya que la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general.

Sólo si la alteración de la representación de la Corporación Local fundadora implicase una vulneración de los límites antedichos en perjuicio de su consideración como Entidad Local, podría entenderse producida una lesión de la autonomía local. Fuera de tales casos, cabe apreciar la existencia de un margen de opciones que no menoscaban dicha autonomía, porque implican una representación razonable y no discriminatoria de la Corporación municipal como tal y como Entidad Fundadora, aunque difieran de la proporción acordada inicialmente.

Por consiguiente, a juicio del Consejo de Estado la disposición adicional primera de la Ley 2/2000, del Principado de Asturias no lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1º.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Gijón y otros quince Ayuntamientos del Principado de Asturias planteen, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local frente al artículo 22.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

2º.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para el que el Ayuntamiento de Gijón plantee conflicto en defensa de la autonomía local frente al artículo 46.1 y la disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

3º.- Que únicamente existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Gijón plantee conflicto en defensa de la autonomía local frente al artículo 24.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro."

2.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre de 2002 (BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2002).

3. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1400/2003.

3.1. Norma impugnada.

Disposición Adicional y Artículo Único, apartados 4 y 5, de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de las Cortes de Castilla y León, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

3.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid).

3.3. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 23 de enero de 2003.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 23 de enero de 2003, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de la comunicación de V.E. de 11 de octubre de 2002, ha examinado el expediente relativo a la consulta del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) sobre si la Ley Castellano-leonesa 9/2002, de 10 de julio, vulnera la autonomía local garantizada en los artículos 137 y 140 CE y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional.

De antecedentes resulta:

Primero.- Según certificado del Secretario- Interventor del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) el Pleno del citado Ayuntamiento, en sesión extraordinaria de carácter urgente, de 9 de octubre de 2002, con el voto favorable de cinco Concejales que suponen la mayoría absoluta legal, adoptó el siguiente acuerdo:

"1. INICIAR la tramitación de conflicto en defensa de la autonomía local, prevista en el artículo 75 ter.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contra la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (publicada en el BOCyL de fecha 12 de julio).

2. En consecuencia, SOLICITAR de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no dispone de órgano consultivo al efecto, el dictamen previsto en el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que por dicha Comisión Permanente del Consejo de Estado se emita dicho dictamen, referente a si la disposición adicional y los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (publicada en el BOCyL de fecha 12 de julio), vulneran la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, por los motivos que se expresan en la exposición de motivos del presente acuerdo o por cualquier otro que, en el presente caso, aprecie que concurre dicha Comisión Permanente del Consejo de Estado".

La parte expositiva de la propuesta, que luego resultó aprobada, expresa que se encargó un informe jurídico sobre la posibilidad de que la citada Ley vulnerase la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución, entendiendo que dichos preceptos privan al municipio de las competencias que, antes de la aprobación de la mencionada Ley autonómica, ostentaba en relación con la Planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad de en el marco de lo dispuesto en el artículo 25.2.d) y f) y en el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, relativas a la elaboración del planeamiento urbanístico, otorgamiento y denegación de licencias urbanísticas y de actividades clasificadas (licencia de actividad y apertura), así como las de control ambiental.

Segundo.- Figuran en el expediente los siguientes documentos y actuaciones:

1. La Orden de remisión al Consejo de Estado formulada por el Presidente de la Junta de Castilla y León. Lleva fecha de 11 de octubre de 2002. El registro de salida de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial es de 14 de octubre del mismo año y el registro de entrada en el Consejo de Estado es de 18 de octubre de 2002.

2. Decreto del Presidente de la Junta de Castilla y León de 11 de octubre de 2002 por el que se ordena la remisión de la consulta presentada por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) para su informe por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

3. Copia del Boletín Oficial de Castilla y León de 12 de julio de 2002 en el que se publica la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. La exposición de motivos invoca el artículo 45 de la Constitución y expresa que la acción de los poderes públicos debe estar basada en prevenir la generación de residuos y después reciclar, reutilizar y aplicar otras formas de valorización y, en última instancia, de eliminación, debiendo, además, buscar las ubicaciones idóneas

para las diferentes operaciones de gestión que permitan el cumplimiento de las acciones antes indicadas basadas en el principio de la solidaridad social indicado en la Constitución.

Añade la exposición de motivos que estos principios de gestión de los residuos están establecidos en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que a su vez establece una distribución competencial entre las distintas Administraciones públicas, encomendando a las Entidades locales la gestión de los residuos urbanos, de acuerdo con la definición de su artículo tercero, y a las Comunidades Autónomas la gestión del resto de los residuos, así como las competencias de autorización e inscripción en los correspondientes registros de las actividades de producción y gestión de residuos peligrosos, de valorización y eliminación de residuos no peligrosos e inscripción en los registros correspondientes del resto de las actividades de gestión de residuos. Se exceptúan las de tratamientos de residuos urbanos llevadas a cabo por Entidades locales, para las cuales las Comunidades Autónomas podrán conceder las autorizaciones que consideren oportunas de acuerdo con su normativa. Los principios de proximidad y autosuficiencia son enunciados desde las Directivas europeas sobre gestión de residuos.

Bajo tales principios la actividad de gestión de residuos, en la búsqueda de la escala compatible con la necesaria economía de los recursos que debe presidirla y en un ámbito territorial como Castilla y León, caracterizado por tener unos núcleos de población muy dispersos en un territorio muy amplio, debe necesariamente tener, en muchos casos, un ámbito de actuación supralocal o supraprovincial y, por ello, las decisiones sobre su desarrollo deben corresponder a la Administración Autonómica. Tal hecho viene ya reconocido en el proyecto de ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, en tramitación en el Parlamento español, que transpone al ordenamiento jurídico la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, atribuyendo la competencia del otorgamiento de la autorización ambiental integrada a la Comunidad Autónoma correspondiente, para aquellos proyectos con una alta trascendencia ambiental o ámbito supralocal como las actividades de gestión de residuos y, en concreto, las que contemplan su eliminación.

La norma se refiere a "proyectos de instalaciones o plantas de cualquier tipo de gestión de residuos, ya sean urbanos o industriales, tanto peligrosos o no peligrosos e inertes. En este ámbito se entiende que la concurrencia de condicionantes supralocales o supraprovinciales puede constituir un motivo de interés singular para la Comunidad más allá del interés al que se refiere la Ley de Ordenación del Territorio, lo que requiere en estos casos que la Declaración del Proyecto Regional se lleve a cabo directamente por el Poder Legislativo".

La exposición de motivos reconoce que, al amparo de la disposición transitoria, se encuentra en el momento presente un supuesto de aplicación: el previsto en la disposición adicional. "En este caso las instalaciones del centro de transferencia, planta de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad que existen en la localidad de Santovenia del Pisuerga, en la provincia de Valladolid, tienen un carácter singular y cumplen los requisitos indicados en esta norma, dada la necesidad de que más de 6.000 empresas de Castilla y León que dan trabajo a más de 80.000 personas gestionen sus residuos conforme a las exigencias legales asegurando su adecuado tratamiento, previniendo los efectos de los mismos sobre el medio ambiente y la salud de las personas. Además, se trata de la única instalación de estas características de Castilla y León, lo que indica su clara trascendencia supralocal que aconseja su tramitación por esta vía".

Añade que "estamos ante una instalación que asegura el cumplimiento de las exigencias legales de reducción de residuos que las empresas deben cumplir. En este momento se han formulado los planes de minimación de residuos de las empresas encaminadas a cumplir sus objetivos de reducción que se sitúan en un 15% para el año 2006 del total de los residuos que se producen. La supervivencia de las empresas de Castilla y León requiere de la existencia de esta instalación bajo la necesaria realización de los principios de proximidad y autosuficiencia en materia de residuos. La instalación de nuevas empresas en Castilla y León exige la existencia de esta planta de gestión de residuos peligrosos por las mismas razones. La presencia de este tipo de instalación determina el cumplimiento de los principios que rigen en la gestión de residuos y que se refieren a la proximidad y a la economía entre otros que deben ser tenidos en cuenta en el adecuado tratamiento en aras de la protección del medio ambiente de Castilla y León. Las razones expuestas ponen de manifiesto el evidente interés que para la actividad económica de nuestra Comunidad significa contar con una instalación de tales características, así como su necesidad para la adecuada gestión medioambiental. Además, tratándose, como es el caso que nos ocupa, de una instalación para el tratamiento y eliminación de residuos, la utilidad pública o interés social aparece reconocido en el artículo 12.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos". El proyecto completo de las instalaciones superó el procedimiento de control preventivo previsto en la normativa de evaluación de impacto ambiental, concluyendo con la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental aprobada mediante resolución de 21 de febrero de 1992 (BOCyL de 3 de marzo de 1992) de acuerdo con la normativa vigente, según Real Decreto Legislativo 1302/1988 y Real Decreto 1131/1988 y que ha sido cumplida en todos sus términos, garantizando así, desde aquel momento, las exigencias de legalidad medioambiental.

Finaliza indicando que la Ley se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de ordenación del territorio y de la competencia de desarrollo legislativo en la materia de protección del medio ambiente.

La Ley consta de un único artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición final y un anexo.

El artículo único es del siguiente tenor:

"1.- Las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos podrán ser declarados por ley Proyectos Regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad.

2.- Con carácter general, la tramitación administrativa, previa a la declaración por ley de Proyecto Regional, se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto para los Proyectos Regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Todos los proyectos regionales declarados por ley a los que se refiere esta norma, con independencia de su naturaleza, producirán los efectos previstos en los artículos 21 y 22 de la citada Ley.

3.- Los actos de uso de suelo previstos en los Proyectos Regionales a los que se refiere esta Ley no requerirán la autorización de uso excepcional en suelo rústico establecida en el artículo 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

4. Asimismo el control ambiental de estos proyectos en todas sus fases corresponderá en exclusiva a los órganos competentes en esta materia de la Administración de Castilla y León.

5.- La declaración de las citadas plantas o centros como Proyectos Regionales a los que se refiere esta Ley implicará la aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en los mismos.

6.- Los proyectos así declarados tendrán la consideración de prioritarios en los planes de inversión de la Junta de Castilla y León en esta materia".

La disposición adicional dice así:

"1.- La planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), se declara Proyecto Regional, con el contenido que se describe en el Anexo. Los efectos de la presente declaración serán los previstos en esta Ley, lo que implica la aptitud para su inmediato funcionamiento, así como para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto.

2.- El control ambiental de las instalaciones a las que se refiere el apartado anterior se realizará de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental aprobada, que determina los requerimientos medioambientales para su funcionamiento.

3.- Los terrenos afectados por el depósito de seguridad, conforme a la documentación referida en el Anexo, se clasifican como suelo rústico de protección de infraestructuras".

En tal situación el expediente, se ha requerido la consulta del Consejo de Estado.

I. La consulta al Consejo de Estado

El dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por el municipio de Santovenia de Pisuerga de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, frente a determinados preceptos de la Ley de dicha Comunidad 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

La consulta al Consejo de Estado se efectúa invocando lo previsto en el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica anterior, según el cual, "de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado".

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su artículo 24 (en la versión de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero) establece que el Consejo Consultivo de

Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y que una ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición y competencias. La Ley 1/2002, de 9 de abril (BOCyL de 22 de abril de 2002), regula el Consejo Consultivo de Castilla y León, previendo su artículo 6 que las Corporaciones Locales de Castilla y León soliciten dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, cuando preceptivamente así venga establecido en las leyes. Su disposición adicional tercera prevé que en el plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor, serán designados los Consejeros de dicho Consejo. La disposición transitoria quinta de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, establece que, si durante el ejercicio presupuestario 2002 se constituyera el Consejo Consultivo de Castilla y León, la Junta de Castilla y León realizará las modificaciones presupuestarias oportunas para dotarlo de los medios materiales necesarios para su funcionamiento. La Comunidad Autónoma de Castilla y León carece, al menos en el momento de la formulación de la consulta, de órgano consultivo propio en funcionamiento, por lo que el dictamen ha de ser emitido por el Consejo de Estado.

Se trata, pues, de una consulta preceptiva, que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22.19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

II.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que pueda plantearse el conflicto

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, unos afectan a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales.

1. El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis 1 es que se trate de "normas del Estado con rango de ley" o de "disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada". En este caso, el objeto del eventual conflicto son determinados preceptos de la Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, por lo que, en principio se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2. En segundo lugar el artículo 75 ter de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

"a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente".

En el presente caso el objeto de la Ley es regular la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, si bien la disposición adicional se construye a la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), por lo que es éste el municipio directamente

afectado -"único destinatario"- por dicha disposición adicional, en virtud de la cual resultan aplicables los efectos de la Ley contenidos en su artículo único, por lo que ha de considerarse que el precepto objeto del posible conflicto es la disposición adicional de dicha Ley, pudiendo extenderse por conexión a los apartados 4 y 5 de su artículo único que se mencionan en el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga, ya que la citada disposición adicional establece expresamente que los efectos de la declaración serán los previstos en la Ley y, por tanto, en su artículo único. Ha de considerarse, pues, que el Municipio de Santovenia de Pisuerga está legitimado para plantear el conflicto.

3. Por lo que se refiere al requisito establecido por el artículo 75 ter. 2 de la LOTC que exige para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, requisito que ha de haberse cumplido para poder solicitar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según el artículo 75 ter.3 de la LOTC, y que ha debido adoptarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda que lesiona la autonomía local (artículo 75 quáter.1 LOTC), ha de destacarse que la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de Castilla y León se produjo el 12 de julio de 2002 y el acuerdo, por mayoría absoluta legal, del Pleno del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga, se adoptó el 9 de octubre de 2002, por lo que se han cumplido los referidos preceptos de la LOTC.

III. La solicitud del dictamen del Consejo de Estado

El artículo 75 quáter.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley 9/2002, de 10 de julio, fue publicada, como se ha dicho, el 12 de julio de 2002, y la solicitud de dictamen por el Presidente de la Junta de Castilla y León lleva fecha de 11 de octubre de 2002, si bien figura como fecha de registro de salida la de 14 de octubre y ha sido registrada de entrada en el Consejo de Estado con fecha de 18 de octubre de 2002. El acuerdo plenario de la Corporación Local se ha adoptado dentro del plazo de tres meses y aunque, por trámites externos al Ayuntamiento, se ha producido cierto retraso en la remisión del expediente, no considera el Consejo de Estado que deba ser óbice para emitir el presente dictamen sobre el fondo del asunto.

La certificación relativa al acuerdo del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga expresa como uno de los acuerdos adoptados: "Solicitar de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no dispone de órgano consultivo al efecto, el dictamen previsto en el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional...".

Es, por tanto, el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga el que se dirige al Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a fin de que traslade al Consejo de Estado la petición del dictamen relativo al referido planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48, párrafo primero, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que establece que, "en los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma".

IV. Consideraciones de fondo

Dilucidadas estas cuestiones previas, el problema de fondo que se plantea es el de si la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, y por conexión los apartados 4 y 5 de su artículo único, lesionan la autonomía local del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga.

1. Es preciso partir de la configuración de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Según el artículo 140 "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios".

Como señaló el Consejo de Estado en sus dictámenes 1.460/2000 y 1.610/2000, de 29 y 22 de junio de 2000, respectivamente, relativos a los dos primeros conflictos en defensa de la autonomía local sobre los que se requirió su consulta, y como la propia doctrina y jurisprudencia han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del artículo 140 CE, la autonomía local viene amparada por una denominada "garantía institucional". Que la Constitución configure los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado justifica su autonomía; que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario; y que los "intereses propios" sean un concepto jurídico indeterminado, plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Se añadía en los referidos dictámenes que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, de 23 de diciembre, la 170/1989, de 19 de octubre, la 148/1991, de 4 de julio, y la 46/1992, de 2 de abril. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

Continuaban los citados dictámenes señalando que es claro, como dijera el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error, a juicio de este Consejo, cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificativos de la autonomía local siendo así que tienen una dimensión cualitativa, vinculada a los que se consideren como "intereses respectivos" de las Corporaciones locales. No existe, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ-1, una "naturaleza de las cosas" metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que sus perfiles, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los artículos 137 y 140 de la norma fundamental, han de ser tenidos en cuenta. Esto es, lo que

sean "intereses respectivos" sólo lo establece la Ley, pero no arbitrariamente, sino con respeto a lo que la Administración Local es.

Más adelante, decía el Consejo de Estado que ese "ser" viene hoy día configurado por "un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local". El Tribunal Constitucional considera esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (STC 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la Sentencia 108/1998, de 21 de mayo). Y a este mismo criterio responde la doctrina legal de este Alto Cuerpo, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986, y 2.484/98, de 18 de junio. Los preceptos de esta Ley, dijo el Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". Aquella Ley es una norma separada y unitaria, que ocupa una posición especial en el ordenamiento, como señala su exposición de motivos, en cuanto desarrolla la garantía institucional de la autonomía local.

Como se recordó en el dictamen 1.089/2002, de 20 de junio, la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio, recoge la doctrina del citado Tribunal sobre la autonomía local desde sus primeras Sentencias (4/1981 y 32/1981) y afirma que "sólo los extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son la mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental". Más adelante añade, "en definitiva, la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser necesariamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúen por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno".

Precisamente, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre, ha destacado que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo, como lo ha precisado el legislador estatal en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 y al prever en el artículo 84.1.b) de la misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos a previa licencia y otros actos de control preventivo. Hace notar como, "dentro de las competencias de ejecución que los municipios ostentan en esta materia y, más en

concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los entes locales".

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos en que se halla protegido por la garantía institucional. Como indicó el dictamen 2.484/98, tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18^a de la Constitución. También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

2. La naturaleza conflictual del cauce procesal iniciado hace, como ya expuso el Consejo de Estado en el dictamen anteriormente citado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que se planteen las pretensiones propias de todo conflicto competencial que, por naturaleza, son las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y, referidas a la defensa de las competencias de las Entidades locales en las que se concreta su efectiva autonomía, garantizadas constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de la autonomía haya podido ser objeto de vulneración. Ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional (Sentencias 11/1984, 104/1988 o 155/1990) sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha venido a calificar de vicio de incompetencia no sólo la reivindicación de competencias ajenas sino los supuestos de lesión por simple alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, de modo que será posible, para garantizar un ámbito propio de autonomía, no recabar para sí una competencia ejercida por otro, sino impugnar que el ejercicio de una competencia propia de otro interfiera, condicione o afecte a ese ámbito de autonomía. Por consiguiente, habrá de determinarse si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

3. Entrando ya en el examen de la Ley 9/2002, frente a la que se pretende suscitar el conflicto, debe partirse de que la Comunidad Autónoma de Castilla y León invoca para dictar dicha Ley la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y protección del medio ambiente. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León le atribuye la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (artículo 32.1.2^a) y, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, considera de competencia de dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23^a de la Constitución" (artículo 34.1.5^a).

La Ley 9/2002, de 10 de julio, regula la declaración por Ley como Proyectos Regionales de las plantas de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos. La figura de los Proyectos Regionales procede de la Ley 10/1998, de 5 de

diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 20 declara en su apartado 1 que los planes y proyectos regionales son instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la Comunidad, distinguiendo como un tipo de ellos, en su párrafo c), los Proyectos Regionales que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social para la Comunidad. El artículo 21 establece que se ajustarán a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio que resulten aplicables y el artículo 22 regula sus efectos. La Ley 9/2002 procede, en su disposición adicional, a declarar como Proyecto Regional de infraestructura de residuos de singular interés para la Comunidad a la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad, ubicada en Santovenia de Pisuerga, lo que implica según dicha disposición:

- La aptitud para su inmediato funcionamiento y para la ejecución de las actividades y de los actos de uso del suelo previstos en el proyecto.

- El control ambiental de las instalaciones de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental aprobada, que determina los requerimientos ambientales para su funcionamiento.

- La clasificación, como suelo rústico de protección de infraestructuras, de los terrenos afectados por el depósito de seguridad, conforme a la documentación referida en el anexo.

- Los demás efectos previstos en la Ley, que son:

- La tramitación como proyecto se llevará a cabo conforme al procedimiento previsto para los Proyectos Regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (artículo único, apartado 2).

- Los Proyectos Regionales producirán los efectos previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley 10/1998, de Castilla y León (declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para la ejecución del proyecto, incluidos los enlaces y conexiones con las redes de infraestructuras previstas en los planes de ordenación urbanística o en la planificación sectorial, en su caso, a efectos de su expropiación forzosa, ocupación temporal o modificación de servidumbres; la sujeción de sus promotores y de los propietarios de los terrenos al régimen de derechos y deberes urbanísticos regulados en la legislación urbanística, siempre que definan sus determinaciones con la precisión equivalente, al menos, al planeamiento urbanístico preciso en cada caso, entre otros) (artículo único, apartado 2).

- Los actos de uso de suelo previstos en los Proyectos no requerirán la autorización de uso excepcional en suelo rústico a que se refiere el artículo 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (artículo único, apartado 3)

- El control ambiental de los Proyectos en todas sus fases corresponderá en exclusiva a los órganos competentes en la materia de la Administración de Castilla y León (artículo único, apartado 4).

- La declaración como Proyecto Regional implicará la aptitud para la inmediata ejecución de las actividades y de los actos de uso de suelo previstos en el mismo (artículo único, apartado 5).

- Los Proyectos tendrán la consideración de prioritarios en los planes de inversión de la Junta de Castilla y León en la materia (artículo único, apartado 6).

Según la disposición transitoria, los procedimientos, relativos a los proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, que se estén tramitando como Proyectos Regionales al amparo de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, "se entenderán concluidos, cualquiera que sea la fase de tramitación en que se encuentren, con la declaración por ley de Proyecto Regional".

Como se ha dicho anteriormente, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga hace especial mención de los apartados 4 y 5 del artículo único de la Ley 9/2002, porque su contenido se entiende incluido en la remisión general a los efectos de la Ley que figura en la disposición adicional.

El acuerdo del Ayuntamiento sólo hace referencia a un informe jurídico relativo a la posible vulneración de la autonomía local por la Ley de Castilla y León, privando al municipio de las competencias reconocidas por los artículos 25.2.d) y f) y 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), relativas, según dicho Acuerdo, "a la elaboración del planeamiento urbanístico, otorgamiento y denegación de licencias urbanísticas y de actividades clasificadas (licencia de actividad y de apertura), así como las de control ambiental". El primero de dichos artículos de la LBRL establece que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas..." (d) y "protección del medio ambiente" (f). El artículo 84.1.b) permite a las Corporaciones Locales intervenir en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

Esta es la única fundamentación del eventual planteamiento del conflicto. No se precisa el grado de incidencia de la nueva Ley en relación con las competencias a que se refieren los párrafos d) y f) del artículo 25.2 de la LBRL ni se documenta la realidad de la situación de la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad y de la falta de otorgamiento, en su caso, de las licencias genéricamente aludidas. Se desconoce si está en funcionamiento y el grado de cumplimiento de las distintas disposiciones aplicables para su construcción y el desarrollo de su actividad. Tampoco se dice nada acerca de si se estaba tramitando la declaración como Proyecto Regional de la planta.

Para el examen de la cuestión suscitada en los términos expuestos, debe partirse de la naturaleza de la planta ubicada en Santovenia de Pisuerga a que se refiere la disposición adicional de la Ley 9/2002. Según resulta de la propia disposición adicional es, como se ha dicho, una "planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad". La exposición de motivos de la Ley la califica de "planta de gestión de residuos peligrosos" y de "instalación para el tratamiento y eliminación de residuos"; destaca seguidamente que es la única existente en la Comunidad, lo que indica su "clara trascendencia supralocal" y que "asegura el cumplimiento de las exigencias legales de reducción de residuos que las empresas deben cumplir". También subraya su interés para la actividad económica de la Comunidad y recuerda que el proyecto de las instalaciones contó con la

Declaración de Impacto Ambiental, aprobada por Resolución de 21 de febrero de 1992.

El carácter de planta de gestión de residuos peligrosos sitúa la competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma, como resulta de los artículos 10 y 22 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (LR). En la medida en que realice actividades de valorización y eliminación de residuos, también quedaría sometida a la autorización de la autoridad medioambiental de la Comunidad Autónoma, debiendo tenerse en cuenta las modificaciones introducidas en la LR por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, dictada en virtud del artículo 149.1.23ª CE, según su disposición final sexta. No se trata pues, de la realización de tareas de gestión de residuos urbanos, en cuyo ámbito se desenvuelven las competencias de las entidades locales (artículos 4.3 y 20 LR).

La competencia para regular la materia corresponde a la Comunidad Autónoma en los términos expuestos en el Estatuto reseñado, a la que compete también conceder las autorizaciones ambientales pertinentes, como resulta de la legislación básica estatal. Parece lógica la asunción de competencias sobre residuos peligrosos por una instancia supralocal, tanto por motivos técnicos y económicos como por la necesaria protección del medio ambiente.

De la regulación contenida en la Ley 9/2002 no cabe inferir, pues y a pesar del reconocimiento por su disposición adicional de que la declaración de Proyecto Regional implica la aptitud para el inmediato funcionamiento de la planta de Santovenia de Pisuerga, la consiguiente e inmediata vulneración de la autonomía local del Municipio en que está ubicada. Con independencia de los efectos reseñados en la Ley 9/2002, habrán de respetarse o haberse respetado las normas aplicables en cada caso que resulten del ordenamiento urbanístico o de la regulación de las actividades clasificadas (Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Castilla y León) o de la legislación ambiental, como se infiere de la remisión del apartado 2 del artículo único a los artículos 21 y 22 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. La declaración como Proyecto Regional contenida en la disposición adicional no permite suponer la vulneración de las normas urbanísticas o ambientales, entre otras, aplicables, sin que los términos de la disposición transitoria deban entenderse excluyentes de la vinculación a las normas anteriores ni eximentes del otorgamiento de las licencias que resulten exigibles. Sus términos deben ser entendidos en el sentido de que sólo suprimen los trámites específicos del procedimiento de elaboración del Proyecto Regional previstos en el artículo 24 de la Ley 10/1998 (que prevé su aprobación por Decreto de la Junta de Castilla y León), pero no de la legislación sectorial aplicable. El que el Proyecto Regional sea aprobado por Ley no debe suponer la derogación singular del régimen de autorizaciones aplicable en virtud de normas urbanísticas y ambientales.

Por otra parte, ha de recordarse la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (BOE de 2 de julio), que se invoca en la exposición de motivos como proyecto pero que ya estaba en vigor al dictarse la Ley autonómica objeto de la consulta. La nueva Ley estatal viene a modificar el régimen de autorizaciones establecido en la LR; la disposición derogatoria alcanza, respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, en el que se integran determinadas actividades de gestión de residuos que parecen incluir a las realizadas en la planta de referencia, a las prescripciones establecidas en la LR, en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las autorizaciones ambientales. La reciente Ley crea la llamada "autorización

ambiental integrada" que, según su exposición de motivos, es una nueva figura autonómica de intervención ambiental para la protección del medio ambiente en su conjunto y que sustituye a las autorizaciones ambientales existentes hasta el momento, circunstancia que le atribuye un valor añadido, en beneficio de los particulares, por su condición de mecanismo de simplificación administrativa.

En la aplicación de la Ley 9/2002 habrá de tenerse en cuenta la Ley 16/2002, en el caso de que la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y de depósito de seguridad ubicada en Santovenia de Pisurga esté incluida en las categorías de su Anejo 1. Su afectación por dicha Ley se determinará atendiendo a sus disposiciones transitorias, debiendo recordarse que, como subraya su exposición de motivos, articula un procedimiento administrativo complejo que integra todas las autorizaciones ambientales existentes relativas a la producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración. Conviene recordar sus efectos: como señala la exposición de motivos, únicamente se fijan las condiciones exigibles, desde el punto de vista ambiental, para la explotación de las instalaciones afectadas, por lo que se otorga con carácter previo a otras autorizaciones o licencias sustantivas exigibles, como las reguladas en el artículo 4.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y la licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, o en la normativa autonómica que resulte de aplicación. Continúa la exposición de motivos refiriéndose a la licencia municipal de actividades clasificadas y a la figura de intervención establecida en esta materia por las Comunidades Autónomas, que encajan en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, por lo que "resulta lógico integrar todos estos trámites en un solo procedimiento, siempre que quede garantizada la participación local en lo referente a materias de su exclusiva competencia y al pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión de la mencionada licencia, por respeto a la garantía constitucional del derecho a la autonomía local".

Por consiguiente, de la misma manera que en la aplicación de la Ley 9/2002 habrá de respetarse lo establecido en la Ley 16/2002, también habrá de darse cumplimiento al resto de disposiciones urbanísticas y ambientales que resulten aplicables en razón de la materia.

A la vista del planteamiento de la cuestión por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisurga, en términos generales y que no identifican lesiones reales y efectivas de los artículos 137 y 140 CE, a juicio del Consejo de Estado no resulta vulnerada la autonomía local del Municipio de Santovenia de Pisurga por la disposición adicional de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Santovenia de Pisurga plantee, al amparo del artículo 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley Castellano-leonesa 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad Autónoma.

3.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 2003 (BOE núm.186, de 3 de agosto de 2003).

3.5. ATC 486/2004, de 30 de noviembre, por el que deniega la práctica de prueba solicitada en el conflicto en defensa de la autonomía local 1400-2003, promovido por el municipio de Santovenia de Pisuerga respecto a la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

Pleno. Magistrados: Excms. Srs. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal el día 11 de marzo de 2003, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales, en representación del municipio de Santovenia de Pisuerga, asistido por el Letrado don Jesús W. Piquero Álvarez, formaliza conflicto en defensa de la autonomía local contra la disposición adicional y el artículo único, apartados 4 y 5, de la Ley 9/2002, de 10 de julio, de las Cortes de Castilla y León, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

2. Mediante otrosí incorporado a la demanda, al amparo del art. 89.1 LOTC, se interesa la práctica de la prueba documental consistente en que:

“1º. El Tribunal Constitucional se dirija a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, para que libre y envíe al Tribunal Constitucional, para que surta el oportuno efecto probatorio, testimonio de la Sentencia de fecha 31 de marzo de 1997, dictada por dicha Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid en los autos del recurso contencioso-administrativo número 2.104/92 (al que fue acumulado el recurso número 2105/92), así como también testimonio del Auto de fecha 25 de abril de 1997, de aclaración de la mencionada Sentencia.

2º. Que el Tribunal Constitucional se dirija a la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, para que libre y envíe al Tribunal Constitucional, para que surta el oportuno efecto probatorio, testimonio de la Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2001, dictada por la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo en el recurso de casación 5349/1997.

3º. Que el Tribunal Constitucional se dirija a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid para que libre y envíe al Tribunal Constitucional, para que surta el oportuno efecto probatorio, testimonio de todas las actuaciones en ejecución de Sentencia (recurso contencioso-administrativo núm. 2104/92-E, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid).

4º. Tener por acompañado al presente escrito de formalización de conflicto en defensa de la autonomía local, para que surta el oportuno efecto probatorio, copia del expediente administrativo núm. 2/2002, de ejecución de Sentencia, del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), relativo a todos los trámites seguidos después de la notificación de la Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2001,

dictada por la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo en el recurso de casación número 5349/1997, en relación con la planta de transferencia, de tratamiento físico-químico y depósito de seguridad ubicada en el término municipal de Santovenia de Pisuerga (Valladolid).

5°. Que el Tribunal Constitucional se dirija a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para que expida y envíe al Tribunal Constitucional, para que surta el oportuno efecto probatorio, copia certificada del expediente administrativo referente al procedimiento iniciado por Orden de 11 de abril de 2002 de dicha Consejería, para aprobar, como Proyecto Regional, la planta de transferencia, tratamiento y eliminación de residuos peligrosos de la empresa CETRANSA en Sotovenia de Pisuerga (Valladolid).

6°. Tener por acompañados al presente escrito de formalización de conflicto en defensa de la autonomía local, para que surta el oportuno efecto probatorio, un ejemplar del número 75, V Legislatura, año 2002, del Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León (páginas 4.173 a 4.185), correspondiente a la sesión plenaria extraordinaria celebrada el día 4 de julio de 2002 en Fuensaldaña, y otro ejemplar del número 68, V Legislatura, año 2002, del Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León (páginas 3664 a 3666 y 3671 y 3672), correspondiente a la sesión plenaria celebrada el día 8 de mayo de 2002 en Fuensaldaña.

Y en su caso, si el Tribunal lo estima necesario, que el propio Tribunal Constitucional se dirija a las Cortes de Castilla y León para que expida y envíe, a los oportunos efectos probatorios, copia certificada de las páginas 4173 a 4185 (ambas inclusive) del número 75, V Legislatura, año 2002, del Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León, correspondiente a la sesión plenaria extraordinaria celebrada el día 4 de julio de 2002 en Fuensaldaña, y así mismo copia certificada de las páginas 3664 a 3666 y, 3671 a 3672 del número 68, V Legislatura, año 2002, del Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León correspondiente a la sesión plenaria celebrada el día 8 de mayo de 2002 en Fuensaldaña”

3. Mediante providencia de la Sección Primera de 13 de julio de 2004, se acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local y dar traslado de la demanda y documentos presentados a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, así como al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. En cuanto a la práctica de la prueba que se pide en el otrosí de la demanda, se acordó decidir lo que proceda en su momento. Por último, se acordó publicar la incoación del conflicto en el Boletín Oficial del Estado y en el de Castilla y León.

4. Mediante escrito registrado el día 28 de julio de 2004, el Abogado del Estado comunicó al Tribunal que se persona en el procedimiento en nombre del Gobierno y que no presentará alegaciones.

5. El Presidente del Senado, dirigió un escrito al Tribunal el día 13 de septiembre de 2004 en el que indicó que la Cámara se persona en el proceso y ofrece su colaboración.

6. El día 13 de septiembre de 2004, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personará en el proceso ni formulará alegaciones.

7. El representante procesal del Gobierno de la Junta de Castilla y León se personó en el proceso el día 13 de septiembre de 2004, formulando sus alegaciones. En las mismas solicitó del Tribunal que en su día desestime el conflicto en defensa de la autonomía local. Mediante otrosí, se opuso al recibimiento del pleito a prueba, al tratarse de una cuestión estrictamente jurídica, no precisando de apoyo documental alguno y siendo los medios de prueba propuestos irrelevantes para la resolución del proceso.

Fundamentos jurídicos

1. La representación procesal del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid), promotor del presente conflicto en defensa de la autonomía local respecto de determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, ha solicitado de este Tribunal la práctica de la prueba que se detalla en el antecedente primero y que consiste en que se incorporen a los autos diversas resoluciones judiciales, expedientes administrativos y diarios oficiales.

2. El art. 89.1 LOTC prevé que el Tribunal Constitucional, de oficio o a instancia de parte, puede acordar la práctica de la prueba cuando lo estime necesario, resolviendo libremente sobre su realización.

Según nuestra doctrina, en caso de que el Tribunal decida practicar la prueba, “la actividad probatoria habrá de articularse en los procesos constitucionales desde sus propios principios, vedando así cualquier tentación de trasladar automáticamente los que rigen en los ordinarios” (ATC 155/1996, de 11 de junio, FJ 1).

Pues bien, en los procesos en los que se discute la adecuación o no de la ley a la Constitución, no puede perderse de vista que la actividad probatoria no puede tener como objeto directo e inmediato la propia Ley cuya constitucionalidad se objeta, sino, que, en todo caso, debe versar sobre concretos hechos (por todos, ATC 200/1985, de 14 de marzo, FJ 1). Además, hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional tiene atribuida la potestad de “recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración pública la remisión del expediente y los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional” (art. 88.1 LOTC).

3. En este caso, se solicita del Tribunal que se incorporen a los autos ciertos documentos y que se recabe de otros Tribunales o unidades administrativas el testimonio de determinadas Sentencias y documentos o expedientes administrativos, configurando a tal fin el correspondiente recibimiento a prueba.

Teniendo en cuenta, de un lado, que no se han acompañado a la demanda algunos de los documentos que figuran en los ordinales 4 y 6 de lo solicitado y, de otro, la naturaleza específica del proceso de inconstitucionalidad y las características del caso, puede fácilmente apreciarse que para alcanzar la finalidad pretendida por la representación procesal de la parte recurrente no precisa este Tribunal acordar la práctica propuesta. Y ello, porque el mismo objetivo puede alcanzarse a través del expediente arbitrado por el antes citado art. 88.1 LOTC, además de que también resulta aquí de aplicación nuestra doctrina, según la cual “nada impide a las partes personadas en el proceso que aporten, como ya lo han hecho en sus escritos de demanda y de alegaciones, la documentación conducente al apoyo de sus alegatos, cuya valoración nos corresponde, sin que al efecto deba habilitarse una fase procesal

ad hoc (ATC 200/1985) y con la posibilidad, que no debe olvidarse, de recabar los informes interesantes para el pronunciamiento definitivo” (ATC 155/1996, de 11 de junio, FJ 2).

Por todo lo expuesto, el Tribunal

ACUERDA

Denegar la práctica de la prueba solicitada por la representación procesal del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga.

Madrid, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

4. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 3540/2003.

4.1. Norma impugnada.

Artículo 79 de la Ley Catalana 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

4.2. Entidad local que promueve el conflicto.

1 Entidad Metropolitana y 11 Municipios de la provincia de Barcelona: Entidad Metropolitana del Transporte y de los Ayuntamientos de Castedellfels, Cornellà de Llobregat, Gavà, Santa Coloma de Gramanet, Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Just Desvern y Viladecans

4.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña de fecha 25 de abril de 2003.

ANTECEDENTES

1. El Ayuntamiento de Barcelona, mediante acuerdo de su órgano plenario, adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, ha solicitado que este Consejo emita dictamen previo a la formalización de un conflicto en defensa de la Autonomía Local, de acuerdo con los artículos 75.ter.3 LOTC y 8, Tercero, de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, en relación con el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. El escrito de solicitud tuvo entrada en el registro de este Consejo el día 28 de marzo de 2003 (Reg. 10896).

Asimismo, el Ayuntamiento de Barcelona y los Ayuntamientos de Sant Boi de Llobregat; Sant Adrià del Besòs; Santa Coloma de Gramanet; L'Hospitalet de Llobregat; Cornellà de Llobregat; Castelldefels; Viladecans; Sant Feliu de Llobregat; Gavà y Sant Just Desvern, mediante el acuerdo de sus órganos plenarios, adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, cada uno por sí mismo y a través de la Entidad Metropolitana del Transporte, han solicitado que este Consejo Consultivo emita dictamen previo a la formalización de un conflicto en defensa de la Autonomía Local, de acuerdo con los artículos 75.ter.3 LOTC y 8, Tercero, de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, en relación con el artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Los escritos de la Entidad Metropolitana del Transporte, a los que se adjuntaban los certificados de los mencionados acuerdos municipales de

solicitud de dictamen, tuvieron entrada en el registro de este Consejo los días 28 de marzo de 2003 (Reg. 10897) y 31 de marzo de 2003 (Reg. 18099).

2. El Consejo Consultivo, en la sesión del día 1 de abril de 2003, y una vez examinadas las solicitudes formuladas, se declaró, en un principio, competente para emitir el dictamen, sin perjuicio de lo que pueda acordarse sobre este particular en el curso de la elaboración de este dictamen, y nombró ponente al consejero señor Jaume Renyer Alimbau.

3. En la misma sesión acordó solicitar información y documentación complementarias al presidente de la Entidad Metropolitana del Transporte; a los alcaldes de los Ayuntamientos de Barcelona, Sant Boi de Llobregat, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Castelldefels, Viladecans, Sant Feliu de Llobregat, Gavà y Sant Just Desvern; al consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña; a la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y a la Federación de Municipios de Cataluña.

Fundamento 1

1. El artículo 79 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (DOGC núm. 3791, de 31 de diciembre de 2002), establece que:

“Prestación del servicio. La Generalidad, como titular del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, de acuerdo con lo que establece la normativa de la Unión Europea, en concreto la directiva reguladora de la administración en el ámbito del transporte ferroviario, puede encomendar al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña la administración de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano. Este ente entidad debe someter a procedimientos de publicidad y concurrencia la prestación del servicio de esta línea y tiene derecho a percibir el correspondiente canon de concesión.”

Este precepto, objeto de nuestro dictamen, se inserta en un conjunto de medidas sobre el sector ferroviario, contenidas en la sección tercera del capítulo IV del título II de la Ley 31/2002, citada. Concretamente, el artículo 79 se refiere a la nueva Línea 9 del metro, que cubre una solicitud de transporte público que transcurrirá por los municipios del Prat de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Barcelona, Santa Coloma de Gramenet y Badalona. La nueva infraestructura, que tendrá una longitud total de aproximadamente 44 Km y contará con 46 estaciones, está contemplada en el Plan Director de Infraestructuras (2001-2010), aprobado por el Consejo de Administración de la Autoridad Metropolitana del Transporte el día 25 de abril de 2002, y aprobado de forma definitiva por el Gobierno de la Generalidad, a propuesta de los Departamentos de Política Territorial y Obras Públicas y de Economía y Finanzas, el día 25 de junio de 2002.

Según el contenido del artículo objeto de dictamen, la Generalidad es la titular del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, razón por la cual puede encomendar a la administración de la mencionada Línea 9 del ferrocarril metropolitano al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, siempre de acuerdo con lo que establezca la normativa europea reguladora de la administración en el ámbito del transporte ferroviario. Este ente público, creado por la Ley 19/2001, de 31 de diciembre, que está adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, tiene por objeto construir las infraestructuras de transporte ferroviario que son competencia de la Generalidad, que el Gobierno le encomiende, conservarlas y

gestionarlas, como también conservar y gestionar las infraestructuras ya construidas que el Gobierno le adscriba (art. 1).

En todo caso, el ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, deberá someter a procedimientos de publicidad y concurrencia la prestación del servicio de la Línea 9, tendrá derecho a percibir el correspondiente canon de concesión.

El Ayuntamiento de Barcelona, y de forma similar los otros ayuntamientos que han instado este dictamen, fundamenta la solicitud de dictamen en la apreciación de que “(...) el artículo 79 de la Ley 31/2002 afecta a los artículos 2, 7, 25, 26 y 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, preceptos que desarrollan de manera directa los artículos 137 y 140 de la Constitución de 1978, por lo cual forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada y deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional.

Este artículo 79 atribuye a la Generalidad la titularidad del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona y la apodera para encomendar al ente instrumental Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña la prestación del servicio respecto a la Línea 9 del ferrocarril metropolitano mediante su gestión indirecta. Prevé la gestión del servicio público para la administración autonómica, olvidando no sólo las responsabilidades propias de los municipios ex artículos 25, 26 y 86.3 LBRL, sino también el derecho de los entes locales a participar en el gobierno y gestión de todos los asuntos que afecten a su círculo de intereses.”

2. Sin embargo, antes de examinar si este precepto vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada de los municipios que solicitan este dictamen y, más concretamente, sus competencias en materia de transporte público de viajeros, es preciso referirse a la legitimación para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, en relación con el mencionado artículo 79 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, según la regula la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (en lo sucesivo LOTC).

En este sentido, el artículo 75.ter. 1., letras a) y b) de la LOTC establece que:

“1. Están legitimados para plantear estos conflictos:

a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial (...).”

Como hemos indicado, el objeto del conflicto en defensa de la autonomía local y, por lo tanto, de este dictamen, es el artículo 79 de la Ley 31/2002, respecto del cual hay que determinar, para establecer la legitimación, si tiene un destinatario único o, en su caso, cuál es su ámbito territorial de aplicación.

Respecto a la primera posibilidad (art.75.ter.1.a LOTC), pese a que el artículo 79 de la Ley 31/2002, hace mención expresa del municipio de Barcelona, no puede considerarse que este municipio sea el único destinatario de la norma dictaminada, ya que el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de la Línea 9,

actualmente en proyecto, transcurre por el subsuelo de otros cuatro municipios (El Prat de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet y Badalona) y, también, como seguidamente se expondrá, puede afectar a los municipios que integran la Entidad Metropolitana del Transporte. Descartada, por lo tanto, esta primera posibilidad, debe averiguarse qué solicitudes de dictamen, de entre las presentadas en el registro de este Consejo, cuentan con la legitimación para el planteamiento del conflicto que prevé la letra b) del apartado 1 del artículo 75.ter de la LOTC, todo ello en función de cuál es el ámbito territorial de aplicación del artículo 79, objeto de dictamen.

La cuestión radica, por lo tanto, en determinar, como hemos dicho, cuáles son los municipios que abarca el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley que se dictamina: si son sólo los cinco municipios por los que discurre el itinerario de la Línea 9 o están legitimados todos los municipios que integran el ámbito territorial de actuación de la EMT, vistas las competencias de esta Entidad en materia de transporte.

En este sentido, hay que recordar que la Entidad Metropolitana del Transporte (en lo sucesivo EMT), creada por la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia, tiene naturaleza de entidad local, con personalidad jurídica propia y capacidad plena para gestionar las atribuciones que la mencionada Ley le asigna [art. 15.1.a)]. Se define como una agrupación forzosa de dieciocho municipios, que son los comprendidos en su territorio, concretamente los de Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellà, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Montgat, El Prat de Llobregat, Sant Adrià del Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramenet, Tiana y Viladecans [art. 3. b)]. De acuerdo con la mencionada Ley 7/1987, corresponde a la EMT prestar los servicios de transporte público de viajeros [art.15.1.a)]. Más específicamente, le corresponden competencias como planificar, ordenar y gestionar los servicios de transporte público interurbano de viajeros, tanto el regular como el discrecional, cuyo itinerario transcurra íntegramente, dentro del ámbito territorial de su actuación [art.16.1.b)] y, por lo que aquí interesa, la prestación del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Generalidad [art. 16.1.c)].

Ante este panorama legal y siguiendo con la cuestión de cuáles son los municipios con legitimación procesal activa para plantear el conflicto que nos ocupa, puede decirse que: por una parte, desde una interpretación más estricta, podría considerarse que el ámbito territorial de aplicación del precepto dictaminado se corresponde sólo con el de los cinco municipios que integran la Línea 9. Sin embargo, por otra parte, es evidente que en el caso que se dictamina, los otros municipios que integran la EMT y que, a través de ésta, ejercen competencias en materia de transporte público de viajeros, también podrían verse afectados por la aplicación de la norma dictaminada. Por esta razón y para asegurar la viabilidad del eventual y posterior planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, así como también de acuerdo con el principio procesal pro actione, este Consejo Consultivo admite que el ámbito territorial de aplicación del artículo 79 de la Ley 31/2002 sea el que se corresponde con el conjunto de los municipios que integran la EMT y que, por lo tanto, éstos gozan de legitimación para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local y para formalizar la solicitud del correspondiente dictamen. Todo ello, sin prejuzgar la cuestión de fondo, que deberá examinarse más adelante en este dictamen; es decir: la naturaleza de las competencias ejercidas por

la EMT y la posible afectación o vulneración de éstas por el artículo 79 de la Ley 31/2002.

A continuación, pues, es necesario examinar si las solicitudes de dictamen presentadas ante este Consejo cumplen con los otros requisitos que exigen los artículos 75.ter, apartados 1. b) y 2, y 75. quater, apartado 1, de la LOTC. En este sentido, de las certificaciones expedidas por el secretario general accidental de la EMT, de fechas 28 y 31 de marzo de 2003, se desprende que han solicitado dictamen al Consejo Consultivo, previo a la formalización de un conflicto en defensa de la autonomía local, en relación con el artículo 79 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, un total de once municipios, que integran parcialmente la EMT, y que son los de: Barcelona; Sant Boi de Llobregat; Sant Adrià del Besòs; Santa Coloma de Gramenet; L'Hospitalet de Llobregat; Cornellà de Llobregat; Castelldefels; Viladecans; Sant Feliu de Llobregat; Gavà y Sant Just Desvern. Asimismo, se acompañan los certificados de los acuerdos de los órganos plenarios de los municipios enumerados, en los que consta que se han adoptado todos ellos por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, según prescribe el artículo 75.ter.2 de la LOTC.

Seguidamente, como exige el artículo 75. ter. 1 b) LOTC y puede constatarse y señala la EMT, estos once municipios suponen más de una séptima parte de los municipios que integran el ámbito territorial de aplicación de la norma dictaminada (el número total de municipios que integran el ámbito territorial de la EMT es, como hemos dicho, dieciocho) y, a la vez, representan más de una sexta parte de su población oficial (esta sexta parte son 437.969 habitantes, según el último censo de 2001, y sólo Barcelona tiene ya una población de 1.527.190 habitantes, según cifras oficiales de población del 1 de enero de 2002, del INE).

Por último, es preciso indicar que las once solicitudes de dictamen se han presentado dentro del plazo que prevé el artículo 75. quater.1 LOTC.

Posteriormente a las solicitudes mencionadas, y en relación con el mismo artículo 79 de la Ley 31/2002, el día 9 de abril de 2003, tuvieron entrada en el registro de este Consejo, mediante escrito de la EMT de 7 de abril de 2003, dos solicitudes más de dictamen, de los Ayuntamientos de Tiana y del Prat de Llobregat. De acuerdo con lo que prevé el artículo 75. quater de la LOTC, la solicitud de dictamen previo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entiende que lesiona la autonomía local. Dado que la Ley 31/2002 se publicó en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 3791 el día 31 de diciembre de 2002 y que estas dos solicitudes están registradas con fecha de 9 de abril de 2003, no pueden admitirse a trámite por haber sido presentadas fuera de plazo.

Finalmente, respecto a la legitimación procesal que puede tener la EMT para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, es preciso tener presente lo que establece al respecto la LOTC, ya que el cumplimiento de los requisitos de esta legitimación activa, que deberán ser apreciados en última instancia por el mismo Tribunal Constitucional, deben quedar también acreditados en el momento de formalizar la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo (art.75 quater LOTC). En este sentido, según lo que prevé el artículo 75.ter.1 de la LOTC, sólo están legitimados para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local el (los) municipio (s) o provincia (s) que reúnan los requisitos que establece este precepto. Así, por lo tanto, puede decirse que la LOTC

sólo reconoce legitimación procesal activa a las dos entidades locales mencionadas (ya sea individualmente o en un cierto número que represente una determinada población, en función del ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley objeto del conflicto). Por esta razón, de acuerdo con la LOTC, entendemos que la EMT no está legitimada, por sí misma, para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el artículo 79 de la Ley 31/2002 y, por lo tanto, tampoco lo está para formalizar en su nombre, la solicitud del correspondiente dictamen en este Consejo.

No obstante, hay que poner de manifiesto que la EMT, por su naturaleza de entidad local, que incluye en su ámbito territorial de actuación los municipios que solicitan el dictamen, puede tener una intervención en la coordinación y asistencia de estos municipios durante la tramitación y formalización del procedimiento para el posterior planteamiento del presente conflicto constitucional.

Fundamento 2

La cuestión central de este dictamen reside en dilucidar la titularidad del servicio de transporte público subterráneo de viajeros, ya que por una parte, la Administración Local aduce competencias en este ámbito y, por otra parte, la Administración de la Generalidad está habilitada por un mandato estatutario específico y puede considerarse sucesora de la posición de la Administración estatal en este sector.

Para situar los términos actuales de la controversia, es conveniente repasar la evolución histórica de este servicio en Cataluña, ya que, como más adelante se constata, esta evolución puede resultar ilustrativa a la hora de interpretar algunos conceptos que aparecen en la legislación local actualmente vigente. Así, Barcelona había electrificado en 1905 el tren de Sarriá, de eminente carácter urbano, pero como aún circulaba por encima de la calle Balmes, no podía considerarse un metro. El ferrocarril metropolitano más antiguo se construye en 1924, aunque los proyectos iniciales de esta línea y de la que se abriría dos años más tarde se arrastraban desde 1907 y 1912. Pero en realidad, y aunque sea a título anecdótico, hay que decir que el primer metro de Barcelona nació en Vallvidrera, como un pequeño ferrocarril eléctrico construido en 1908 en la galería donde pasaban las conducciones que llevaban agua a Sarriá, desde el pantano de Vallvidrera (se trataba del Mina Grott).

A) Desde una perspectiva local, el primer antecedente legislativo que hay que destacar es el Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924, que reconoce con especial nitidez la competencia municipal en relación con dos servicios, el ferrocarril y el teléfono. El artículo 150 del citado Estatuto Municipal estableció lo siguiente:

“Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos ..., el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular en cuanto guarde relación con los objetos siguientes: (...) 8º. Construcción o concesión de vías férreas, cualquiera que sea el medio de tracción, y de líneas telefónicas, con tal que ni unas ni otras rebasen, por la superficie ni por el subsuelo, los límites del término municipal, y respetando siempre los derechos adquiridos con anterioridad en la presente ley. Al terminar las actuales contrataciones y concesiones, el Municipio respectivo podrá subrogarse en lugar del Estado en las reversiones o adjudicaciones estipuladas, mediante el reintegro al Tesoro de los recursos desembolsados o dejados de percibir, con que hubiere sido auxiliada su instalación o construcción. Esta facultad queda, sin embargo, circunscrita a las vías

que el Estado no considere de interés general, y nunca será obstáculo para que los Ayuntamientos ejerzan las comprendidas en la Sección quinta de este capítulo.”

La sección quinta del Estatuto Municipal se refiere a los servicios susceptibles de municipalización (servicios de tranvías, ferrocarriles urbanos, suburbanos o interurbanos: art.169), y tiene también un especial interés porque, en su artículo 170, excepciona el límite del término municipal como ámbito territorial de la prestación del servicio de transporte de viajeros por ferrocarril, con una clara voluntad de propiciar su alcance metropolitano: “Sólo podrán municipalizarse con carácter de monopolio los servicios de ..., tranvías y ferrocarriles urbanos, suburbanos o interurbanos, hasta una distancia de 40 kilómetros, a contar desde el límite de la población,...”

La Ley Municipal de Cataluña, de 19 de julio de 1934 y, concretamente, el artículo 102.13, consideraba competencia exclusiva de los ayuntamientos la “(...) construcción y concesión de vías férreas de cualquier tipo y líneas telefónicas que no rebasen el límite del término municipal” y contemplaba expresamente la subrogación de los ayuntamientos en la posición de la Administración concedente que tuviera la Generalidad en la concesión de vías férreas: “Los ayuntamientos podrán convenir con la Generalidad de Cataluña, la subrogación de las reversiones de este tipo de servicios o de otros de análoga naturaleza, cuando aquella modalidad administrativa se dé.” En términos similares se expresa la Ley municipal estatal de 1935.

Ciertamente, las primeras líneas del metro de Barcelona fueron objeto de concesión por el Estado al Ayuntamiento, con excepción de las del Metro de Sarriá, pero esta postura inicial fue rápidamente modificada para recuperar los antecedentes expuestos anteriormente. En efecto, esta relación concesional se modifica radicalmente a partir de la municipalización del servicio aprobada por Orden del Ministerio de Gobernación, de 5 de diciembre de 1952. El expediente de municipalización se tramita de acuerdo con las previsiones de la primera Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y su Texto articulado, de 16 de diciembre de 1955, que reconoce la competencia propia de los municipios en materia de transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos [art. 101.e)], al mismo tiempo que contempla la potestad para municipalizar los servicios de tranvía, trolebús, ferrocarril y otros medios de transporte, dentro del término municipal (art.166.1).

Al cambiarse la titularidad del servicio, que pasa a ser local, la disposición transitoria tercera del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, de 7 de junio de 1955, estableció, respecto a las concesiones otorgadas por el Estado en relación con los servicios declarados de competencia municipal por los artículos 101 a 103 de la mencionada Ley de Régimen Local de 1955, y susceptibles de municipalización según los artículos 164 a 167 de la misma Ley, entre los cuales se encuentra el ferrocarril suburbano [art. 101.2 e) y 166.1], que “(...), las Corporaciones locales respectivas se entenderán titulares concedentes de ellas –se refiere a las concesiones– y quedarán subrogadas en los compromisos y facultadas inherentes a dicha situación.”

Esta evolución tiene una concreción especialmente significativa, respecto al objeto de este dictamen, en la Ley de 26 de diciembre de 1957, de Organización del Transporte de Barcelona. Los artículos 1 a 5 de esta Ley despliegan la ejecución de la municipalización del metro, aprobada por la Orden ministerial ya mencionada de 5 de diciembre de 1952; y en el artículo 6 se establecen las competencias del Ayuntamiento en materia de transporte. Así, en el primer artículo de la citada Ley se menciona claramente las líneas metropolitanas y suburbanas del Ayuntamiento de

Barcelona”, y en el artículo 6.a) se autoriza al Ayuntamiento: “Para establecer los servicios de transporte colectivo de viajeros, de cualquier clase que sean, sin necesidad de concesión por parte del Estado y dentro de su término municipal.” Esta Ley debe interpretarse en el contexto histórico que dio lugar a su promulgación, es decir, la municipalización de las líneas que hasta entonces explotaban las empresas “Gran Metro de Barcelona, S.A.” y “Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A.” que había sido aprobada por la citada Orden Ministerial de 5 de diciembre de 1952. Asimismo, en aquel tiempo se otorgó al Ayuntamiento de Barcelona la concesión de diversas líneas de metro (Marina-Clot, Sagrera-Vilapicina, etc.), cuya gestión se encomendaba a una de las empresas privadas de metro ya existentes, “Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A.”.

La mencionada Ley vino a fijar el siguiente marco jurídico de distribución de competencias entre el Estado y el Ayuntamiento de Barcelona: el Estado mantenía sus prerrogativas como titular del servicio y de sus infraestructuras, de forma que planificaba las líneas y construía la infraestructura y el Ayuntamiento de Barcelona se hacía cargo de la construcción de la superestructura (vías, señalización, material móvil) y de la explotación del servicio. Una vez construida la línea, el Estado la adjudicaba al Ayuntamiento para que gestionara el servicio, de manera que éste quedaba en una posición jurídica equiparable a la de un concesionario del Estado.

Así se observa en el Decreto 2243/1967, de 22 de julio, por el que el Consejo de Ministros aprobaba el Plan de Metros de Barcelona. De acuerdo con esta norma, el Consejo de Ministros aprobaba el Plan (art. 1) y encomendaba al Ministerio de Obras Públicas el desarrollo de los proyectos y la tramitación y la ejecución de las obras (art. 2). Por otra parte (art. 4), se autorizaba el Ministerio de Obras Públicas para conceder al Ayuntamiento de Barcelona la explotación de los metros que integraban aquel Plan.

Otro aspecto importante a retener a los efectos que aquí interesan es que la mencionada Ley de 26 de diciembre de 1957 introdujo el concepto de “red”: el sistema de concesión de tramos aislados de líneas, hasta entonces vigente, se sustituyó por la aprobación de “planes de metros”, que podían incluir líneas nuevas y extensiones de las líneas existentes. “Los planes de metros” eran así aprobados por el Consejo de Ministros, que acordaba la ejecución de las obras correspondientes y adjudicaba la explotación al Ayuntamiento de Barcelona.

Pese a todo, el “Plan de Metros” no se asoció nunca a una explotación de una única red por una sola empresa. Todo lo contrario, desde el principio se mantuvo la distinción entre la red explotada por el Ayuntamiento de Barcelona y las restantes líneas de ferrocarril metropolitano existentes en Barcelona, explotadas por otras empresas, como Ferrocarril de Sarriá en Barcelona y Ferrocarriles de Cataluña, que eran concesionarios del Estado hasta que la empresa estatal FEVE se hizo cargo (Decreto 3299/1977, de 17 de junio), actualmente explotadas por Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña (en lo sucesivo FGC). Las primeras se fueron desarrollando a partir de las líneas municipalizadas en los años cincuenta, de manera que hoy en día las líneas del actual Ferrocarril Metropolitano son, para decirlo de alguna forma, sus “herederas”: del “Ferrocarril Metropolitano de Barcelona” se deriva la actual Línea 1; de la red del “Gran Metro de Barcelona” surgieron las actuales Líneas 3 y 4, y de las líneas concedidas al Ayuntamiento de Barcelona en los años 50 surgieron las Líneas 2 y 5. A estas consideraciones históricas hay que añadir que estas Líneas presentan unas características técnicas comunes que las convierten en una red que no puede escindirse.

No obstante, los “planes de metros” aprobados a partir de 1967, hacían también referencia a las líneas de ferrocarril metropolitano explotadas por otras empresas, como “Ferrocarril de Sarriá a Barcelona, S.A. - Ferrocarriles de Cataluña, S.A.” Los planes mencionados llegaron a plantear, incluso, la unión física de la red ferroviaria de esta compañía con la del metro (proyecto de línea Avenida Tibidabo–Correos). Sin embargo la única realización tangible, fue el tramo Sarriá-Reina Elisenda: en este caso, el Estado aprobó y ejecutó la construcción de la infraestructura, mientras que la empresa privada Ferrocarril de Sarriá en Barcelona, S.A.” (FSB) se hizo cargo de la superestructura y la explotación de la línea. Éste sería, quizás, el ejemplo más claro de que, ya en época preconstitucional, la atribución de competencias al Ayuntamiento de Barcelona por parte de la Ley de 26 de diciembre de 1957 no tenía un carácter general.

Posteriormente, y con carácter general para todos los servicios municipales, la Ley especial de Barcelona de 1960 (Decreto 1166/1960, de 15 de junio, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona), en su artículo 38 establecía que: “El Ayuntamiento tendrá la exclusiva competencia para la organización y prestación, en cualquiera de las formas legalmente establecidas incluso por concesión, de cuántos servicios públicos tengan carácter municipal con arreglo en la legislación general y se realicen en su término.

2. Si alguno de los servicios se viniera prestando por concesión del Estado, el Ayuntamiento queda subrogado en la condición de titular concedente, a cuyo efecto se instruirá el oportuno expediente que formalice la subrogación.”

Para gestionar los servicios de su competencia, el Ayuntamiento de Barcelona creó dos sociedades municipales: Ferrocarril Metropolitano de Barcelona (1961), que asumió las líneas de metro, Grande Metro y Transversal, y Transportes de Barcelona (1969), que administraba las líneas del tranvía y de autobuses. A partir de 1979 ambas empresas pasan a ser gestionadas de forma conjunta bajo la denominación de Transportes Municipales de Barcelona.

Creada la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, el EMMB (denominada Corporación Metropolitana de Barcelona, en lo sucesivo CMB), de acuerdo con lo que establece el artículo primero del Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Decreto-Ley 5/1974 se produce la transformación de la municipalización operada por el Ayuntamiento de Barcelona en 1952 en metropolitanización, con la superación del término municipal estricto de la red del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona que se extiende a Badalona, Santa Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat y Cornellà. Formalmente, la metropolitanización de los diferentes servicios de transporte no se hizo efectiva hasta que Transportes de Barcelona, S.A. y Ferrocarriles Metropolitanos de Barcelona no fueron transferidos por el Ayuntamiento de Barcelona a la Entidad Metropolitana del Transporte, una vez extinguida ya la CMB, no obstante, esta situación no contradice en nada la competencia de la CMB, y la declaración de interés metropolitano y la asunción directa del servicio público de transporte de viajeros, de conformidad con el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (EMMB o CMB) y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, sobre su organización y funcionamiento (otorgan competencias a la CMB, entre otras, el art. 4 y 10 Decreto-Ley 5/1974 y el art. 5 y 7 del Decreto 3276/1974).

B) Hay que hacer también un breve repaso a la evolución legislativa desde la perspectiva de las competencias de la Generalidad en la materia dictaminada.

a) En la etapa preestatutaria, el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia, entre otras, de transportes, estableció la subrogación de la Generalidad en la posición del Estado en relación con los ferrocarriles metropolitanos. Así, el artículo 15 traspasó a la Generalidad los servicios ferroviarios explotados por FEVE, entre los que se encontraban las antiguas líneas de FSB-FCC, mientras que el artículo 17 le transfería las competencias y la titularidad sobre ferrocarriles metropolitanos ubicados en Cataluña y, concretamente, respecto a las líneas de “Ferrocarril Metropolitano de Barcelona,” las que regulaba la citada Ley de 26 de diciembre de 1957, incluyendo la titularidad del patrimonio y de los derechos del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona.

Con la finalidad de gestionar las líneas que explotaba directamente, la Generalidad constituyó la empresa pública “Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña”, por Decreto de 5 de septiembre de 1979. La asignación de las líneas de FSB-FCC a la nueva empresa se formalizó en virtud del Decreto de 7 de noviembre de 1979. En un primer momento, se estableció una adaptación del antiguo reparto de competencias sobre el metro entre el Estado y el Ayuntamiento de Barcelona a la nueva situación derivada del restablecimiento de la Generalidad: el Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, que adaptaba el régimen del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona a la Ley 32/1979, de 8 de noviembre, reconocía explícitamente que “la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo que dispone el artículo 17 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y con la disposición transitoria sexta, apartado seis, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, detenta la competencia sobre el servicio público del ferrocarril metropolitano de Barcelona, del que es concesionario el Ayuntamiento de Barcelona según lo que establece la Ley de 26 de diciembre de 1957 y sus disposiciones de desarrollo.” Es preciso tener en cuenta que las condiciones formales de la transferencia operada por el referido Real Decreto 2115/1978 hacia las competencias del Ayuntamiento de Barcelona y la CMB no deben ser otras que las vigentes en aquel momento, según la legislación antes estudiada: la Ley de Organización del Transporte de Barcelona, de 26 de diciembre de 1957, la Ley del Régimen Especial del Municipio de Barcelona, de 20 de mayo de 1960 y el Decreto 1166/1960, de 15 de junio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley del régimen especial para el municipio de Barcelona (art. único), en este punto, respecto al ámbito territorial de la competencia del Ayuntamiento en materia de transportes, establece que esta competencia sólo se ejerce dentro de su término municipal, y el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, de creación de la CMB. A raíz de esto, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad aprobó, por Acuerdo de 31 de enero de 1984, la revisión del Plan de Metros de Barcelona, a la vez que se establecía la práctica de autorizar por decreto al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas para otorgar al Ayuntamiento de Barcelona la concesión para la explotación de los tramos de metro de nueva construcción (ver Decreto 91/1982, de 15 de abril, por el cual se concede la explotación del tramo Guinardó - Les Roquetes de la Línea IV del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, y Orden, de 16 de abril de 1982, por la que se otorga la concesión del tramo de Guinardó a Les Roquetes de la Línea IV del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona).

b) Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se regulan diversas actuaciones en la conurbación de Barcelona, que creó la Entidad Metropolitana del Transporte (en lo sucesivo EMT) y le asignó, entre otras, la competencia de “prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona” [art. 16.1.c)]. De acuerdo con lo que determina la disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley 7/1987, la EMT adoptó, con fecha 29 de noviembre de 1990, el acuerdo de ratificación de las

resoluciones de la extinta CMB, según el cual asumía las competencias y facultades del Ayuntamiento de Barcelona en relación con la prestación y los derechos sobre las instalaciones y los elementos de la explotación del servicio público de transporte subterráneo gestionado por la sociedad Ferrocarril Metropolitano de Barcelona SA y Transportes de Barcelona SA, transfiriendo el ciento por ciento de las acciones de las citadas empresas en favor de la EMT, y en la sustitución de ésta como concesionario de las líneas del metro de Barcelona. Esta tendencia se ha seguido hasta la actualidad, de manera que la Generalidad ha ido otorgando a la EMT las concesiones para la explotación de las líneas de ferrocarril metropolitano (ver, por todos, el Decreto 246/2001, de 12 de septiembre, sobre el otorgamiento de la concesión para la explotación de la prolongación hasta Canyelles de la línea 3 del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona a la Entidad Metropolitana del Transporte).

Por Decreto 48/1997, de 18 de febrero, se aprueba la constitución del Consorcio autonómico para la coordinación del sistema metropolitano de transporte público del área de Barcelona, denominado Autoridad del Transporte Metropolitano (en lo sucesivo ATM), integrado inicialmente por la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y la EMT, con la finalidad de articular “la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo del área de Barcelona” (art. 3). Las funciones que corresponden a la ATM se desarrollarán progresivamente en virtud de las atribuciones, transferencias, delegaciones o encargos de gestión que se produzcan (art. 4.1). Una primera concreción de esta previsión ha sido la delegación de competencias de la Generalidad en la ATM (competencias de planificación, ordenación y concesión) para hacer posible el establecimiento del nuevo sistema de tranvía/metro ligero en el corredor Diagonal-Baix Llobregat del área de Barcelona, así como las obligaciones económicas derivadas, y que inicialmente tiene por ámbito los municipios de Barcelona, Esplugues de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Sant Just Desvern, l’Hospitalet de Llobregat, Sant Joan Despí y Sant Feliu de Llobregat. Asimismo, en este supuesto se delega también el ejercicio de la actividad administrativa de coordinación, no de prestación, del nuevo servicio de transporte con las líneas coincidentes, tanto si éstas pertenecen al transporte de superficie como al subterráneo (Decreto 200/1998, de 30 de julio, por el que se delegan competencias para la implantación del sistema de tranvía/metro ligero en el corredor Diagonal-Baix Llobregat y se encarga la gestión de determinadas funciones a la ATM). Más adelante se despliegan progresivamente nuevas funciones por parte de la ATM sobre nuevos tramos del tranvía/metro mencionado (plaza de las Glòries-Besòs), cuya delegación se hace efectiva por Acuerdo del Gobierno de la Generalidad, de 9 de octubre de 2001.

A partir de dicha habilitación para gestionar este servicio, la ATM convocó un concurso público para adjudicar la concesión de la construcción y explotación de los mencionados tranvías, que ha sido otorgada al “Grupo TramMet” (Tranvía Metropolitano SA), por Acuerdos del Consejo de Administración de la ATM, de 27 de abril de 2000 y 4 de julio de 2002.

Además de este servicio concreto, la ATM también interviene en los procesos de elaboración de la planificación de las infraestructuras del transporte público de viajeros y del establecimiento de programas de explotación coordinada, como se detalla en el artículo 4.2 del referido Decreto 48/1997.

La Ley 19/2001, de 31 de diciembre, de creación del ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (en lo sucesivo IFC), publicada en el DOGC, de 4 de enero de 2002, supone un paso importante en la definición del marco jurídico de la política

ferroviaria de la Generalidad de Cataluña. Como se señala en su exposición de motivos, siguiendo la tendencia de la normativa comunitaria vigente en la materia (así, por ejemplo, la Directiva 2001/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero), la Ley parte de la separación entre la construcción y la administración de infraestructuras ferroviarias, por un lado, y la explotación de los servicios de transporte por ferrocarril para las empresas ferroviarias, por el otro. En este sentido, el contenido del artículo 3 es determinante, ya que en su apartado primero define cuál es el objeto del IFC (en síntesis construir, conservar, gestionar y administrar las infraestructuras de transporte ferroviario que le encomiende o adscriba el Gobierno) y, por otra parte, el apartado segundo establece claramente que “la entidad Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña no puede asumir en ningún caso la prestación del servicio de transporte de mercancías o de viajeros por ferrocarril, que es competencia de las empresas ferroviarias.”

Vistos los antecedentes que hemos expuesto, las competencias en materia de transporte urbano por ferrocarril permiten identificar de hecho en el territorio de la EMT tres redes diferenciadas, con tres modelos de gestión de los servicios ferroviarios: a) las líneas que son gestionadas directamente por la Generalidad mediante una empresa pública, Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, b) las líneas que son gestionadas por la EMT, que presta el servicio mediante las empresas integradas en TMB (Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, SA y Transporte de Barcelona, SA) y c) la línea de tranvía/metro ligero Diagonal-Baix Llobregat, gestionado por delegación de la Generalidad por ATM.

La Ley 7/1987, de 4 de abril, prevé en su artículo 16.1.c) que corresponde a la Entidad Metropolitana del Transporte “prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Generalidad.” En el anteproyecto de la Ley de creación del IFC figuraba una disposición final que modificaba este precepto en el sentido de añadir “salvo que esta Administración se reserve la gestión directa o que por aplicación de las directivas sobre política de transporte por ferrocarril la prestación de este servicio pueda ser asumida por otras empresas ferroviarias.” En el texto aprobado por el Parlamento se suprimió esta disposición.

Aunque la supresión de la mencionada disposición final podía contribuir a clarificar el sentido de este artículo de la Ley 7/1987, el artículo 79 de la Ley 31/2002 ha optado por la interpretación de que la gestión de la futura Línea 9 pueda seguir cualquiera de los modelos descritos anteriormente, partiendo de la concepción según la cual la Generalidad es la titular única del servicio y puede escoger en cada caso, a través del IFC, la fórmula de gestión directa o indirecta que sea más conveniente.

Fundamento 3

1. Los títulos competenciales de la Generalidad que inciden en esta materia son dos: transportes y régimen local. Hay que hacer una breve exposición de la distribución competencial entre las diversas administraciones públicas en materia de transportes terrestres, con la aclaración de que en el caso que nos ocupa se trata del transporte metropolitano subterráneo por ferrocarril, una modalidad sustancialmente referida al transporte de viajeros, y cuyo alcance y características no están muy perfilados en la legislación vigente.

A) Respecto a la distribución competencial entre el Estado y la Generalidad, los preceptos constitucionales y estatutarios que hay que tener presente en la

materia de transportes, desde una perspectiva general, son los artículos 148.1.5 y 149.1.21 CE y los artículos 9.15 y 11.9 EAC. En virtud del primero de estos preceptos, las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de “Los ferrocarriles y las carreteras cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma y, de la misma manera, el transporte hecho por estos medios o por cable.” Según el artículo 149.1.21 CE, el Estado ostenta la competencia exclusiva sobre “Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; (...)” De acuerdo con el artículo 9.15 EAC, la Generalidad ha asumido la competencia exclusiva sobre “ferrocarriles, transportes terrestres (...) sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.” Asimismo, según dispone el artículo 11.9 EAC, la Generalidad ha asumido la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de “Ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren sobre infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.”

Respecto a la delimitación del ámbito material a que se refieren estos títulos competenciales, el núcleo fundamental de la materia de transporte de viajeros lo conforman las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de desplazamiento de las personas: el objeto principal de esta materia es, pues, la acción de traslado de personas de un lugar a otro. Y, en este sentido, y dado que el bloque de constitucionalidad aplica el criterio territorial a la distribución de competencias en materia de transportes, corresponden a la Generalidad, ex artículo 9.15 EAC, tanto las potestades legislativas y reglamentarias como la función ejecutiva, incluida la inspección, respecto a todos los supuestos de transporte de viajeros, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su ámbito territorial. Le corresponden, además, las competencias ejecutivas sobre ordenación del transporte intracomunitario, cuando éste se desarrolle sobre infraestructuras del Estado (art.11.9 EAC).

En relación con esta cuestión, el Tribunal Constitucional, aunque se refiere al transporte discrecional de viajeros, en la Sentencia 118/1996, de 27 de junio, dice que: Como ya ha manifestado este Tribunal, un elemento decisivo para la atribución competencial sobre actividades de transporte es su inclusión o no en una red nacional, independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías. La asunción de competencia exclusiva sobre transportes terrestres por parte de una Comunidad Autónoma, dijimos en nuestra STC 53/1984, se refiere a los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues “la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), criterio que reiteramos en la STC 97/1983” (fundamento jurídico 7.º)” (FJ 34) Y, más concretamente, en esta misma Sentencia en materia de ferrocarriles de transporte público sin perjuicio de reconocer una serie de competencias al Estado en este ámbito (por ejemplo, la capacidad de establecer una cierta homogeneidad técnica de carácter mínimo, que garantice la calidad de los medios de transporte ferroviario, como la determinación de la anchura de las vías y las dimensiones mínimas del espacio entre ellas, FJ 43), establece que “(...) resulta contrario al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de ferrocarriles, imponer unilateralmente, sin contar con el acuerdo previo de la Comunidad Autónoma afectada, la integración a la RENI de líneas y servicios

que transcurran íntegra y exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma, ya que, de acuerdo con los arts. 148.1.5 CE y 9.15 del EAC, estos ferrocarriles son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.” (FJ 44) Actualmente, el Estado se limita a contribuir en este sector con dos instrumentos de financiación. Por una parte, desde la etapa preautonómica y hasta la actualidad, ha financiado, en una proporción de una tercera parte, el coste de las infraestructuras de la red del transporte metropolitano, mediante la celebración de sucesivos convenios con la Generalidad de Cataluña (así, el día 25 de abril de este año, el Consejo de Ministros ha aprobado el Convenio entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña para la financiación de infraestructuras del transporte metropolitano de Barcelona, para el período 2003-2005). Por otra parte, también participa en la financiación del déficit de estos servicios de transporte, que son objeto de este dictamen, mediante contratos programa que, actualmente, se firman entre la Administración General del Estado y la Autoridad del Transporte Metropolitano.

B) Respecto a la distribución de competencias entre la Generalidad y las entidades locales sobre el transporte colectivo urbano e interurbano, que sería el caso que nos ocupa y, particularmente, respecto a la intervención que pueden tener en su prestación los entes locales, no hay casi doctrina constitucional.

La primera Sentencia del Tribunal Constitucional que hace alguna referencia a este tema, es la 33/1981, de 5 de noviembre, en la cual, en relación con el Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, que garantiza el funcionamiento del servicio público de ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona, se trataba la cuestión de los servicios mínimos en este sector del transporte, y donde se dijo que:

“Cuando se trata de servicios, que considerados conjuntamente se comprenden en el área de competencias autonómicas, como son los de transporte dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio, claro es, de las competencias municipales y metropolitanas, en este sector, el velar por su regular funcionamiento corresponde a la titularidad y a la responsabilidad de las autoridades autonómicas.” (FJ 5)

Posteriormente, la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre, se refiere también a esta modalidad de transporte con ocasión de la impugnación de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y de regulación de las haciendas locales, que tenía como objeto establecer una serie de medidas para mejorar la deficiente situación económico-financiera de aquéllas: en este déficit global, entre otros, estaba el generado por los servicios de transporte urbano. Concretamente, el precepto objeto del conflicto de competencias era el artículo 6, que tenía el siguiente contenido:

“Artículo 6.1. El transporte colectivo urbano e interurbano, tanto de superficie como subterráneo, que tenga lugar dentro de un área metropolitana, tendrá la consideración de servicio de interés público metropolitano, cuya programación y coordinación será competencia de la respectiva Corporación Municipal Metropolitana u órgano supramunicipal equivalente, que podrá gestionar dicho servicio bien directamente o bien bajo cualquier otra modalidad legalmente admitida.

2. Para la financiación de dicho servicio de transporte por el órgano supramunicipal correspondiente a que se alude en el número anterior podrá disponer de los siguientes recursos:

a) Un recargo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que será exigible a los residentes dentro de su término con arreglo a las normas contenidas en los arts. 8.º y siguientes de la presente Ley, sin perjuicio del que puedan establecer los Ayuntamientos integrados en el ente supramunicipal.

b) Un recargo sobre la base liquidable de la Contribución Territorial Urbana que será exaccionado conjuntamente con ésta.” La Generalidad consideró que este precepto, que tenía como destinataria la extinta Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, desde el momento que confirmaba su existencia y la proveía de las competencias más amplias posibles sobre el transporte de viajeros, vulneraba las competencias estatutarias sobre transportes terrestres (art. 9.15 EAC) y sobre régimen local (art. 9.8 EAC).

En materia de transportes, la citada Sentencia, en el Fundamento Jurídico 2, señala que: “Como en el presente caso el “transporte colectivo urbano e interurbano ... que tenga lugar dentro de un área metropolitana” es, sin ningún género de dudas al menos en lo que a las Comunidades Autónomas impugnantes se refiere, transporte supramunicipal e intracomunitario, la competencia para su regulación corresponde a dichas Comunidades y, en consecuencia, no puede el Estado invocar este título competencial para dictar en la materia normas directamente aplicables en los correspondientes territorios, dentro de los cuales sólo podrán valer, si su naturaleza propia lo hiciera factible, como derecho supletorio.”

En cuanto a las competencias de la Generalidad sobre régimen local, el Tribunal considera que éstas incluyen la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (art. 141.3 CE), como la Entidad Metropolitana, que regula la norma impugnada y, por lo tanto, las disposiciones estatales sobre la financiación de estas entidades locales creadas por las comunidades autónomas no son aplicables en Cataluña ni se amparan en las competencias estatales del artículo 149.1.18 CE.

Finalmente, la antes citada Sentencia 118/1996, de 27 de junio, recoge la doctrina expuesta y considera que: “De un lado conviene recordar ahora que el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario, como hemos reiterado en nuestras SSTC 33/1981 y 179/1985, razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del art. 149.1.21 CE para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes territorios. De otro –y ésta es la segunda idea a la que aludíamos y que viene a enlazar con la última parte del pronunciamiento del Tribunal en su STC 179/1985, a la que nos acabamos de referir– es que una norma que se ampara exclusivamente en el título competencial de transportes no puede aplicarse a las Comunidades Autónomas que, como la de Cataluña, han asumido (porque así se lo permite el art. 149.1.21 CE) la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio.” (FJ 37)

Con esta argumentación, el Tribunal consideró que los artículos 113 a 118 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, que regulaban los transportes urbanos, eran inconstitucionales.

C) Este Consejo Consultivo, en el Dictamen núm. 138, de 17 de septiembre de 1987 (F III), emitido en relación con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, también recoge la doctrina constitucional mencionada

sobre la distribución de competencias en materia de transportes terrestres y destaca, como eje principal de esta distribución, el criterio o principio de territorialidad, si bien, al margen de este criterio, por sus propias características, quedan las cláusulas relativas a las actividades complementarias y auxiliares del transporte, en las que la Comunidad Autónoma no encuentra límites específicos y, en cierta manera, la facultad de ejecución de la legislación estatal en lo relativo a la ordenación del transporte. Asimismo, el mismo Fundamento de este Dictamen concluye:

“En consecuencia se puede afirmar que:

a) La Generalidad ostenta, respecto de estas materias, todas las potestades públicas.

b) La acotación de la materia de transportes terrestres y ferrocarriles se hace paralelamente a la prefigurada en la Constitución, es decir, la competencia se extiende a los que no circulan más allá del territorio catalán, y comprende, por tanto, los que se mueven dentro del mismo.

c) Se perfilan, como subsector separado las actividades auxiliares o complementarias del transporte a través de la mención a los centros de contratación y las terminales de carga.”

2. El otro título competencial al que debe hacerse referencia en la materia objeto de dictamen es el artículo 9.8 EAC, que otorga a la Generalidad la competencia exclusiva sobre régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 CE.

El artículo 141.3 CE prevé la existencia de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, de carácter no necesario. Y, también, el artículo 5.2 EAC apoya la competencia de la Generalidad para crear esta categoría especial de entidades locales, motivadas por la existencia del “hecho metropolitano”, en la medida en que dice: “Asimismo, podrán ser creadas agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y con fines específicos.” Por último, el artículo 42.1 LRBRL establece que “Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.” Por lo tanto, la creación de la Entidad Metropolitana del Transporte, como agrupación forzosa de municipios, es de plena competencia de la Generalidad y no se inserta dentro de las competencias básicas estatales sobre régimen local (también en esta línea la STC 179/1985, de 19 de diciembre, ya citada).

En nuestro Dictamen núm. 134, de 9 de marzo de 1987, sobre la Proposición de ley por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa distinguíamos entre “(...) las entidades locales de existencia garantizada por la Constitución y el Estatuto (municipios, provincias e islas, y comarcas en el caso de Cataluña) y las entidades locales de existencia potestativa, supramunicipales y no territoriales, cuya creación depende de la normativa que el Estado o las Comunidades Autónomas establezcan de acuerdo con sus competencias.” Y se precisaban los rasgos definitorios de estas entidades potestativas:

“a) No son territoriales en el sentido de formar parte de la organización territorial del Estado o de la Comunidad Autónoma (artículos 137 CE y 5.1 EAC).

b) Son supramunicipales y, por tanto, han de respetar las competencias municipales en los términos señalados.

c) Sus competencias, por la razón antes mencionada, nunca podrán sustituir todas las de las entidades municipales incluidas en su ámbito, y asumirán únicamente aquéllas (salvo los servicios mínimos) cuyo ejercicio suponga una mayor eficacia en la gestión de las funciones y de los servicios que de ellas se deriven.

d) La creación, modificación y extinción de estas entidades se insertan dentro de un amplio campo de posibilidades normativas de la legislación de régimen local con la única exigencia de respetar la legislación básica.” (F IV)

En este Dictamen núm.134 se analizaba, precisamente, la constitucionalidad, entre otras cuestiones, de la creación de la Entidad Metropolitana del Transporte, como entidad local de segundo grado, como forma de agrupación forzosa de municipios, con la finalidad específica de prestar el servicio del transporte público de viajeros, porque la complejidad derivada de una aglomeración urbana intermunicipal hace inviable la gestión individualizada por cada ayuntamiento y exige un tratamiento supramunicipal. El Consejo no opuso objeciones de constitucionalidad y consideró que la normativa autonómica, en este caso, está delimitada por los principios básicos establecidos por la legislación estatal. En concreto, en el Fundamento III del Dictamen considera que estos principios básicos son los comunes a todas las entidades locales (título V de la LRBRL) y, fundamentalmente que “(...) estas entidades locales supramunicipales deben respetar la autonomía municipal concretada en la reserva de materias (art. 25 LRBRL) y de servicios mínimos (art. 26 LRBRL) y asegurar la participación de los municipios afectados en los órganos de gobierno y administración de la nueva entidad.”

Como resumen de su argumentación, en el Fundamento IV del Dictamen núm.134, el Consejo concreta que:

“A) La Generalidad puede crear entidades supramunicipales de segundo grado al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.2 EAC.

B) Dentro de esta facultad normativa se enmarcan las entidades basadas en hechos metropolitanos y otras justificadas por la funcionalidad y la especificidad de sus fines.

C) De los principios básicos estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas no se deduce que el hecho metropolitano exija la creación de un solo ente local con el carácter de metropolitano, ni tampoco que no se puedan crear otras entidades con fines específicos para coordinar y gestionar en su caso determinados servicios.”

En este sentido, la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, establece que las entidades metropolitanas tienen la condición de entes locales integrados por los municipios comprendidos en el territorio correspondiente, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para el ejercicio de sus competencias (arts. 2 y 92.1). Dado que las competencias municipales pueden ser ejercidas por estas entidades en los supuestos y en los términos establecidos por

esta Ley (art.9.4), les puede corresponder la planificación, la coordinación y la gestión de aquellos servicios municipales que, por sus características económicas, sociales y urbanas concurrentes en los ámbitos territoriales respectivos, hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal (art. 92.2). La ley reguladora de la entidad metropolitana tiene que determinar, entre otros aspectos, los servicios que debe prestar y las obras a realizar, el procedimiento para ejecutarlos y las formas con las que debe garantizar la participación de todos los municipios en el proceso de toma de decisiones (art. 93.1.c y d). Asimismo, de acuerdo con el principio de autonomía municipal, la ley debe determinar las obras y los servicios concretos que deben ser ejecutados por la entidad metropolitana, y la asignación que debe justificarse por la concurrencia de elementos definidores del territorio metropolitano (art. 93.2).

Para crear la Entidad Metropolitana de Transporte, que presta los servicios de transporte público de viajeros, la Generalidad hizo uso no sólo de sus competencias sobre régimen local sino también de las competencias exclusivas en materia de transportes terrestres. El Consejo Consultivo, en el Dictamen núm. 130, de 23 de diciembre de 1986, sobre el Proyecto de Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor, reafirmó la competencia de la Generalidad para regular el transporte terrestre de viajeros cuando éste se produzca exclusivamente dentro del territorio de Cataluña. Cuando examinó las competencias en materia de transporte dentro del ámbito de la extinguida Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, dijo que: “La Disposición Adicional Sexta, apartado 2, de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local no ha de entenderse en el sentido de que el conjunto normativo que constituye el régimen especial de Barcelona sea indisponible para el legislador autonómico, ya que el Parlamento es soberano en el ejercicio de las competencias normativas que la Generalidad tiene reconocidas como exclusivas.” (F IX)

En uso de las competencias estatutarias mencionadas, la Ley 7/1987, de 4 de abril, crea la Entidad Metropolitana del Transporte, que presta los servicios de transporte público de viajeros en los términos municipales comprendidos en su ámbito territorial: por lo tanto, transporte urbano y también interurbano (arts. 3.1b y 15.1.a), y le atribuye a este sector un conjunto de competencias que se enumeran en el artículo 16 de la Ley, que prevé:

“1. Corresponde a la Entidad Metropolitana del Transporte:

a) Coordinar los servicios de transporte público urbano de viajeros de los municipios de su ámbito territorial.

b) Planificar, ordenar y gestionar los servicios de transporte público interurbano de viajeros, tanto el regular como el discrecional, cuyo itinerario transcurra íntegramente dentro del ámbito territorial de actuación de la Entidad.

c) Prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Generalidad.

d) Ejercer las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles.

e) Programar el tráfico en la red viaria básica definida por el Plan Territorial Parcial y por el Plan Intermodal de Transportes y prestar asistencia técnica a los

municipios en materia de tráfico urbano, sin perjuicio de las competencias de ordenación y de control que les corresponden.

2. A los efectos de lo que establece el apartado 1.a), se consideran como servicios de transporte urbano los que transcurren íntegramente dentro de uno de los términos municipales comprendidos en el ámbito territorial de la Entidad Metropolitana del Transporte.

Ello no obstante, vista la continuidad de los núcleos urbanos u otras circunstancias que aconsejen una gestión unitaria, el Consejo Metropolitano puede establecer áreas que agrupen más de un término municipal para prestar conjuntamente el servicio de transporte, el cual se considera como urbano si transcurre íntegramente. En este caso, la Entidad Metropolitana del Transporte ejerce las competencias de ordenación y de gestión de los servicios de transporte público urbano, de acuerdo con lo que disponen la legislación de régimen local y la legislación de la Generalidad sobre el transporte de viajeros por carretera.

3. Respecto a los servicios de transporte interurbano al que se refiere el apartado 1. b), corresponde a la Entidad Metropolitana del Transporte, de acuerdo con la legislación general sobre el transporte de viajeros por carretera y con el Plan Intermodal de Transportes, las siguientes competencias:

a) Ordenar y gestionar los servicios correspondientes.

b) Otorgar las concesiones de servicios regulares y las autorizaciones de servicios discrecionales.

c) Otorgar la concesión y la autorización de estaciones de viajeros.”

En lo referente a la planificación del Sistema de Transporte Público de Viajeros (capítulo II de la Ley), el artículo 9.1 establece que le corresponde a la Administración de la Generalidad planificar y ordenar el sistema general de transporte público de viajeros y coordinar los servicios interurbanos que se prestan en el ámbito de las comarcas del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental y el Vallès Oriental, por medio del Plan Intermodal de Transportes.

En el artículo 10.1 se especifica que componen el sistema de transportes citado: a) Los transportes prestados por Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, dentro del ámbito del Plan; b) Los transportes gestionados por Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, SA y por la Sociedad privada municipal de Transportes de Barcelona, SA; c) Los transportes públicos urbanos de viajeros de superficie y los del mismo carácter interurbano que relacionen dos o más núcleos de población y los de naturaleza análoga a los anteriores, cualquiera que sea la modalidad que adopten, que se desarrollen íntegramente en el ámbito definido anteriormente y, d) Los otros medios de transporte de viajeros que son competencia de la Generalidad y que tienen el origen o el destino dentro del ámbito territorial del Plan, sólo en cuanto a la coordinación necesaria con los medios y las modalidades de transporte a que se refieren las letras a), b) y c).

Fundamento 4

Nos ocuparemos en este Fundamento de analizar si el artículo 79 al que nos estamos refiriendo, incurre en inconstitucionalidad por la circunstancia de haber dispuesto la gestión independiente de la Línea 9 del metro, pese a que el artículo

16.1.c) de la Ley 7/1987, de 4 de abril, dispone que corresponde a la Entidad Metropolitana del Transporte “prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Generalidad.”

A) Por ello será preciso que empecemos por analizar, desde una perspectiva constitucional, cuál es la naturaleza jurídico-constitucional de la Entidad Metropolitana del Transporte y si ésta es portadora de una autonomía constitucionalmente garantizada que pueda obligar al legislador autonómico a asignarle en cualquier caso competencias en materia de transporte público subterráneo de viajeros. La Entidad Metropolitana del Transporte es una agrupación municipal forzosa constituida por los municipios a que se refiere el artículo 3.1.b) de la antes mencionada Ley y, en concreto, por los de Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellà, Esplugues de Llobregat, Gavà, L’Hospitalet de Llobregat, Montcada y Reixach, El Prat de Llobregat, Sant Adrià del Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramenet, Tiana y Viladecans. Desde el punto de vista constitucional, las agrupaciones municipales forzosas son entidades locales de carácter no territorial constituidas para la prestación de determinados servicios o actividades. La posibilidad de constituir las en Cataluña se encuentra prevista en el artículo 5.2 del Estatuto de Autonomía en el que se dice que, aparte de las entidades territoriales básicas y de existencia necesaria, como son los municipios y las comarcas, podrán ser creadas agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y con finalidades específicas.

Estas entidades locales, también denominadas de segundo orden, se encuentran sometidas a la plena disponibilidad de las comunidades autónomas, tanto en lo que se refiere a su propia existencia, como al nivel o haz de competencias de que puedan disponer, dado que su autonomía no se encuentra constitucionalmente garantizada por el artículo 137 CE, como aquella que se reconoce a los municipios y a las provincias, y en cierta manera también, en Cataluña, a las comarcas, según queda patente en el artículo 5.1 del Estatuto, en los términos que ya pusimos de relieve en nuestro Dictamen núm. 133, mencionado en el Fundamento anterior. Sobre este particular, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es muy clara. Así, respecto a su existencia, la Sentencia de este Tribunal 179/1985, de 19 de diciembre, (FJ 2) dice con referencia a las “agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” –se estaba refiriendo en particular a la Corporación Municipal Metropolitana de Barcelona–, que en todo caso sólo son los órganos correspondientes de las comunidades autónomas los competentes para crear o suprimir esta clase de entidades locales, tesis que como no podía ser de otra manera se reitera en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 4. b), en la que se dice que estas entidades entran, en cuanto a su propia existencia, en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia. Y respecto a sus competencias, la circunstancia de que las mencionadas entidades no dispongan de una autonomía constitucionalmente garantizada, es decir, de una imagen prediseñada que tenga que respetarse atribuyéndoles un mínimo de competencias para salvaguardar esta imagen, es precisamente lo que ha hecho decir al Tribunal Constitucional, en la Sentencia a que nos acabamos de referir y en su mismo Fundamento Jurídico, que los criterios establecidos en orden a la asignación o atribución de competencias a los municipios, provincias e islas no pueden ser aplicados a estas otras entidades locales no necesarias o contingentes, que corresponde establecer y fijar, en exclusiva, a las comunidades autónomas, teniendo en cuenta que la garantía institucional, que es precisamente la que comporta el derecho a un contenido

mínimo competencial que el legislador debe respetar, no cubre estas entidades. Lo que comporta que el legislador autonómico pueda moverse con toda libertad, dado que para él no hay ningún reducto de este tipo de entidades en el que no pueda penetrar.

Todo ello comporta una primera conclusión, que es que la circunstancia de que una ley anterior hubiera atribuido a la Entidad Metropolitana del Transporte competencias en materia de transporte colectivo subterráneo de viajeros no impide que una ley posterior pueda modificar, debilitar o incluso eliminar dicha competencia, ya que la Entidad Metropolitana del Transporte se encuentra falta de una autonomía constitucionalmente garantizada.

B) En este apartado haremos un estudio de la cuestión desde la vertiente de las competencias municipales y, en particular, de la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios que integran la Entidad Metropolitana del Transporte, en la medida en que en las solicitudes de dictamen dirigidas en este Consejo se afirma que la Entidad Metropolitana del Transporte es el instrumento para el ejercicio de las competencias de los municipios de su territorio, competencias que, se añade, se identifican con el ámbito de autonomía local constitucionalmente garantizada.

Para hacer el mencionado estudio deberíamos partir de la premisa, que de alguna manera está incorporada en la afirmación a la que nos acabamos de referir, de que nos encontramos ante una infraestructura ferroviaria que supera el término de todos y cada uno de los municipios integrados en la Entidad Metropolitana del Transporte y sobre la cual, por lo tanto, serán prestados unos servicios de transporte de carácter supramunicipal o interurbano. Este hecho, precisamente, es lo que explica la intervención de la Entidad Metropolitana del Transporte en el asunto, ya que ésta, justamente por la dimensión territorial de los mencionados servicios, es la Administración titular de la competencia prestacional o de gestión, por disposición de la Ley 7/1987, que ahora se supone constitucionalmente vulnerada por el precepto sobre el que dictaminamos.

Pues bien, esta titularidad competencial de la Entidad Metropolitana del Transporte sobre la gestión de los servicios de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona –en realidad, de todos aquéllos que sean realizados en toda el área definida por el territorio de conjunto de los municipios antes mencionados– es la que demuestra de forma evidente, y sin necesidad de tener que entrar en ulteriores consideraciones, que en el presente caso no se ha incidido en la garantía institucional de los municipios integrados en dicha Entidad.

Efectivamente, si la gestión del transporte público interurbano subterráneo de viajeros fuera una competencia mínima conjunta de todos o específica de alguno de los municipios que componen la Entidad Metropolitana del Transporte, esta competencia no habría podido ser asignada ni podría ostentarla la expresada Entidad sin lesionar la autonomía municipal, ya que precisamente las competencias mínimas son las que constituyen el núcleo indisponible para el legislador ordinario, en tanto que son ellas las que configuran la imagen que la conciencia social tiene en cada tiempo y lugar de las respectivas entidades municipales. Por lo tanto, el hecho de que sea la propia Entidad Metropolitana la que ostente las competencias de gestión sobre los mencionados servicios demuestra claramente que éstos no forman parte del reducto indisponible señalado para la preservación de la autonomía municipal y que, por esta razón, cualquier operación legislativa en relación con estos servicios, ya sea suprimiéndolos, ya sea limitándolos o atribuyéndolos a otra entidad

diferente de la Entidad Metropolitana del Transporte, no afecta a la autonomía constitucionalmente garantizada a los municipios que forman parte de esta última.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 4. b), refiriéndose a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, también, a las comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades locales, afirma que “(...) se trata, en consecuencia, de unas entidades con un fuerte grado de “interiorización” autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo de estas últimas –se refiere a los municipios y las provincias– garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal.”

Y en la misma Sentencia, que resuelve sobre la inconstitucionalidad del párrafo 4 del artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que dispone que la creación de las comarcas no puede suponer para los municipios que las integran la pérdida de sus competencias para prestar los denominados servicios mínimos a que se refiere el artículo 26 de la Ley, ni la privación absoluta de su intervención en cada una de las materias enumeradas en el artículo 25.2, ambos de la propia Ley de bases –intervención que, lógicamente, debe ser diferente de la que pueda articularse a través de la participación del municipio en los órganos de gobierno de la comarca, que además no siempre puede darse–, señala que “(...) el legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la Ley –previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada– y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25. Quiere decirse, pues, que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición por desapoderamiento total de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. A ello se dirige este párrafo 4 del artículo 42, garantizando ese mínimo (...).”

Doctrina que, aplicada al caso que nos ocupa, nos lleva al resultado de que para ninguno de los municipios que forman parte de la EMT, incluidos los de más de 50.000 habitantes, la atribución de competencias a la citada Entidad en materia de transporte subterráneo colectivo de viajeros, implicó la más mínima lesión o perjuicio para su autonomía constitucionalmente garantizada, dado que las materias y competencias que se relacionan en los artículos 25.2 y 26.1.d) de la LRRL se refieren al transporte urbano y no al interurbano o supramunicipal, como en cualquier caso debe calificarse el encargado a la EMT por el artículo 16.1.c) de la Ley 7/1987, y lo que debe desarrollarse con la denominada Línea 9 del ferrocarril metropolitano, de acuerdo con la norma legal objeto del presente dictamen.

Pero aunque no fuese así, habría que añadir que no habiéndose cuestionado por infracción del principio de autonomía municipal la constitucionalidad de la Ley 7/1987, de 4 de abril, en lo que respecta a la asignación a la Entidad Metropolitana

del Transporte de la prestación del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, y no encontrándose, además, la citada Entidad, discutida o contradicha en el ejercicio de la mencionada competencia por ninguno de los municipios que se encuentran agrupados sino, todo lo contrario, afirmada, como lo demuestra la misma solicitud de dictamen, no puede sostenerse que el precepto dictaminado de la Ley 31/2002 no pueda incidir sobre esta competencia, sin infringir la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Y asimismo, tanto por la evolución legislativa que ha tenido la competencia sobre el transporte subterráneo de viajeros por ferrocarril al que hemos hecho referencia en el Fundamento II de este dictamen, como por el hecho de que el transporte ferroviario, sin ninguna excepción, es decir, tanto el urbano como el interurbano, haya tenido un tratamiento diferenciado del transporte terrestre de superficie, hasta el punto de que el Estado, en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, le dedica un título aparte y diferente del relativo a los transportes de superficie, y la Generalidad se ha limitado a regular este último mediante la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de transportes por carretera de viajeros mediante vehículos a motor, dejando como de aplicación supletoria la normativa estatal, podría llegarse igualmente a la conclusión de que los transportes que caracterizan lo indisponible de la autonomía municipal son únicamente los terrestres de superficie de ámbito urbano. Además, tampoco puede olvidarse que ferrocarriles metropolitanos hay en pocas ciudades, de manera que no existe un régimen básico de competencias mínimas que los garantice, en todo caso, y como garantía de su autonomía, deben disponer de competencias sobre los indicados ferrocarriles, tal vez por su carácter interurbano o supramunicipal y por la ausencia de una normativa básica diferenciada de la común para las grandes ciudades.

Afirmación que queda corroborada por la circunstancia que ya hemos puesto de relieve en el Fundamento II, principalmente en su letra A), que el tren de Sarrià, de eminente carácter urbano, no ha estado nunca a cargo del Ayuntamiento de Barcelona ni ha sido gestionado por la Entidad Metropolitana del Transporte, lo que no habría sido posible si los ferrocarriles urbanos, en todo caso, tuvieran que formar parte del núcleo indisponible de la autonomía constitucionalmente garantizada de los municipios, dentro de los cuales éstos prestan servicio.

C) Desde otro orden de consideraciones y para acabar con la cuestión, debemos decir que si bien es verdad que en algunos supuestos, como por ejemplo en las actividades relativas a la prevención y a la protección ambiental, puede ser que el territorio no se encuentre concebido como un referente único para ponderar la existencia o no de intereses locales, tal y como ya dijimos en nuestro Dictamen 204, de 20 de enero de 1998, existen otros supuestos, y uno de ellos es el del transporte terrestre, para los que el territorio constituye un elemento esencial para la distribución de competencias entre los diferentes centros de poder. Así, respecto al Estado y a las comunidades autónomas, tanto la Constitución (art. 149.1.21 CE) como los estatutos de autonomía y, concretamente, el de Cataluña (art. 9.15 EAC), se han basado en el criterio territorial para la articulación de las competencias estatales y autonómicas en la materia, de forma que corresponde al Estado los transportes que discurran por el territorio de más de una comunidad autónoma y a las comunidades autónomas los transportes interiores o intraautonómicos. Pues bien, es obvio que por razones de coherencia y de estructura del sistema también el territorio debe constituir el elemento base para el reparto de competencias entre los municipios y las comunidades autónomas en materia de transportes terrestres, tanto subterráneos como de superficie, sin que a esta “utilización” del territorio se le pueda hacer ningún reproche desde el punto de vista constitucional. Éste es,

además, el criterio seguido por la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor, que en su artículo 29.2, dispone que tendrán el carácter de urbanos aquellos servicios dedicados “exclusivamente” a comunicar suelos, urbanos y urbanizables situados dentro de un mismo término municipal. Este criterio debe ser trasladado sin ningún tipo de objeción a los transportes ferroviarios entre los referidos suelos, que se inicien y finalicen dentro de un mismo término municipal, dado que el término municipal es el ámbito territorial donde los ayuntamientos ejercen sus competencias (art. 11.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña) y que, más allá de éste, es decir, que para los transportes que excedan del respectivo término municipal, la titularidad de la competencia debe atribuirse a la comunidad autónoma –siempre que, claro está, se trate de servicios intraautonómicos–.

D) Finalmente, debemos decir que el hecho de que las directivas comunitarias –Directiva del Consejo 91/440 CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001; así como la Directiva 95/18/CEE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001; Directiva 2001/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones para su utilización y certificación de la seguridad; y, Directiva 2001/16/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional– hayan excluido de la obligatoriedad de transposición del régimen en ellas establecido los transportes urbanos, suburbanos o regionales, no comporta la prohibición de que, voluntariamente, estos transportes puedan adaptarse, dado que, como es sobradamente conocido, las normas de las directivas son “de mínimos”, y no impiden que las autoridades competentes puedan ir más allá de lo que en ellas se establece, como ha sucedido recientemente en nuestro país con la necesidad de equilibrar a cero los presupuestos de todas las administraciones públicas, cuando las directivas comunitarias admitían un déficit público dentro del valor de referencia del 3% del PIB.

Para acabar, debemos destacar que la titularidad sobre el servicio público de ferrocarril metropolitano de Barcelona (aún gestionado por la EMT), lo ostenta la Generalidad de Cataluña en virtud del artículo 17 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, y que esta titularidad quedó consolidada en mérito de la disposición transitoria, apartado 6, del EAC, según dice expresamente el Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, sin que sea preciso ninguna adaptación a los términos del artículo 9.15 EAC, dado que no se observa ninguna contradicción entre ambas normas.

En cualquier caso, el artículo 79 de la Ley 31/2002 no excluye que la EMT pueda llegar a ser el ente prestatario del servicio de transporte de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano, y dar por hecha esta exclusión en el momento presente supondría, en el hipotético caso de que esta prestación fuera indispensable para preservar la autonomía local constitucionalmente garantizada, plantear preventivamente objeciones de inconstitucionalidad al precepto dictaminado, lo que no admite la jurisprudencia constitucional. Como dijimos en el Dictamen núm. 222, de 30 de julio de 2001 (F IV): “Este Consejo Consultivo no dispone de ningún indicio en el sentido de que esta formulación no deba ser respetuosa con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y es bien sabido que para tildar una norma de inconstitucional hace falta que la invasión competencial sea actual y

efectiva y no puede basarse en los simples temores o sospechas de que pueda serlo en un futuro (STC 118/1998 FJ 7)....”

En resumidas cuentas, hay que concluir que todas las cuestiones que pueden plantearse en torno al artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y, sobre todo, en relación con su incidencia en lo dispuesto en el artículo 16.1.c) de la Ley 7/1987, de 4 de abril, son cuestiones de legalidad ordinaria y de sucesión entre normas, que no plantean ningún problema de constitucionalidad, por desprestigiar o comprometer la autonomía de las entidades locales que la tienen constitucionalmente garantizada.

Conclusión

Vistos los razonamientos contenidos en los Fundamentos precedentes, opinamos que El artículo 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas no vulnera la autonomía local y, por lo tanto, es constitucional.

Éste es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y la fecha indicados al principio (Barcelona, a 25 de abril de 2003).

VOTO PARTICULAR que formula el consejero señor Joaquín Tornos Mas, al amparo del artículo 50 del Reglamento provisional de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, al Dictamen núm. 240, emitido con fecha 25 de abril de 2003, al cual se adhiere el consejero señor Pere Jover Presa.

Lamento discrepar de la opinión de mis compañeros respecto a los razonamientos y a la conclusión del presente Dictamen.

I.- El motivo fundamental de mi discrepancia es que, en mi opinión, el Dictamen no examina lo que debería ser el objeto de análisis, es decir, si el artículo 79 de la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, vulnera el principio de autonomía local, que se concreta en este conflicto en el alcance y en la forma de ejercer la competencia que, en materia de transporte público de viajeros, el artículo 25.11) de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, reconoce a los municipios. El Dictamen afirma “que la cuestión central es determinar la titularidad del servicio de transporte público subterráneo de viajeros” y, a partir de esta afirmación, en el Fundamento III hace referencia al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y en el Fundamento IV, analiza si el artículo 79 de la Ley 31/2002 vulnera el artículo 16.1.c) de la Ley Autonómica 7/1987 (cuestión ésta que considero irrelevante, dado que esta última Ley no es parámetro de constitucionalidad) y concluye, en síntesis, que la competencia en la materia corresponde a la Generalidad de Cataluña, por el hecho de tratarse de un servicio metropolitano y no de transporte urbano.

Frente a esta tesis, entiendo que el artículo 79 de la Ley 31/2002 es inconstitucional al vulnerar el principio de autonomía local, ya que niega toda la intervención local en una materia que afecta directamente al círculo de los intereses locales, tal y como han sido concretados por el legislador básico y como se desprende de la evolución histórica de la regulación de este sector de la actividad administrativa.

II.- Lo que se nos solicita es determinar si el artículo 79 de la Ley 31/2002 vulnera o no el principio de autonomía local. El mencionado artículo 79 de la Ley 31/2002 dice lo siguiente:

“Prestación del servicio. La Generalidad, como titular del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, de acuerdo con lo que establece la normativa de la Unión Europea, en concreto la directiva reguladora de la administración en el ámbito del transporte ferroviario, puede encomendar al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña la administración de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano. Este ente debe someter a procedimientos de publicidad y concurrencia la prestación del servicio de esta línea y tiene derecho a percibir el correspondiente canon de concesión.”

El precepto afirma que la Generalidad de Cataluña es la titular del servicio de transporte público subterráneo de viajeros y le atribuye, amparándose en una directiva europea reguladora de la administración en el ámbito del transporte ferroviario, la competencia para encomendar la administración del servicio a un ente instrumental dependiente de la propia Generalidad, el cual deberá gestionar indirectamente la prestación del servicio. Ningún tipo de intervención se les reconoce a los entes locales que han solicitado el Dictamen, ni en la administración de la línea, ni en el proceso de adjudicación de la gestión (cuestión diversa es que puedan o no resultar concesionarios del servicio por decisión de la Administración a la que se reconoce la titularidad del servicio).

En definitiva, considero que la cuestión a resolver en este singular conflicto en defensa de la autonomía local no es determinar a qué Administración corresponde el ejercicio de una determinada competencia, sino determinar si un precepto legal que hace referencia a la creación y a la explotación de una línea de metro de extraordinaria importancia, que se integra dentro de una red metropolitana de metro, puede negar toda presencia local en el proceso de creación y de explotación de este transporte público de viajeros, sin vulnerar el principio de autonomía local consagrado en la Constitución. Si se llega a la conclusión, como es el caso de este voto particular, de que el artículo vulnera el principio de autonomía local, el legislador deberá determinar una forma de intervención de las diversas administraciones implicadas, que sea respetuosa con el principio de autonomía local. Pero ésta es una cuestión que no nos corresponde resolver.

La singularidad del conflicto obligaba también a plantearse una cuestión previa esencial. Es decir, determinar cuál es el parámetro constitucional de referencia cuando se trata de un conflicto en defensa de la autonomía local.

Este parámetro está conformado por los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y por los artículos 2, 25.1), 26 y 86 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). La referencia a la LRBRL como parámetro de constitucionalidad de la ley autonómica se fundamenta en la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual, “El cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local (la LRBRL de 1985). Esta ley puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LRBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada,

mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

Una manifestación significativa de ello es la de que el legislador al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL: “En el sistema arbitrado por el art. 2.1 LBRL... se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 3). Así que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero, F. 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE) “interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata.”

Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, “tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, de 22 de diciembre, F. 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado “bloque de la constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FF. 5 y 12. Por consiguiente, sólo en estos términos, y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL (de un lado, aspectos que se refieren a la autonomía local constitucionalmente garantizada y, de otro, aspectos de simple regulación legal de los entes locales), puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se encuentra en los arts. 137, 140 y 141 CE, aunque por razones competenciales (que ahora, hemos de notar, no vienen al caso) también halle fundamento en el título competencial estatal del art. 149.1.18 CE, pues “en el esquema constitucional de la distribución territorial de competencias, una de las adjudicadas al Estado con carácter exclusivo tiene por objeto las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, entre ellas, por tanto, de la local” (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 3, con referencia a la STC 214/1989, de 21 de diciembre).”

Estos preceptos son, por lo tanto, los que deberemos tomar en consideración, de acuerdo con la interpretación que ha hecho el propio Tribunal Constitucional. Ninguna incidencia tiene, para la elaboración del presente Dictamen, la referencia que el artículo 79 de la Ley 31/2002 hace a una directiva comunitaria, en la medida en que, de acuerdo con el principio de autonomía institucional propio del Derecho

comunitario y una jurisprudencia consolidada, las normas comunitarias respetan los principios de distribución de competencias internas entre los diversos niveles de Administración territorial de cada Estado miembro. Y, dado también que, por otra parte, aquí no discutimos la posible reserva o no del servicio a las entidades locales, o la necesaria liberalización del servicio, sino cuál debe ser el nivel de participación de las diversas Administraciones con el fin de respetar el principio de autonomía local.

III.- Una vez determinado el parámetro de constitucionalidad, una segunda cuestión que ya hemos apuntado y que, según mi criterio cabe destacar, es que en este Dictamen lo que nos corresponde examinar es si una ley autonómica vulnera o no el principio de autonomía local, cuestión que responde a una lógica diversa del conflicto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. No puede trasladarse de forma mimética el bagaje dogmático elaborado para dictaminar sobre los conflictos competenciales entre el Estado y la Generalidad de Cataluña. En estos conflictos existen dos normas, la Constitución y el Estatuto de Autonomía, que atribuyen las competencias por razón de la función y de la materia. Cuando se produce un conflicto como el que nos ocupa, es preciso analizar si la norma que se examina vulnera o no el redactado concreto del precepto atributivo de competencia por razón funcional (por ejemplo, exceso en aquello básico) o por razón material.

En el caso que nos corresponde analizar, lo que se trata de determinar es si una ley autonómica, cuando regula la intervención en un sector material concreto, ha vulnerado el principio de autonomía local. Por lo tanto, para concluir sobre la adecuación o no al bloque de constitucionalidad de la norma examinada, no se trata de determinar a qué entidad, la autonómica o la local, corresponde la competencia, sino de determinar si la ley autonómica respeta o no un principio constitucional. Dado que este principio, como veremos, reclama el derecho de los entes locales a participar en los asuntos de su interés, esta participación puede adoptar diversas formas, sobre las que no nos corresponde pronunciarnos. En cambio, deberíamos analizar si el hecho de negar toda intervención a los entes locales en la administración y la gestión de la Línea 9 del metro vulnera o no el principio de autonomía local.

IV.- Lo que se acaba de decir obliga a hacer una rápida referencia al contenido del principio de autonomía local consagrado en la Constitución.

Este principio ha sido concretado respecto a su contenido, en diversas sentencias del Tribunal Constitucional. Así, la Sentencia núm. 40/1998 de 19 de febrero, que en su Fundamento Jurídico 39 dice que:

“Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.º). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las

Comunidades Autónomas ... deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de “intereses naturales de los entes locales” (STC 32/1981), sino que, “más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.º), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la “imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace” (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).”

También, la Sentencia núm. 159/2001, de 5 de julio, que en su Fundamento Jurídico 4 establece que: “En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.”

Y también en la Sentencia núm. 214/1989, citada en el Dictamen en la cual, de forma clara, se afirma que: “El legislador estatal, en el precepto impugnado, no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el art. 26 de la Ley –previsión cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada– y en la garantía, formulada negativamente, de que no pueden quedar privados de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25.”

Estas largas citas nos permiten concluir que el principio de autonomía local implica que:

a) Los entes locales deben poder intervenir en los asuntos de su interés.

b) Este interés está concretado por el listado de competencias materiales de la LRBRL.

c) El legislador estatal o autonómico no puede romper con la imagen comúnmente aceptada de la institución.

Por lo tanto, si aplicamos estos criterios al supuesto que examinamos, nos encontramos con el hecho de que el legislador básico ha reconocido que la materia de transporte público de viajeros forma parte del núcleo de cuestiones propias de los intereses locales, al establecer en el artículo 25.11) LRBRL que “el municipio ejercerá en todo caso competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de (...) transporte público de viajeros.” Además, en el artículo 26.1 determina que el transporte colectivo urbano de viajeros es servicio mínimo obligatorio en municipios de más de 50.000 habitantes, y en el artículo 86 dispone que “se reserva a favor de las entidades locales el servicio de transporte público y de viajeros” (reserva no limitada a los municipios, sino a los entes locales, y no limitada al transporte urbano).

Puede concluirse, por lo tanto, que el transporte público de viajeros es una materia en la que existe un interés local y en relación a la cual tiene que garantizarse la intervención de los entes locales.

V.- Analizaremos a continuación si la materia de transporte público de viajeros por ferrocarril subterráneo, el metro, forma parte o no del núcleo tradicionalmente concebido como competencia local. Cuestión ésta ya examinada en el Dictamen, pero sobre la cual creemos oportuno insistir.

El primer antecedente de esta cuestión lo encontramos en una de las primeras leyes fundamentales del régimen local español. La competencia municipal aparece reconocida con especial nitidez en el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, en relación con dos servicios, el ferrocarril y el teléfono. El artículo 150 del Estatuto municipal estableció lo siguiente:

“Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos (...), el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes:

8º. Construcción o concesión de vías férreas, cualquiera que sea el medio de tracción, y de líneas telefónicas, con tal que ni unas ni otras rebase, por la superficie ni por el subsuelo, los límites del término municipal, y respetando siempre los derechos adquiridos con anterioridad a la presente ley. Al terminar las actuales contratos y concesiones, el Municipio respectivo podrá subrogarse en lugar del Estado en las reversiones o adjudicaciones estipuladas, mediante el reintegro al Tesoro de los recursos desembolsados o dejados de percibir, con que hubiere sido auxiliada su instalación o construcción. Esta facultad queda, sin embargo, circunscrita a las vías que el Estado no considere de interés general, y nunca será obstáculo para que los Ayuntamientos ejerzan las comprendidas en la Sección quinta de este capítulo.”

La sección quinta del Estatuto municipal hace referencia a los servicios susceptibles de municipalización, y tiene también un especial interés porque, en su artículo 170, excepciona el límite del término municipal como ámbito territorial de la

prestación del servicio de transporte de viajeros por ferrocarril, con una clara voluntad de propiciar su alcance metropolitano:

“Sólo podrán municipalizarse con carácter de monopolio los servicios de ..., tranvías y ferrocarriles urbanos, suburbanos o interurbanos, hasta una distancia de 40 kilómetros, a contar desde el límite de la población...”

Y aunque, a diferencia del Estatuto municipal de 1924, se trata de la legislación de la II República, que no tiene continuidad con el actual régimen local, la Ley municipal de Cataluña de 1933-1934 y la Ley municipal estatal de 1935 contienen previsiones similares.

Concretamente, el artículo 102.13 de la Ley municipal catalana reproduce casi literalmente el artículo 150.8 del Estatuto municipal, con expresa previsión de la subrogación de los Ayuntamientos en la posición de Administración concedente que tuviera la Generalidad en las concesiones de vías férreas.

Ciertamente, las primeras líneas del Metro de Barcelona fueron objeto de concesión por el Estado al Ayuntamiento, con excepción de las del Metro de Sarriá, pero esta postura inicial fue rápidamente modificada para recuperar los antecedentes antes expuestos. En efecto, esta relación concesional se modifica radicalmente a partir de la municipalización del servicio aprobada por Orden del Ministerio de Gobernación, de 5 de diciembre de 1952. El expediente de municipalización se tramita de acuerdo con las previsiones de la primera Ley de Bases de Régimen Local, de 1945 y su texto articulado, de 16 de diciembre de 1950, que reconoce la competencia de los municipios en materia de transporte subterráneo y la potestad para municipalizar los medios de transporte, con mención expresa del ferrocarril.

Al modificarse la titularidad del servicio, que pasa a ser local, la disposición transitoria tercera del Reglamento de servicios de las corporaciones locales, de 7 de junio de 1955, estableció, respecto a las concesiones otorgadas por el Estado en relación con los servicios declarados de competencia municipal por los artículos 101 a 103 de la mencionada Ley de Régimen Local de 1955 y susceptibles de municipalización según los artículos 164 a 167 de la misma Ley, entre los que se encuentra el ferrocarril suburbano [arts. 101.2 e) y 166.1], que “(...), las Corporaciones locales respectivas se entenderán titulares concedentes de ellas –las concesiones– y quedarán subrogadas en los compromisos y facultades inherentes a dicha situación.”

Esta evolución tiene una concreción especialmente significativa, a los efectos de este Dictamen, en la Ley de 26 de diciembre de 1957 de Organización del Transporte de Barcelona. Los artículos 1 a 5 de esta Ley desarrollan la ejecución de la municipalización del Metro, aprobada por el Orden ya mencionado, de 5 de diciembre de 1952; y en el artículo 6 se establecen las competencias del Ayuntamiento en materia de transporte. En el artículo primero de esta Ley se menciona claramente que las líneas metropolitanas y suburbanas del Ayuntamiento de Barcelona”, y en el artículo sexto, letra a) se autoriza al Ayuntamiento:

“Para establecer los servicios de transporte colectivo de viajeros, de cualquier clase que sean, sin necesidad de concesión por parte del Estado y dentro de su término municipal.”

Posteriormente y con carácter general para todos los servicios municipales que pudieran haberse prestado en régimen de concesión estatal, el artículo 38.2 de la Ley de 23 de mayo de 1960, de Régimen Especial para el Municipio de Barcelona, confirma que:

“Si alguno de los servicios se viniera prestando por concesión del Estado, el Ayuntamiento queda subrogado en la condición de titular concedente, a cuyo efecto se instruirá el oportuno expediente que formalice la subrogación.”

La voluntad del legislador es clara y significativa. Los servicios municipales, y entre éstos los del metro, son titularidad del ente local, que no actúa como concesionario sino como titular de este servicio. Esta forma de atribución competencial no desconocía el interés supramunicipal en la ordenación del mencionado servicio, y por esta razón se admitía que el Estado conservara todas sus competencias en materia de planificación, programación, coordinación, información, construcción y financiación, como manifiestan los artículos 7 y 8 de la propia Ley, artículos en los que se crea y regula la Comisión Coordinadora del Transporte de Barcelona, dependiente del Ministerio de Gobernación. Aparece ya una lógica diferenciación entre las funciones de ordenación o planificación general, y la titularidad del servicio. Para decirlo simplificado, la distinción entre regulación y gestión.

Esta evolución tiene una singularidad especial en el caso de Barcelona y de las entidades metropolitanas. Singularidad que confirma el criterio de asignación de la titularidad del servicio a los entes locales.

Creada la Corporación Metropolitana de Barcelona se produce la transformación de la municipalización operada por el Ayuntamiento de Barcelona en 1952 en metropolitanización, de manera que se prepara así el marco jurídico adecuado para la superación del término municipal estricto de la red del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona. A partir de esta metropolitanización y bajo la titularidad de la CMB, esta red se extiende a Badalona, Santa Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat y Cornellà (declaración de interés metropolitano y la asunción directa del servicio público de transporte de viajeros urbano, interurbano y suburbano, de conformidad con el Decreto Ley 5/1974, de 24 de agosto y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre).

A los efectos de lo que aquí nos interesa es evidente que cuando, primero el Ayuntamiento municipaliza el servicio del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, después la CMB lo metropolitaniza, cuando posteriormente la EMT sucede a la CMB, y finalmente cuando el Ayuntamiento transfiere a la EMT la titularidad del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona SA, ya no hay ningún tipo de relación concesional entre estas entidades locales y el Estado, y que se reconoce la competencia local sobre la gestión del servicio del que es titular.

Finalmente, hay que señalar que, en virtud de la disposición adicional segunda 1 de la Ley 7/1987, de 4 de abril, sobre la Conurbación de Barcelona, la Entidad Metropolitana del Transporte, EMT, sucedió a la extinguida Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona en la prestación de los servicios de transporte de viajeros contemplados en el artículo 16 de la referida Ley 7/1987.

El artículo 16.1, en su apartado c), establece que corresponde a la EMT “prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Generalidad.”

La referencia a las competencias de la Generalidad en la Ley 7/1987 tiene que entenderse en el sentido de que la planificación que puede hacer la EMT está sometida a la competencia de la Generalidad para planificar y ordenar el sistema general de transportes públicos de viajeros y coordinar los servicios interurbanos mediante el Plan Intermodal de Transportes, de conformidad con los artículos 9 a 12 de la Ley 7/1987 y los artículos 12 a 16 del Decreto 177/1987, de 19 de mayo; y sin perjuicio también de las competencias de la Generalidad en materia de financiación, construcción e inversiones y tarifas, contenidas en el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de Transferencias de la Administración del Estado a la Generalidad y en el posterior Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, de Régimen del Transporte Metropolitano de Barcelona.

La EMT es plenamente competente para adoptar la forma de gestión del servicio que crea más conveniente, tal y como reconoce el artículo 233.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, cuando declara que “la facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos corresponde a la potestad organizadora de los entes locales”, refiriéndose después a la gestión directa e indirecta y a las diferentes modalidades típicas de una y otra que delimitan la discrecionalidad de esta potestad de organización de los servicios. En este sentido, debería ser la EMT, en ejercicio de la potestad de organización del servicio al que nos hemos referido anteriormente, quien optara por la gestión indirecta de todo o parte del transporte suburbano.

Respecto al ámbito territorial de la competencia, no hay duda de que se extiende a todos los municipios que integran la EMT. La expresión “transporte público subterráneo de Barcelona” no puede tener, en ningún caso, un sentido de limitación de la competencia en el término municipal de Barcelona, ya que eso es contrario de forma patente y opuesta a la misma naturaleza de la Entidad Metropolitana del Transporte, a su sucesión en la titularidad de un servicio, que ya era de hecho y de derecho supramunicipal (disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley 7/1987), y contradictorio con la inclusión de los servicios gestionados por Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, SA –de ámbito supramunicipal–, entre los que componen el sistema de transportes de los artículos 9 y 10 de la Ley 7/1987. La expresión “Barcelona” tiene en el artículo 16.1 c) de la Ley 7/1987 inevitablemente un sentido amplio referido al ámbito territorial de la Entidad Local de que se trata, la EMT.

El análisis de la evolución histórica y del derecho positivo vigente (la LRBRL recogió esta realidad histórica en la redacción de sus artículos 2, 25.11, 26.1 y 86) respecto al tratamiento de las competencias en materia de transporte de viajeros mediante ferrocarril subterráneo, permite concluir que estamos ante una competencia local, atribuida a los municipios o a una entidad local supramunicipal como fue la CMB y es ahora la Entidad Metropolitana del Transporte. Esta competencia local forma parte, ya desde el Estatuto Municipal de 1924, del núcleo propio de las funciones locales, es decir, de aquellas competencias que permiten identificar la autonomía local.

Esta conclusión exige un último apunte, relativo al alcance de las competencias de la Generalidad de Cataluña en esta misma materia. Las competencias de la Generalidad en materia de ferrocarriles derivan del artículo 149.1.21 de la Constitución Española y del artículo 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En el juego de estos dos preceptos, los ferrocarriles metropolitanos quedan claramente dentro del ámbito autonómico de competencias, dado que no hay

duda de que discurren íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de la existencia de estas competencias, ya en la etapa preestatutaria de la Generalidad, el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, transfirió a la Generalidad, en su artículo 17, las competencias del Estado sobre los ferrocarriles metropolitanos, con especial mención del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, de su regulación por la Ley de 26 de diciembre de 1957, más arriba estudiada, y de la inclusión en la transferencia de la titularidad de los derechos del Estado sobre el patrimonio y los bienes del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona.

Ahora bien, las condiciones de la transferencia operada por el referido Real Decreto 2115/1978 hacia las competencias del Ayuntamiento de Barcelona y la CMB no pueden ser otras que las vigentes en aquel momento, según la legislación antes estudiada: la Ley de Organización del Transporte de Barcelona, de 26 de diciembre de 1957, la Ley del Régimen Especial del Municipio de Barcelona, de 20 de mayo de 1960, y el Decreto Ley 5/1974, de 24 de agosto, de creación de la CMB. La titularidad del servicio del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona era ya de la CMB y de la sociedad anónima del mismo nombre del Ayuntamiento de Barcelona; mientras que la Generalidad no podía pasar a tener más competencias que las que tenía en aquel momento el Estado: planificación, ordenación, construcción, inversiones y financiación. Pero en ningún caso, y por las razones expuestas anteriormente, la Generalidad se subrogaba en una posición de Administración concedente, que el Estado ya había perdido hacía años en favor del Ayuntamiento de Barcelona.

Ciertamente, y pese a lo que se acaba de señalar, el Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, sobre el Régimen del Transporte Metropolitano de Barcelona hizo una declaración contraria al ordenamiento de aplicación en aquel momento. En el artículo primero de este Real Decreto se dice que:

“La Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio y con la disposición transitoria sexta, apartado seis, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ostenta la competencia sobre el servicio público del ferrocarril metropolitano de Barcelona del que es concesionario el Ayuntamiento de Barcelona según lo establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1957.”

Pues bien, sin perjuicio de la redacción del precepto transcrito, lo cierto es que el Real Decreto 2115/1978 no puede transferir a la Generalidad la titularidad del servicio público que el Estado ya no tiene. Por otra parte, el Ayuntamiento de Barcelona ya no era concesionario del servicio público del ferrocarril metropolitano, sino que en virtud precisamente de la Ley de 1957 y de la Ley especial de 1960, ya se había convertido en titular del servicio. Por último, hay que destacar que la cobertura legal del Real Decreto 1533/1981 es sólo la disposición final tercera de la Ley 32/1979, de 8 de noviembre, sobre la publicación del metro de Madrid y el criterio básico que establece el artículo primero de la citada Ley es que la titularidad del metro es municipal y que el ayuntamiento se subroga en la posición de concedente que tuviera el Estado.

Así pues, lo cierto es que el artículo 1 del Real Decreto 1533/1981 era ya nulo en el momento de dictarse, por oponerse a una serie de normas con rango de ley vigentes en aquel momento: el texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local de 1955, la misma Ley de 26 de diciembre de 1957, la Ley del Régimen Especial de Barcelona de 1960 y el Decreto Ley 5/1974 de creación de la CMB. Pero

además el Real Decreto no puede ya convivir con lo que no establece la Ley de Bases de Régimen Local ni la Ley catalana 7/1987, en su artículo 16.1.c).

Este análisis de la evolución histórica de la regulación de la intervención pública en materia de transporte público de viajeros permite formular las siguientes conclusiones:

a. El transporte público de viajeros ha sido una competencia local desde el Estatuto Municipal de 1924.

b. El servicio de metro ha sido una competencia municipal, reconociéndose a los municipios la titularidad del servicio dentro del término municipal.

c. En el caso de transporte interurbano, ya en el Estatuto Municipal de 1924 se admitió que pudiera extenderse la competencia del municipio. En el caso del metro interurbano, la competencia se ha reconocido a una entidad local como es la Entidad Metropolitana de Barcelona.

d. La determinación de la competencia local ha estado vinculada al concepto de red. La red del metro ha tenido siempre carácter local, municipal o de la EMT. Los ferrocarriles de la Generalidad o los de titularidad estatal responden a otro tipo de red. La Línea 9 forma parte de la red de metro de carácter local.

Una última precisión. Las competencias en materia de transporte urbano para ferrocarril permiten identificar de hecho en el territorio de la EMT tres redes diferenciadas, titularidad de tres Administraciones. Por razón de los precedentes expuestos, la competencia de la CMB primero y de la EMT después se despliega sobre el servicio gestionado por la empresa Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, SA, en virtud de su carácter de red claramente delimitado, y de su origen como forma de gestión directa de un servicio concedido por el Estado al Ayuntamiento de Barcelona. Paralelamente existe otra red gestionada inicialmente por Ferrocarriles de Sarriá, SA, –no comprendida en la Ley de 26 de diciembre de 1957– respecto de la cual el Estado mantuvo siempre la plena titularidad, se traspasó a la Generalidad, que ejerce su competencia igualmente plena, a través de Ferrocarriles de la Generalidad, SA. Por otra parte, es clara también la integración de la red urbana de los Ferrocarriles de la Generalidad –antiguo Ferrocarril de Sarriá– en la red interurbana que traspasa el ámbito metropolitano. Finalmente, el artículo 15 del Real Decreto 2115/1978, de transferencias a la Generalidad, excluye de la competencia de la Generalidad aquellas líneas de ferrocarril que, pese a discurrir íntegramente dentro del territorio de Cataluña, están integradas en la red que gestiona RENFE.

Pues bien, lo que es evidente es que la Línea 9, objeto de este Dictamen, forma parte de la red que siempre ha sido competencia municipal en los términos expuestos anteriormente.

Confirma esta afirmación el hecho de que el crecimiento del transporte suburbano del área metropolitana se ha hecho a partir de la red gestionada por Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, SA y con carácter claro de servicio público local, primero del Ayuntamiento de Barcelona, después de la CMB y ahora de la EMT; mientras que la red urbana e interurbana de los Ferrocarriles de la Generalidad se mantiene tal y como era en sus orígenes.

Es más, es preciso señalar que la previsión y el trazado de nuevas líneas se contiene en los sucesivos planes de Metro de Barcelona, y que en el caso de la ahora denominada Línea 9, aparece ya perfectamente concebida, con las naturales y progresivas concreciones, como una parte integrante de la red de Metro desde el año 1967, en plena vigencia de la caracterización municipal del Metro. La Línea 9 forma parte de la red municipal, que desde el Estatuto Municipal de 1924 se ha entendido como de competencia local.

VI.- El contenido del principio de autonomía local se complementa en la actualidad con lo que establece la Carta Europea de la Autonomía Local, a la que se refiere el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 159/2001, de 5 de julio, Fundamento Jurídico 4. El artículo 2.1 establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, y el apartado 3 añade que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.”

La formulación del principio de subsidiariedad obliga a interpretar la normativa que nos ocupa en favor de la competencia local. Ciertamente, al tratarse de un servicio interurbano, que requiere fuertes inversiones y que está relacionado con otros sistemas de transporte, es necesaria la intervención de una Administración superior. Pero ello no justifica que pueda ignorarse totalmente la presencia local. La eficacia en la gestión no tiene porqué quedar afectada por la intervención local. Por otra parte, el carácter interurbano del servicio no comporta necesariamente que éste tenga que pasar a ser de titularidad autonómica. Existen entes locales supramunicipales que pueden asumir la prestación del servicio. De hecho, ésta es la solución actual, mediante la EMT. Y hay que recordar que la reserva que se hacía de este servicio a los entes locales en el artículo 86 de la LRBRL era referida a los entes locales en su conjunto.

El principio de subsidiariedad implica que en aquellos supuestos en los que la prevalencia de la autonomía local es posible sin que las otras competencias o principios en juego resulten desvirtuados, debe imponerse la primera. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de febrero de 1998 (Ponente: Fernando Ledesma) establece el valor del principio de “primacía de la voluntad municipal”, ante una cuestión que podría resolverse, desde una perspectiva estrictamente técnica, de forma indistinta a favor de la competencia local o de la autonómica.

En definitiva, la Carta Europea de Autonomía Local refuerza el contenido del principio de autonomía local, y también debería haberse tenido en cuenta en el momento de determinar la constitucionalidad del artículo 79 de la Ley 31/2002.

VII.- Finalmente, haremos una breve referencia a las dos líneas argumentales básicas del Dictamen, en las que se fundamenta la tesis favorable a la constitucionalidad del artículo analizado.

Por una parte se dice:

“Pues bien, esta titularidad competencial de la Entidad Metropolitana del Transporte sobre la gestión de los servicios de transporte público subterráneo de

viajeros de Barcelona –en realidad, de todos aquéllos que sean realizados en toda el área definida por el territorio del conjunto de los municipios antes mencionados– es la que demuestra de forma evidente, y sin necesidad de tener que entrar en ulteriores consideraciones, que en el presente caso no se ha incidido en la garantía institucional de los municipios integrados en dicha Entidad.

Efectivamente, si la gestión del transporte público interurbano subterráneo de viajeros fuera una competencia mínima conjunta de todos o específica de alguno de los municipios que componen la Entidad Metropolitana del Transporte, esta competencia no habría podido ser asignada ni podría ostentarla la expresada Entidad sin lesionar la autonomía municipal, ya que precisamente las competencias mínimas son las que constituyen el núcleo indisponible para el legislador ordinario, en tanto que son ellas las que configuran la imagen que la conciencia social tiene en cada tiempo y lugar de las respectivas entidades municipales. Por lo tanto, el hecho de que sea la propia Entidad Metropolitana la que ostente las competencias de gestión sobre los mencionados servicios demuestra claramente que éstos no forman parte del reducto indisponible señalado para la preservación de la autonomía municipal (...).” (F IV)

A mi entender, este argumento, al margen de otras consideraciones que podrían hacerse, no afecta al objeto del Dictamen, ya que, como hemos dicho desde un principio, lo que nos compete determinar no es a qué Administración corresponde la competencia para la gestión del servicio interurbano de viajeros, ni cuál debe ser la forma de participación de las entidades locales en este servicio, sino si el artículo 79 de la Ley 31/2002, al negar toda intervención a las entidades locales en la ordenación de una línea de metro, fundamental para el servicio de transporte público de viajeros de los entes locales que solicitan el Dictamen, vulnera o no el principio de autonomía local. Pero además, a mi juicio, el hecho de que la EMT ostente las competencias de gestión del servicio lo que demuestra es que el legislador catalán de 1985 fue consciente de que no podía negar la intervención de los entes locales en esta materia, y por esto otorgó la gestión del servicio a un ente local. Atribuyó a la Generalidad la planificación, pero la gestión del servicio la atribuyó a un ente local. Por esta razón la Ley respetó el principio de autonomía local, ya que la competencia la mantienen los municipios a través de un ente local, la EMT, en cuyo gobierno participan los municipios. La competencia de la EMT lo que hace es corroborar el carácter local de la materia que analizamos, no negarla como, de forma que no llegamos a comprender, afirma el Dictamen.

Por otra parte, se insiste en el hecho de que se trata de un servicio interurbano y no urbano. A partir de aquí se aplican los criterios propios para delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas para concluir que, al superar el ámbito del término municipal, la competencia pasa a ser autonómica.

Nuevamente, considero necesario reiterar la singularidad de la cuestión que se nos plantea. Lo que nos corresponde determinar es si el principio de autonomía local obliga a garantizar una intervención local en la materia de transporte de viajeros, materia que el artículo 25.11) de la LRBRL reconoce como de competencia local. Y para dar respuesta a esta pregunta debemos considerar el conjunto de los elementos que conforman el principio de autonomía local, a los que nos hemos referido con anterioridad. Y de acuerdo con estos criterios debe concluirse que la administración de una línea de metro, que forma parte de una red metropolitana, que tiene paradas en los municipios, y que tiene como función permitir el desplazamiento diario de los habitantes municipales desde su vivienda al lugar de

trabajo, constituye una materia de interés local. Por lo tanto, nos encontramos ante una materia en la que debe garantizarse algún tipo de participación de la Administración Local.

Además, es preciso señalar que la LRBRL no utiliza el criterio territorial al determinar la competencia municipal en el artículo 25.11) ni en el artículo 86 (sólo hace referencia al concepto de transporte urbano al fijar los servicios mínimos). Además, la LRBRL prevé formas de coordinación respetuosas con la autonomía local cuando el ejercicio de la competencia local supere el estricto término de un municipio (arts. 10 y 55 a 59 de la LRBRL). Por último, es preciso recordar nuevamente el principio de subsidiariedad, que obliga a buscar fórmulas respetuosas con la autonomía local.

En definitiva, cuando se trata de valorar el contenido del principio de autonomía local, el hecho de que nos encontramos con un servicio de transporte interurbano no es un criterio determinante para concluir que los entes locales pierden toda capacidad de intervención. En este caso no puede trasladarse acríticamente el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y lo que resultaba necesario era partir del propio contenido del principio de autonomía local. De acuerdo con este principio, en la regulación y en la gestión de la Línea 9, como línea de metro que conecta diversos municipios y que se integra en una red metropolitana, era imprescindible garantizar alguna forma de intervención de los entes locales afectados.

Como ya hemos dicho, no nos corresponde determinar la fórmula de intervención, pero en todo caso debe ser una fórmula que, como ha establecido el Tribunal Constitucional, garantice “la participación efectiva en los asuntos que les atañen” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4).

En todo caso, y con el fin de debatir una última consideración que se contiene en el Dictamen, es evidente que el hecho de que el artículo 79 de la Ley 31/2002 no excluya que la EMT (u otro ente de carácter local) pueda llegar a ser el ente prestatario del servicio de transporte de la Línea 9 no da satisfacción a este derecho de intervención que forma parte del principio de autonomía local. La posibilidad de llegar a ser prestatario del servicio equipara a los entes locales con cualquier entidad privada. Sólo faltaría que la ley hubiera establecido la imposibilidad de que los entes locales, en ejercicio de su libre iniciativa económica, pudiesen concurrir de forma individual o asociada al proceso de adjudicación del servicio. La participación efectiva a que alude el Tribunal Constitucional es en el ejercicio de la competencia y, por lo tanto, en la ordenación de la Línea 9, en la decisión sobre su forma de gestión y, si es gestión indirecta, en el proceso de adjudicación. Por lo tanto, esta posibilidad de ser adjudicatario del servicio es irrelevante a los efectos de determinar si el artículo que analizamos respeta o no el principio de autonomía local.

VIII.- En definitiva, podemos concluir que:

a. El transporte público subterráneo de viajeros forma parte de los asuntos de interés local, tal y como ha establecido el legislador básico en los artículos 25.11), 26.1 y 86, y como acredita la evolución histórica de la regulación de la intervención administrativa en este ámbito.

b. La Línea 9 del metro es una línea de gran importancia para los municipios afectados, presta el servicio de transporte de viajeros a los vecinos de los municipios

en su actividad diaria, y se integra en una red metropolitana que siempre ha sido de carácter local.

c. El carácter interurbano del servicio no altera el hecho de tratarse de un servicio de interés local, ni se opone al redactado del artículo 25.11) de la LRBRL, ni impide encontrar fórmulas de intervención de los entes locales respetuosas con el principio de autonomía local. El principio de subsidiariedad reconocido en la Carta Europea de Autonomía Local obliga a buscar estas fórmulas respetuosas con la presencia local.

d. El principio de autonomía local exige que en la ordenación y gestión de un servicio como el transporte público de viajeros mediante un metro interurbano se dé participación a los entes locales. Debe reclamarse este derecho, si bien no nos corresponde determinar cómo puede hacerse efectivo este derecho de intervención, al existir diversas fórmulas posibles.

Por todo lo que se ha expuesto, considero que el Dictamen hubiera debido declarar la inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley 31/2002 y que vulnera el principio de autonomía local por el hecho de no haber previsto ningún tipo de intervención de los entes locales en la ordenación y en la gestión de la Línea 9 del metro.

Barcelona, 28 de abril de 2003.

VOTO PARTICULAR que formula el consejero señor Jaume Renyer Alimbau, al amparo del artículo 50 del Reglamento Provisional de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, al Dictamen núm. 240, emitido con fecha 25 de abril de 2003.

Mi voto particular está motivado porque disiento totalmente de la conclusión de este Dictamen, que refleja la opinión mayoritaria del Consejo Consultivo. Como ponente, había redactado inicialmente el Fundamento II con la intención de situar los antecedentes históricos y legislativos que prefiguran la vigente distribución de competencias entre las diversas administraciones que intervienen en materia de transporte urbano de viajeros y, en el Fundamento III, sintetizaba cuáles debían ser las competencias de la Generalidad a partir de una visión integradora y no fragmentaria de los ordenamientos reguladores de la Administración Autonómica y Local. A mi juicio, la Generalidad, en el ejercicio combinado de las potestades que derivan de sus dos títulos competenciales, transportes y régimen local, está habilitada para:

a) Planificar y ordenar el sistema general de transporte público de viajeros a través del Plan Intermodal de Transportes que aprueba definitivamente el Gobierno de la Generalidad.

b) Administrar las infraestructuras ferroviarias de Cataluña, incluidas las del ferrocarril metropolitano.

c) Determinar la forma de gestión conjunta de las competencias municipales mínimas en materia de transportes urbanos de viajeros que, como en el caso del ferrocarril metropolitano, no pueden ejercerse más que agrupadamente.

d) Gestionar los servicios ferroviarios de su competencia utilizando las formas directas e indirectas de prestación de los servicios públicos.

El artículo 79 de la Ley 31/2002 del Parlamento de Cataluña, que faculta al Gobierno de la Generalidad para encomendar al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña la administración de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano, debe entenderse limitado a la infraestructura de esta nueva Línea, dado que si bien la Generalidad es titular de la competencia sobre todos los ferrocarriles que transcurren íntegramente por el territorio de Cataluña, por lo tanto, también de los metropolitanos, no puede ignorar las competencias locales de gestión del transporte público subterráneo de viajeros, encomendadas por ley a la EMT. Este criterio lo fundamenta en las siguientes consideraciones:

A) La delimitación del ámbito competencial local en relación con el transporte colectivo de viajeros por ferrocarril subterráneo de carácter interurbano requiere, en primer lugar clarificar cuál es el carácter de esta competencia y su vinculación con la autonomía local. La LRBRL se refiere específicamente en tres artículos a la competencia municipal sobre el transporte colectivo urbano de viajeros: el artículo 25.2 LRBRL, que establece que los municipios ejercerán en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: transporte público de viajeros (letra ll). Hay que precisar, sin embargo, que este precepto no atribuye directamente auténticas competencias propias a los ayuntamientos, sino que se limita a establecer una serie de sectores materiales de intervención en los que la LRBRL ha considerado que existen intereses locales afectados. Como consecuencia de esto, la legislación sectorial deberá atribuir a los municipios un cierto ámbito competencial en los sectores mencionados, de alcance modulable según la opción del legislador, en función de la preponderancia que en cada momento histórico se otorgue a los intereses locales o supralocales presentes en la materia.

También contienen menciones específicas, el artículo 26.1.d) que al establecer los servicios mínimos obligatorios en función del nivel de población atribuye a los de más de 50.000 habitantes el transporte colectivo urbano de viajeros, y el 86.3, que enumera los servicios esenciales reservados incluyendo también el transporte de viajeros. Conviene puntualizar que el servicio mínimo obligatorio no es lo mismo que el servicio esencial reservado. Los primeros comportan un verdadero otorgamiento de competencias a los entes locales, ya que a la vez que la LRBRL les impone estas obligaciones, les da la garantía de un ámbito prestacional indisponible para el legislador sectorial, que en el momento de regular la redistribución de competencias entre diversas administraciones públicas no puede desposeerlos de los servicios enumerados en el artículo 26 ni privarlos de intervención en las materias del artículo 25.2. En cambio, en los servicios esenciales del artículo 86.3, la LRBRL otorga a los ayuntamientos una potestad para establecerlos y gestionarlos con exclusión de la concurrencia con los particulares, reservando a la exclusiva decisión de la entidad local lo referente a la forma directa o indirecta de su prestación. Es la fórmula que impropia todavía se denomina establecimiento de régimen de monopolio en la legislación local vigente en el Estado español.

Las materias enumeradas en el artículo 86.3 LRBRL, están todas incluidas, salvo el servicio de suministros de gas y calefacción, dentro de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.2 de la misma Ley.

Por su parte, la Ley 7/1987 incluye, dentro de las materias en las que los entes locales tienen competencias, la del transporte público de viajeros (art. 5. b). El transporte público de viajeros es una competencia propia de los municipios (art. 63.2.m, de la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña), en relación a

la cual las leyes deben determinar las competencias de los municipios en función de: a) los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos; b) la capacidad de gestión del municipio; c) las características propias de cada actividad pública y d) el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos (art. 63.3). Finalmente, al igual que la LRBRL, este servicio se configura en la Ley municipal catalana como un servicio mínimo de prestación local obligatoria en el caso de los municipios de más de cincuenta mil habitantes [art. 64.d)].

Estos preceptos de la LRBRL y la LMRLC es necesario relacionarlos con el artículo 2.1 LRBRL:

“1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.”

Este precepto contiene las directrices que deben permitir concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local y la asignación de las competencias que se derivan, dadas las características de la actividad pública y la capacidad de gestión de las entidades locales, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos. La propia Ley, en los artículos 25 y 26, delimita las materias en las que necesariamente las entidades locales deberán tener competencias, pero la concreción última de las competencias locales corresponde a la legislación sectorial, estatal o autonómica.

El Tribunal Constitucional ha ido consolidando una amplia jurisprudencia sobre la autonomía local. Así, en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero (FJ 39) establece que: “Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible” (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.º).” Y, más recientemente, en la Sentencia 159/2001, de 5 de julio, (FJ 4) dice:

“El cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local (la LBRL de 1985). Esta ley puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los arts. 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se

refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

Una manifestación significativa de ello es la de que el legislador al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL: “En el sistema arbitrado por el art. 2.1 LBRL... se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido” (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 3). Así que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero, F. 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE) “interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata.”

Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, “tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/1988, de 22 de diciembre, F. 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado “bloque de la constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC).”

En el Dictamen del Consejo Consultivo núm. 130, de 13 de agosto de 1986, sobre el Proyecto de Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, y específicamente sobre el servicio municipal de transportes se dijo que: “Efectivamente, en relación con el Proyecto de Ley que dictaminamos, estamos ante una actividad pública que puede afectar a los intereses propios del ente local, como es el transporte. Sin embargo, la atribución de competencias en la materia no es constitucionalmente exigible –ni tampoco constitucionalmente desdeñable– desde el momento que corresponde al Parlamento de Cataluña apreciar si en esta legislación sectorial es procedente atribuir competencias específicas a las entidades locales, en atención a los criterios políticos ya señalados en el artículo 2 de la Ley de Bases.

Por otra parte, el artículo 25.1 y 2 de la Ley de Bases, después de otorgar al Municipio un amplio margen para promover actividades y prestar servicios públicos, en el ámbito de sus competencias, establece un listado, entre las cuales se encuentra el transporte público de viajeros. Pero el ejercicio de esta competencia tiene lugar en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2); el artículo 25.3 añade “sólo la Ley determina las

competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”. Como puede verse, destaca en la atribución de competencias municipales no sólo la reserva de Ley, sino también su conexión con la opción política ya examinada del artículo 2.1.

De todo esto se deriva, por lo que se refiere al Proyecto de Ley que dictaminamos, que sólo el legislador puede atribuir competencias propias a los municipios (e igualmente a la provincia, conformemente al artículo 36 de la Ley de Bases, y a las comarcas, según el artículo 42.3), aplicando a este efecto los criterios fijados en el artículo 2 de la propia Ley de Bases.

Lo que, evidentemente, no puede hacer ningún Parlamento de Comunidad Autónoma es privar a los municipios de las competencias a las que se refiere el artículo 26.1 de la Ley de Bases, y, por lo que ahora nos interesa, de la referente al transporte colectivo urbano de viajeros que establece el mencionado artículo 26.1d.” (F IX)

En conclusión, el servicio mínimo obligatorio de transporte colectivo de viajeros para los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes está protegido por la autonomía local garantizada por la Constitución.

B) En segundo lugar, hay que preguntarse si puede desglosarse el servicio de ferrocarril metropolitano de la competencia local sobre el transporte colectivo urbano de viajeros. Cuando la LRBRL trata el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros no especifica el alcance de este concepto ni sus modalidades prestacionales. Tradicionalmente, la doctrina especializada ha reunido bajo esta denominación común, tanto el ferrocarril metropolitano como los transportes urbanos de superficie mediante autobuses. Una definición globalizadora del servicio de transporte urbano puede deducirse del artículo 29 de la Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor que considera que son los servicios que discurren íntegramente por suelo urbano o urbanizable, así como también los dedicados exclusivamente a comunicar suelos urbanos o urbanizables, dentro de un mismo término municipal. Acotando más la definición, podemos convenir en definirlos como los servicios públicos de titularidad municipal de carácter regular, permanente y que sean de uso general. El transporte urbano definido así engloba, por lo tanto, diversas modalidades de medios de servicio de transporte que la LRBRL no especifica, como tampoco lo hace la LMRLC. Por lo tanto, debemos entender que las competencias municipales respecto del transporte urbano de viajeros tienen naturaleza original y primaria, y consecuentemente son de carácter general, que no quiere decir en absoluto exclusivo, pero sí omnicompreensivo de todas las variantes del transporte de viajeros.

Ahora bien, la coordinación entre las competencias municipales sobre transporte urbano y las de la Generalidad sobre transporte interurbano llevan a establecer un sistema común e integrado de transportes públicos, ya previsto en el mismo ordenamiento local (arts. 7.2, 10 y 55 LRBRL). Estas previsiones no conducen a regímenes jurídicos uniformes, sino que dada la complejidad del servicio y la capacidad de los ayuntamientos, el grueso competencial de los municipios es más amplio en el caso del transporte de superficie que en el del ferrocarril subterráneo, donde la intervención de la Generalidad es más intensa. Pero en ningún caso puede llegarse a reducir a cero las competencias locales ni segregar del conjunto competencial local el ferrocarril metropolitano, para asumirlo, como titularidad exclusiva de la Generalidad porque, como hemos visto, se trata de una competencia que forma parte del núcleo de la autonomía local, que el legislador catalán no puede

disminuir. La afirmación que se hace en el cuerpo del Dictamen, en el sentido de que concluye que los transportes que caracterizan lo indisponible de la autonomía municipal son únicamente los terrestres de superficie de ámbito urbano, está poco fundamentada y es, a mi parecer, inconstitucional.

C) Una vez establecida la integración del transporte urbano de viajeros dentro del núcleo de la autonomía local y el carácter omnicomprendido de esta competencia, hay que averiguar cuál es el vínculo entre la competencia municipal sobre el transporte urbano colectivo de viajeros y la competencia de la EMT.

En el texto del Dictamen, después de desglosar el transporte de viajeros por ferrocarril metropolitano del bloque competencial local en materia de transporte urbano de viajeros, se complementa y justifica esta conclusión con el argumento de que el servicio de ferrocarril metropolitano no forma parte del reducto indisponible de la autonomía local, ya que si así fuera, no podría ser asignado a la EMT. Es decir, los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.1 LRBRL sólo pueden ser prestados por los propios ayuntamientos, ya que si se prestan a nivel supramunicipal automáticamente pasan a ser competencia de la Generalidad.

Aplicada esta teoría al caso que analizamos, el transporte de viajeros por ferrocarril urbano, si se mantuviera dentro de los estrictos límites del término municipal de Barcelona, podría ser considerado servicio mínimo local, pero al traspasar la frontera de la ciudad se convierte en competencia autonómica. De ello se deduce que la potestad de la Generalidad para crear la EMT comporta el derecho a decidir qué servicios municipales tienen el carácter de mínimos obligatorios y cuáles no. Se confunde la potestad autonómica para determinar la forma de gestión conjunta de una competencia municipal mínima con la facultad de intervenir en la definición de la existencia o no de la propia competencia.

Si una ley del Parlamento de Cataluña no hubiera creado la EMT, la competencia municipal en materia de transportes urbanos continuaría subsistiendo y podrían ser los propios ayuntamientos, interesados directamente en la prestación de este servicio, los que se agruparan voluntariamente para gestionarlo y solicitar a la Generalidad el reconocimiento o la delimitación de su ámbito material de prestación, eventualidad a la que la Administración catalana no podría negarse ni ignorar esta petición, fundamentada en la autonomía local, en los términos que hemos analizado anteriormente.

Dado que la naturaleza del transporte urbano de viajeros por ferrocarril interesa a diversos municipios que forman un entramado urbano, no puede prestarse aisladamente sino que debe hacerse de forma asociada (art. 26.1 LRBRL), vista la unidad de gestión de este servicio. Esta fórmula asociativa puede ser voluntaria, mediante las diversas modalidades que contempla la legislación de régimen local, como son el consorcio, la mancomunidad o la sociedad mercantil de capital íntegramente público perteneciente a diversas entidades locales. Sin embargo, puede ser establecida por imperativo legal, como en el caso de Cataluña, cuando ya hemos visto que la Generalidad ha hecho uso de las competencias del artículo 9.8 EAC sobre régimen local, extinguiendo la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto. La EMMB, también denominada Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB), era un ente local que agrupaba los municipios de Barcelona y su entorno metropolitano (veinticinco municipios en total), con la finalidad de prestar determinados servicios de interés, relevantes para el conjunto del área metropolitana, entre los que se incluía el del transporte de viajeros [art. 10.2.a)].

En virtud de la disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley 7/1987, de 4 de abril, sobre la Conurbación de Barcelona, la Entidad Metropolitana del Transporte, EMT, sucedió a la extinguida CMB, como entidad local integradora de los municipios comprendidos en su ámbito (dieciocho municipios en total) para la planificación conjunta, la programación, la coordinación, la gestión y la ejecución de determinados servicios (2.2.b). Y, concretamente, también la sucedió en la prestación de los servicios de transporte de viajeros contemplados en el artículo 16 de la referida Ley 7/1987.

Las entidades metropolitanas son definidas en la legislación catalana de régimen local como entidades locales integradas por los municipios comprendidos en su territorio, a las que puede corresponder la planificación, la coordinación o la gestión de aquellos servicios municipales que hagan necesaria una actuación de alcance supramunicipal (art. 92 LMRLC).

Debemos insistir, como lo hace la Ley municipal catalana en que, según el artículo 93, la determinación por ley de los servicios que deben ser gestionados por los entes metropolitanos debe fundamentarse en el principio de autonomía municipal y la asignación de éstos debe justificarse “por la concurrencia de los elementos definidores del territorio.”

Este precepto no quiere decir que las entidades metropolitanas no puedan gestionar los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.1 LRBRL, tal y como se interpreta en el cuerpo del Dictamen, por deducir, a sensu contrario, que si son atribuidos a la EMT se demuestra que estos servicios no forman parte del reducto indisponible que preserva la autonomía local.

Todo lo contrario, los servicios mínimos conservan esta naturaleza, independientemente de que se presten mediante fórmulas asociativas supramunicipales voluntarias o impuestas por ley. La ley puede determinar la fórmula metropolitana de prestación pero no puede desnaturalizar la competencia local.

La referencia contenida en el artículo 16.1.c) de la Ley 7/1987 en el sentido de que las competencias de la EMT se prestan sin perjuicio de las que corresponden a la Generalidad, tiene que entenderse en el sentido de que la gestión que puede hacer la EMT está sometida a la competencia de la Generalidad para planificar y ordenar el sistema general de transportes públicos de viajeros y coordinar los servicios interurbanos por medio del Plan Intermodal de Transportes, de conformidad con los artículos 9 a 12 de la Ley 7/1987 y los artículos 12 a 16 del Decreto 177/1987, de 19 de mayo; y sin perjuicio también de las competencias de la Generalidad en materia de financiación, construcción e inversiones y tarifas, contenidas en el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de Transferencias de la Administración del Estado a la Generalidad y en el posterior Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, de Régimen del Transporte Metropolitano de Barcelona.

Con estas limitaciones la competencia para “prestar” el servicio de transporte suburbano quedaría concretada en la organización y la gestión, en ejercicio de la potestad de autoorganización, reconocida a las Entidades Metropolitanas por el artículo 8.3 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. La EMT es plenamente competente para adoptar la forma de gestión del servicio que crea más conveniente, tal y como reconoce el artículo 233 de la referida Ley municipal, cuando declara que “la facultad de establecer el sistema de gestión de

los servicios públicos corresponde a la potestad organizadora de los entes locales”, refiriéndose después a la gestión directa e indirecta y a las diferentes modalidades típicas de una y otra que delimitan la discrecionalidad de esta potestad de organización de los servicios. En este sentido, debería ser la EMT, en ejercicio de la potestad de organización del servicio a la que antes nos hemos referido, quien optara por la gestión directa o indirecta del transporte suburbano.

Respecto al ámbito territorial de la competencia, no hay duda de que se extiende a todos los municipios que integran la EMT. La expresión “transporte público subterráneo de Barcelona” no puede tener, en ningún caso, un sentido de limitación de la competencia al término municipal de Barcelona, dado que esto sería contrario de forma patente y opuesta a la propia naturaleza de la EMT, a su sucesión en la titularidad de un servicio que ya se prestaba en un ámbito supramunicipal a través de la CMB (disposición adicional segunda, apartado 1, de la Ley 7/87), y contradictorio con la inclusión de los servicios gestionados por Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A. –de ámbito supramunicipal– entre los que componen el sistema de transportes de los artículos 9 y 10 de la Ley 7/1987. La expresión “Barcelona” tiene en el artículo 16.1 c) de la Ley 7/1987 inevitablemente un sentido amplio referido al ámbito territorial de la Entidad Local de que se trata, la EMT. Los criterios de interpretación de las normas contenidos en el artículo 3.1 del Código Civil no admiten de ninguna manera una reducción de la competencia de la EMT, en materia de transporte suburbano, en el término municipal de Barcelona.

Por lo tanto, limitada la competencia de la Generalidad a la planificación y a la administración de la infraestructura del ferrocarril metropolitano, la prestación del servicio debe ser reservada en el ámbito local actualmente articulado a través de la EMT, pero en todo caso subsistiendo la competencia propia y originaria de los ayuntamientos.

D) Afirmada la existencia de la competencia local en materia de transporte urbano de viajeros por ferrocarril ejercida a través de la EMT, es preciso delimitar el servicio mínimo local indisponible para el legislador catalán del ámbito competencial a la Generalidad.

La Ley 7/1987, aporta el criterio delimitador entre las competencias reservadas a la Generalidad y las que corresponden a los municipios agrupados por la propia ley en la EMT.

Si hacemos una interpretación conjunta de los artículos 9.1 y 16.1.c) podemos concluir que a la Generalidad le corresponde “planificar y ordenar el sistema general de transporte público de viajeros y coordinar los servicios interurbanos” y a la EMT “prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Generalidad.” Podemos precisar aún más, a partir de la distinción entre infraestructuras de ferrocarril (túneles, vías, señalización...), que corresponden a la Generalidad y elementos super-estructurales (trenes, personal, atención al usuario, recaudación de tarifas, y precios públicos, limpieza, seguridad ...), que corresponden a los ayuntamientos. Esta diferenciación entre titularidades infraestructurales y superestructurales se contempla en el propio Estatuto de Autonomía (art. 11.9), que prevé que la Generalidad pueda asumir competencias ejecutivas sobre transporte de mercancías y viajeros con origen y destino en territorio catalán “(...) aunque circulen encima de las estructuras de titularidad estatal a que se refiere el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (...).”

El hecho de contemplar competencias autonómicas sobre infraestructuras de titularidad estatal permite superar la tradicional unicidad del sistema público ferroviario español ligado a una concepción monopolista en la que el titular lo era no sólo del servicio sino también de las infraestructuras, cuando el ferrocarril se percibía como una unidad formulada por los caminos de hierro y por los trenes que circulaban por encima, que comportaba una explotación indivisible. Ello implicaba que la titularidad de las vías arrastraba la del servicio que se prestaba sobre ellas.

Lo cierto es que, como hemos visto, el artículo 17 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, sobre transferencias de competencias del Estado a la Generalidad, dice literalmente que se transfieren de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña las competencias sobre ferrocarriles metropolitanos ... así como las reguladas para el Ferrocarril Metropolitano de Barcelona por la Ley de 26 de diciembre de 1957 y sus disposiciones de desarrollo. La transferencia que se opera en este artículo incluye los derechos del Estado sobre el patrimonio y bienes de Ferrocarril Metropolitano de Barcelona.

Es interesante subrayar que esta Norma reglamentaria hace una referencia genérica a las competencias del Estado y sólo concreta su contenido al referirse a las competencias derivadas de la titularidad de los bienes afectados al servicio. En cambio, todos los otros artículos del Real Decreto que se refieren a otras modalidades de transporte concretan que la transferencia abarca la concesión, autorización, explotación e inspección de los servicios de transporte por cable (art. 13), la concesión, autorización y explotación del servicio de transporte por trolebús (art. 14), el establecimiento, la organización, y la explotación e inspección de los ferrocarriles y tranvías (art. 15), la concesión, la autorización y la explotación de los servicios de transporte de viajeros por carretera de carácter interurbano (art. 18). En cambio, en el caso del ferrocarril metropolitano no se hace referencia al alcance de la transferencia, salvo el contenido patrimonial de las infraestructuras.

Estas transferencias se remiten expresamente a las competencias atribuidas por la Ley del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona del año 1957 y, por lo tanto, se dejan vigentes de forma expresa (art. 29) las competencias de gestión de la Corporación Metropolitana de Barcelona, es decir, las competencias locales. Esto encaja perfectamente en la mencionada Ley del Ferrocarril Metropolitano de Barcelona de 1957, según la cual, en base al expediente de municipalización del Metro aprobado en el año 1952, el Estado toma a su cargo el desarrollo y la ejecución de las infraestructuras (art. 1) y adjudica la explotación de los nuevos proyectos constructivos al Ayuntamiento de Barcelona (art. 2).

El Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, sobre el Régimen del Transporte Metropolitano de Barcelona, hizo una declaración que iba a contracorriente respecto de la evolución normativa, que realmente consideraba al Ayuntamiento de Barcelona como titular del servicio. En el artículo 1 de este Real Decreto se dice que: “La Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio y con la disposición transitoria sexta, apartado seis, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ostenta la competencia sobre el servicio público del ferrocarril metropolitano de Barcelona del que es concesionario el Ayuntamiento de Barcelona según lo establecido en la Ley de 26 de diciembre de 1957.”

Lo jurídicamente cierto es que, por una parte, el Real Decreto 2115/1978 no podía transferir a la Generalidad potestades más allá de las limitadas facultades de planificación y regulación que conservaba el Estado en detrimento de las competencias que había asumido el Ayuntamiento de Barcelona y, más aún si

tenemos en cuenta que el ferrocarril metropolitano se encontraba entre los servicios susceptibles de ser metropolitanizados por la CMB. Por último, es preciso destacar que la cobertura legal del Real Decreto 1533/1981 es sólo la disposición final tercera de la Ley 32/1979, de 8 de noviembre, sobre la publicación del metro de Madrid en favor del Ayuntamiento de aquella capital, que autoriza al Gobierno a adaptar el régimen en vigor del ferrocarril metropolitano de Barcelona, entre otros, de acuerdo con los criterios contenidos en la propia Ley y de conformidad con la corporación local afectada. Y el criterio básico que establece el artículo primero de la referida Ley es que la titularidad del metro es municipal y que el ayuntamiento se subroga en la posición de concedente que tuviera el Estado.

Con estos antecedentes, una interpretación integradora de las competencias autonómicas y locales que puede deducirse de un análisis conjunto de los artículos 9.1 y 16.1.c) de la Ley 7/1987, puede llevar a concluir que la administración de la infraestructura ferroviaria corresponde a la Generalidad y la prestación del servicio de carácter superestructural corresponde a los ayuntamientos agrupados en la EMT.

E) Una vez delimitadas las competencias de la Generalidad y de los entes locales, hay que precisar cómo se articulan unas y otras. Como hemos visto, hasta la transferencia a la Generalidad, la relación entre el titular de la infraestructura (el Estado) y el titular del servicio (el Ayuntamiento) se estructuraba sobre la figura de una aparente concesión adjudicada por el Estado. Es preciso distinguir esta concesión, que es de uso de la obra pública estatal, de la concesión del servicio público. Esta última figura no es apropiada en el presente caso, ya que la titularidad de la prestación del servicio no la tenía el Estado sino el Ayuntamiento, por lo que no era posible conceder ni adjudicar un servicio del que no era titular el Estado.

El Real Decreto 1533/1981, de 5 de junio, que desarrolla el Decreto de Transferencias del Estado a la Generalidad, viene a profundizar en esta confusión, estableciendo que la Generalidad de Cataluña ostenta la competencia sobre el servicio público del ferrocarril metropolitano de Barcelona del que es concesionario el Ayuntamiento, de manera que confunde la titularidad de la obra pública (infraestructuras) con la titularidad del servicio público, y también la concesión sobre aquellas infraestructuras (concesión de dominio público), con el título competencial para la prestación del servicio. Según esta evolución legislativa, la Generalidad (antes el Estado), que financia la infraestructura y adjudica su explotación al Ayuntamiento de Barcelona, ha pasado a considerarse titular del servicio, el cual es prestado mediante una forma de gestión indirecta, como es la concesión de servicio público, en favor, hoy, de la EMT.

El artículo 79 de la Ley 31/2002, parte de este esquema de relación que corresponde a una etapa de la evolución jurídico-política del país, ya superada, y es lo que explica que cuando se construye un nuevo tramo del Metro, la Generalidad, por decreto, autoriza al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas para otorgar a la EMT la concesión para la explotación de la prolongación de la línea, y a continuación el Consejero, por Orden, viene a otorgar esta concesión a la EMT. Así, el ente local pasa a ser, aparentemente, un simple concesionario del servicio.

En conclusión, la EMT ejerce competencias propias de los entes locales, pero no como concesionaria de la Generalidad, sino que en el ámbito de sus potestades, puede prestar el servicio utilizando cualquiera de las formas de gestión directas e indirectas que permite la legislación de régimen local. La propia Ley 7/1987 establece fórmulas de coordinación entre los entes locales y la Generalidad como, por ejemplo, la Comisión Coordinadora del Transporte, prevista en su artículo 12.

Posteriormente, como ya hemos visto, se ha creado el Consorcio ATM, como instrumento de coordinación entre todas las administraciones con competencias en la materia. Con ello no se agotan las fórmulas, ya que pueden establecerse otros mecanismos, pero partiendo siempre del reconocimiento de las competencias propias del ente local. En el caso de una eventual comparecencia de la EMT o de los ayuntamientos en un concurso convocado para adjudicar la prestación del servicio de la Línea 9, no puede hablarse propiamente de una fórmula de coordinación, ni puede intentarse suplir por esta vía la falta de intervención de los entes locales en una competencia que les es propia.

F) ¿En qué medida puede verse afectado este servicio de transporte por la aplicación de las directrices comunitarias sobre transportes ferroviarios? En el caso del transporte público por ferrocarril, a diferencia del transporte por carretera, se ha aplicado tradicionalmente un régimen típico de servicio de monopolio, en el que el titular detenta no sólo el del servicio, sino también el de las infraestructuras. En otras palabras, el ferrocarril se ha venido tratando como una unidad de explotación indivisible o conjunta, que incluye no sólo la titularidad de las infraestructuras, sino también la actividad del transporte. No obstante, como hemos visto anteriormente, la Generalidad asumió, en la etapa preautonómica, mediante la correspondiente transferencia, el FEVE, aunque no asumió en ningún caso ni las vías ni los servicios que gestionaba RENFE. El régimen tradicional de explotación del ferrocarril (conjunto camino-vehículo: art.1.1.3º de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres) está en vías de experimentar cambios importantes hacia una liberalización en la prestación de este servicio y la necesidad de convertirlo en un medio de transporte competitivo, como también de abrir los mercados ferroviarios al transporte internacional de mercancías, vista la orientación que está tomando la normativa europea en esta materia.

Así, la Directiva del Consejo 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, marcó el inicio del proceso de liberalización de la gestión del ferrocarril en el ámbito de la Comunidad Europea. Tiene por objetivo facilitar la adaptación de los ferrocarriles comunitarios a las necesidades del mercado único e incrementar su eficacia, mediante la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria y de la explotación de los servicios de transporte de las empresas ferroviarias, de forma que es obligatoria la separación contable, y es voluntaria la separación orgánica o institucional. No obstante, es preciso indicar que quedan excluidas del ámbito de la aplicación de esta Directiva las empresas ferroviarias, cuya actividad se limite a la explotación del transporte urbano, suburbano o regional (art. 2.2). La Directiva 2001/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, que modifica la anterior, mantiene esta exclusión respecto a su ámbito de aplicación y pretende garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a las infraestructuras ferroviarias, mediante la separación de determinadas funciones esenciales como las de seguridad o de creación de un órgano de regulación que ejerza funciones de control y aplicación. Asimismo, la Directiva 95/18/CE, del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización (modificados por la Directiva 2001/13/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001), establece un amplio marco para la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

Finalmente, la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones para su utilización y certificación de seguridad, tiene como objeto principal alcanzar una mayor integración del sector

ferroviario de la Comunidad, mediante el establecimiento de los principios y de los procedimientos para la fijación y percepción de cánones para la utilización de infraestructuras ferroviarias y para la adjudicación de su capacidad. Respecto al ámbito de aplicación de esta Directiva, los Estados miembros podrán excluir las redes locales y regionales aisladas para los servicios de transporte de viajeros a través de una infraestructura ferroviaria, así como también las redes destinadas sólo a utilizarse para la prestación de servicios de transporte de viajeros urbanos o suburbanos (art.1.3).

La apelación al Derecho comunitario, que contiene el artículo 79 dictaminado, no legitima la posición de la Generalidad como titular de un servicio del que, aparentemente, debe abrirse la prestación a la libre concurrencia, situando así a los entes locales en la misma posición que las empresas privadas que quieran comparecer a la licitación para la adjudicación del derecho a utilizar la red metropolitana. En todo caso, lo que es evidente es que la transposición del Derecho comunitario no puede obligar a establecer fórmulas de libre concurrencia en el ámbito de la prestación del servicio, si este establecimiento altera el reparto interno de competencias dentro de los Estados de la Unión y, por lo tanto, también en el Reino de España, en lo que respecta a las administraciones públicas competentes para la prestación del servicio público de transporte subterráneo por ferrocarril.

G) Vistas las consideraciones anteriores, si se analiza el contenido detallado del artículo 79 de la Ley 31/2002, a mi juicio, puede afirmarse que:

a) El artículo empieza con una afirmación sin matices: “La Generalidad, como titular del servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona...” Teniendo en cuenta las competencias de la Administración Local en este ámbito, que hemos detallado anteriormente, la frase anterior, si no va acompañada de una mención del tipo “sin perjuicio de las competencias municipales en la materia”, vulneraría la autonomía local y, por lo tanto, sería inconstitucional.

b) La frase “... de acuerdo con lo que establece la normativa de la Unión Europea, en concreto la directiva reguladora de la administración en el ámbito del transporte ferroviario...”, por sí sola no es un título habilitador de competencias en favor de la Generalidad y, por lo tanto, debe entenderse que, en todo caso, la Generalidad podrá aplicar las determinaciones comunitarias en aquellas competencias que le son propias, es decir, la infraestructura de los transportes ferroviarios de Cataluña, incluidos los del ámbito metropolitano. Al igual que hemos dicho en el apartado anterior, todo ello sin poder entrar en la esfera competencial reservada a la Administración local.

c) El párrafo “...puede encomendar al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña la administración de la Línea 9 del ferrocarril metropolitano...” debe considerarse que apodera exclusivamente al referido Ente para la contratación de todos los servicios para la administración de la infraestructura ferroviaria. Una interpretación extensiva de este precepto, inclusive de la titularidad de las infraestructuras y del servicio que se presta sobre éstas por los entes locales, es inconstitucional porque prescinde absolutamente de las competencias propias de los entes locales.

d) La frase “Este ente debe someter a procedimientos de publicidad y concurrencia la prestación del servicio de esta línea...” es contraria a la autonomía local porque invade la esfera competencial propia de los entes locales que, como hemos fundamentado anteriormente, incluye la prestación del servicio; en definitiva:

la administración de todos los elementos super-estructurales que requiere el ferrocarril metropolitano.

e) La frase "... tiene derecho a percibir el correspondiente canon de concesión" es constitucional porque la Generalidad, en virtud de sus competencias estatutarias, puede financiar las inversiones en infraestructuras ferroviarias mediante la percepción de un canon, exigido a todas las empresas de servicios ferroviarios y entidades locales que utilicen estas infraestructuras. En cambio, no es constitucional la expresión "concesión", si se entiende referida al tipo de relación que tiene que existir entre la Administración de la Generalidad y las administraciones locales que utilizan las infraestructuras, ya que éstas no se encuentran vinculadas a la Generalidad por una relación concesional, porque están ejerciendo competencias propias en la materia.

Barcelona, 28 de abril de 2003.

4.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 2003 (BOE núm. 283, de 25 de noviembre de 2003).

4.5. ATC 359/2004, de 21 de septiembre, deniega la personación de la Entidad Metropolitana de Transporte como parte actora o "como comisionado nombrado al efecto".

Pleno, Magistrados Excms. Sres. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Pérez Vera, García-Calvo y Montiel, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 30 de mayo de 2003 diversos Procuradores de los Tribunales, en representación de la Entidad Metropolitana del Transporte y de los Ayuntamientos de Castedellfels, Cornellá de Llobregat, Gavá, Santa Coloma de Gramanet, Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Just Desvern y Viladecans, formalizan conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 11 de noviembre de 2003 se acordó admitir a trámite el conflicto de defensa de la autonomía local promovido por los Municipios de Castedellfels, Cornellá de Llobregat, Gavá, Santa Coloma de Gramanet, Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Just Desvern y Viladecans, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 75 quinqués.2 LOTC, al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como al Senado y al Congreso de los Diputados y al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó, antes de resolver sobre la admisión a trámite de la demanda promovida por la Entidad Metropolitana del Transporte, oír a las partes para que, dentro del plazo del traslado, expusieran lo que considerasen conveniente sobre la posible falta de legitimación de dicha Entidad. Por último se acordó publicar la

incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña”.

3. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó un escrito en el Registro del Tribunal el día 21 de noviembre de 2003 en el que manifiesta que se persona en el conflicto en nombre del Gobierno y su intención de no formular alegaciones, rogando que se le notifique en su día la Sentencia que ponga fin al proceso.

4. La Letrada del Parlamento de Cataluña, mediante escrito dirigido por correo al Tribunal, que tuvo entrada el día 25 de noviembre de 2003, solicita que se tenga por personado en el proceso al Parlamento de Cataluña y se le conceda una prórroga para formular alegaciones.

5. El día 27 de noviembre de 2003 el Presidente del Senado comunicó al Tribunal el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

6. El día 27 de noviembre de 2003 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personará en el procedimiento y no formulará alegaciones.

7. Por providencia de 2 de diciembre la Sección Tercera acordó tener por personada a la Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación del mismo, y concederle una prórroga de diez días para formular alegaciones.

8. La Letrada de la Generalidad de Cataluña presentó sus alegaciones, en representación de su Consejo de Gobierno, el día 16 de diciembre de 2003. En dicho escrito solicita del Tribunal que en su día dicte Sentencia por la que se declare que el precepto impugnado en el proceso no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada, y, en su caso, la constitucionalidad del mismo.

Mediante otrosí también solicita que se tenga por evacuado el trámite de alegaciones conferido y acuerde la falta de legitimación en el conflicto de la Entidad Metropolitana del Transporte. Dicha falta de legitimación se justifica del modo siguiente:

a) El marco normativo para la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local se encuentra en el Capítulo IV LOTC, arts. 75 bis a 75 quinquies, marco normativo que se encauza a proporcionar una vía directa de acceso al Tribunal Constitucional por parte de los entes a los que la Constitución reconoce la garantía institucional de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE).

De acuerdo con el art. 75 bis podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas con rango de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local.

Por otra parte, el art. 75 ter establece quiénes son los sujetos legitimados para plantear estos conflictos, estándolo los municipios o provincias que cumplan los requisitos allí regulados. Junto a ello se prevé un procedimiento complejo de tramitación de los conflictos. Las fórmulas previstas de legitimación conjunta, así como la complejidad procesal del procedimiento, fueron tenidos en cuenta por el legislador para propiciar fórmulas de cohesión y encuentro de las Entidades Locales legitimadas (art. 75 ter 4).

Este es el marco normativo al que hay que atenerse, y en él no figura como legitimada ninguna entidad local distinta al municipio o provincia, y ello siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos acerca del ámbito de aplicación de la norma que pretende impugnarse, requisitos ambos que no concurren en la Entidad Metropolitana del Transporte.

b) Lo expuesto justificaría, según la Letrada de la Generalidad, la falta de legitimación de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear el conflicto. Sin embargo la naturaleza de dicha entidad y su relación con el objeto de la Ley impugnada, así como las alegaciones del escrito de interposición, hacen conveniente realizar algunas consideraciones.

La primera es que la línea 9 del Ferrocarril Metropolitano transcurre bajo el subsuelo y cubre la demanda de cinco municipios: El Prat de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Barcelona, Santa Coloma de Gramanet y Badalona. Este dato, no controvertido, afecta de modo directo al ámbito de aplicación de la norma que se impugna y, por tanto, a los requisitos de legitimación.

Por su parte la Entidad Metropolitana de Transporte fue creada por Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia. Sin embargo dicha norma no se refiere exclusivamente al ámbito local, sino que se presenta como una Ley integradora, donde la Administración y el Gobierno de la Generalidad asumen la planificación y ordenación regional en todos los ámbitos que la Ley contempla. Concretamente, el Capítulo II de esa Ley (arts. 9 a 12) se titula "Planificación del Sistema de Transporte Público de Viajeros" y, según el art. 9, corresponde a la Generalidad planificar y ordenar los servicios interurbanos en el ámbito del Plan Intermodal de Transportes.

En este marco de coordinación autonómica para hacer posible la gestión y prestación de los distintos servicios supramunicipales de la conurbación de Barcelona la Entidad Metropolitana del Transporte se crea como un ente local con personalidad jurídica propia y capacidad plena para gestionar las atribuciones que le asigna la Ley. Dicha Entidad integra dieciocho municipios, pero el art. 15.2 de la Ley 7/1987 prevé que se pueda modificar el ámbito territorial de actuación. En definitiva lo anterior deriva de su naturaleza legal, pues la Constitución no garantiza su existencia.

La Letrada de la Generalidad examina a continuación las competencias de la Entidad, reguladas en el art. 16 de la Ley 7/1987, y llama la atención sobre el hecho de que no se le atribuye el transporte público subterráneo e interurbano de viajeros, sino el correspondiente a Barcelona, y ello sin perjuicio de las competencias de la Generalidad.

También rechaza la representación procesal de la Generalidad que puedan asimilarse la figura de la Entidad Metropolitana de Transporte y la del comisionado previsto en el art. 82.1 LOTC, limitada al recurso de inconstitucionalidad en los supuestos del art. 32.1.c) y d) LOTC (SSTC 150/1990, 42/1985 y 4/1981).

En realidad la interposición del recurso por dicha Entidad se ha efectuado bajo una técnica distinta a la del comisionado, pues los entes legitimados no han otorgado poderes a su favor, sino que aquélla ha intervenido directamente como sujeto legitimado con representación propia e independiente.

Por último señala que el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Generalidad sostiene que la Entidad Metropolitana de Transporte carece de legitimación para promover el conflicto.

9. La Letrada del Parlamento de Cataluña presenta el día 24 de diciembre de 2003 su escrito de alegaciones relativo al objeto de este proceso, evacuando también en dicho escrito el informe solicitado respecto a la existencia de legitimación activa en el conflicto por parte de la Entidad Metropolitana del Transporte.

Al efecto sostiene la falta de legitimación procesal por parte de dicha Entidad para plantear el conflicto, con apoyo en los siguientes argumentos:

a) La legitimación para iniciar este tipo de procesos es sumamente restringida, pues el art. 75 ter.1 LOTC reconoce, en primer lugar, legitimación a los municipios o provincias que sean destinatarios de la norma impugnada; en los demás casos, esto es, cuando el destinatario no es único se impone una legitimación colectiva de municipios o provincias, siempre que justifiquen ciertos criterios.

Partiendo de este presupuesto legal, altamente explícito y preciso, pese a su complejidad, se constata que el conflicto ha sido planteado por diversos Ayuntamientos y por la Entidad Metropolitana del Transporte.

Nada hay que objetar, según la Letrada del Parlamento de Cataluña, respecto de la legitimación procesal de los municipios que promueven el conflicto, pues quedan acreditados los requisitos que resultan exigibles para ello según los arts. 75.ter y 75 quater LOTC. Sin embargo no ocurre lo mismo respecto de la Entidad Metropolitana del Transporte.

De la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que incorporó a la LOTC su nuevo Capítulo IV en el Título IV, se aprecia que el legislador ha querido garantizar los intereses de los Entes Locales afectados, pero limitando el ámbito de los sujetos legitimados para plantear este tipo de procesos a los municipios y provincias que cumplan ciertos requisitos. En definitiva, el legislador hubiera podido ampliar el elenco de los sujetos activamente legitimados, pero el legislador ha hecho explícita su voluntad restrictiva al respecto, tanto en la Exposición de Motivos, cuanto en la parte dispositiva de la Ley (art. 75.ter.1), siendo apreciable también la determinación del legislador de otorgar a las asociaciones de las Entidades Locales una función específica de asistencia a las mismas, derivándose de todo ello la inexistencia de una posible laguna legal.

b) De otro lado, el hecho de que el legislador se haya ocupado de precisar la postulación y representación de los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas en los restantes tipos de procesos constitucionales y no lo haya hecho para los entes locales en estos procesos, no determina la aplicación analógica de otras prescripciones de la LOTC, sino, por la remisión explícita del art. 80 LOTC, la aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 447.2 LOPJ.

Además la comparecencia de la Entidad Metropolitana del Transporte se efectúa a título propio y de modo litisconsorcial con los municipios impugnantes, lo que priva de consistencia al argumento de la representación de dicha Entidad de que actuaría como “comisionado al efecto”.

La Letrada del Parlamento de Cataluña aduce también que no puede utilizarse en este caso la analogía como medio de integración normativa, pues, en consonancia con lo dispuesto en el art. 4.1 del Código civil, no concurren aquí los requisitos necesarios para ello, a saber, uno de carácter negativo, la falta de un supuesto específico en la norma, y dos de carácter positivo, la regulación de otro semejante y la existencia de identidad de razón.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la analogía (STC 148/1998) ha exigido un elevado rigor en su aplicación y también ha hecho lo propio la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo demanda que la regulación a aplicar adolezca de oscuridades e insuficiencias y que en el conjunto del Ordenamiento no existan normas adecuadas para suplir la insuficiencia (STS, Sala Primera, de 12 de junio de 1990) en relación a la exigencia de una regulación sobre un supuesto semejante ello debe conllevar la idea de un uso razonable del Derecho (STS, Sala Primera, de 16 de diciembre de 1996); la misma jurisprudencia exige que el empleo de la técnica analógica se produzca como consecuencia de la falta de previsión del Ordenamiento ante una realidad social dinámica y cambiante (STS de 21 de noviembre de 2000).

Consecuentemente no cabe la aplicación analógica en este caso, pues la existencia de fórmulas organizativas del fenómeno metropolitano son preexistentes en nuestro Ordenamiento a la regulación de este proceso constitucional.

10. El día 26 de diciembre de 2003 los representantes procesales de los Ayuntamientos que promovieron el conflicto en defensa de la autonomía local que se sustancia en este procedimiento y el representante procesal de la Entidad Metropolitana del Transporte presentaron un escrito en el Registro del Tribunal, cumplimentando el trámite de alegaciones que les fue conferido por providencia de 11 de noviembre de 2003 en relación con la posible falta de legitimación de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear este conflicto de defensa de la autonomía local. En dicho escrito se expone lo siguiente:

a) Cabe recordar que la posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional conflictos en defensa de la autonomía local por parte de las Entidades Locales frente a disposiciones con rango y fuerza de Ley no fue admitida por el texto originario de la LOTC, habiéndose pronunciado el Tribunal Constitucional rechazando la legitimación directa de dichas Entidades Locales para promover el recurso de inconstitucionalidad e, incluso, la comparecencia de los mismos como coadyuvantes en esos procesos.

Con ello se separaba la opción del legislador orgánico del modelo de la Ley Fundamental de Bonn, que introdujo, en la reforma constitucional de 29 de enero de 1969, el denominado recurso constitucional local, recurso cuya posibilidad también se contempla en la Carta Europea de Autonomía Local (art. 11). Esta Carta Europea se conforma como un tratado o convenio internacional ratificado por España por Instrumento de 20 de enero de 1988.

El denotado déficit de la LOTC fue corregido por Ley Orgánica 7/1999, que reformó la LOTC e incorporó el conflicto de defensa de la autonomía local, regulado en un nuevo capítulo IV del título IV de dicha LOTC.

b) El conflicto en defensa de la autonomía local requiere que el mismo se dirija contra una norma legal o autonómica que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada, circunscribiéndose el objeto del proceso a la obtención de un pronunciamiento que declare la competencia controvertida, lo que enerva la eventualidad de un recurso de inconstitucionalidad encubierto.

Respecto de los sujetos legitimados, ello se regula en el art. 75.ter.1 LOTC. El legislador optó por no configurar una legitimación genérica a favor de las distintas entidades locales a partir del criterio del interés directo por afectación de la autonomía local. Salvo para el supuesto extraordinario de leyes singulares y autoaplicativas, que habilita una legitimación individual, la LOTC opta por restringir el planteamiento de los conflictos a colectivos locales, lo que compele a una acción concertada en el plazo exiguo de tres meses desde la publicación de la norma legal. Buena prueba de la decidida opción por las acciones concertadas o de “legitimación colectiva” la constituye la apelación que el art. 75.ter.4 realiza a las asociaciones de Entidades Locales para que asistan a las Corporaciones legitimadas en orden a aunar voluntades para facilitar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la tramitación del conflicto.

La mera reproducción de los parámetros legales de la legitimación exigida para iniciar estos procesos denota su carácter severamente restrictivo, en especial por lo que respecta al supuesto de los Municipios. Así, se precisarían más de 1.150 Municipios, con una población superior a 6 millones de personas, para impugnar una Ley estatal aplicable en todo el territorio nacional.

Las exigencias expuestas resultan agravadas con un requisito previo añadido, cual es el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales interesadas (art. 75.ter.2 LOTC), lo que incrementa el carácter restrictivo de la legitimación activa. A ello se une la necesaria solicitud de un Dictamen previo, preceptivo pero no vinculante, al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según el ámbito territorial al que correspondan los Entes Locales, debiendo retenerse que, según la doctrina más sólida, y aunque nada dice la Ley, parece que el Dictamen deberían solicitarlo los Entes de forma conjunta, a través de un “Comisionado”.

c) Expuesto sumariamente el régimen de tutela constitucional de la autonomía de los Entes Locales, puede afirmarse que la Entidad del Transporte del Área Metropolitana de Barcelona ha actuado como “comisionado al efecto” de los municipios afectados en el proceso, tendente a aunar sus voluntades para impugnar la prescripción legal, sin que ello suponga sustituir el criterio municipal.

No se ignora, continúa admitiéndose en el escrito de alegaciones, que la LOTC omite toda referencia a la eventual legitimación de otras Entidades Locales [Comarcas, Mancomunidades o Áreas Metropolitanas, reconocidas en el art. 3.2 b) y c) LBRL]. Ello podría conducir a concluir que las Entidades Locales omitidas en el art. 75.ter.1 LOTC no gozan de legitimación para iniciar ante el Tribunal Constitucional este proceso. Sin embargo esta conclusión sería extremadamente rigorista.

Con el fin de fundamentar la comparecencia en el proceso constitucional de la Entidad Metropolitana del Transporte debe señalarse, en primer lugar, que entre los defectos técnicos que se predicán de este proceso figura la omisión de una previsión específica de postulación y asistencia Letrada de los municipios, provincias e islas eventualmente afectados, lo que contrasta con la atención que el legislador ha

prestado a esta cuestión en los restantes procesos constitucionales, estableciendo para cada tipo de proceso su equivalente procedimental (arts. 80 y siguientes LOTC), lo cual tiene efectos en el supuesto de los conflictos en defensa de la autonomía local, habida cuenta de que al respecto se configura una legitimación difusa, de carácter colectivo.

Presupuesto lo anterior ha de plantearse, por vía supletoria, la eventual aplicación de otras prescripciones. La remisión expresa del art. 80 LOTC a la LOPJ en materia de comparecencia en juicio lleva a analizar si procede aplicar su art. 447.2, que prevé que la representación y defensa de los Entes Locales corresponde a los Letrados de dichas Administraciones, salvo que designen a Abogados colegiados que les representen. Debe entenderse que esta prescripción resulta predicable para el supuesto de la legitimación individual en orden a recurrir una Ley singular o aplicativa.

Sin embargo este criterio es de dudosa aplicación para el supuesto de legitimación colectiva del art. 75.ter.1 b) y c). Y ello, no ya sólo por la distinción entre proceso constitucional y proceso ordinario, sino sobre todo por el propio ámbito de aplicación de la norma considerada, por la economía del sistema y por la ubicación de este tipo de proceso en el Título IV LOTC. Estas circunstancias conducen a afirmar que es más operativo aplicar analógicamente otras prescripciones, en concreto el art. 82.1 LOTC.

En defecto de norma *ad hoc* y de doctrina constitucional, cabe afirmar, dado el elevado número de municipios cuya concurrencia puede exigirse, que lo más operativo es aplicar analógicamente la propia LOTC. En consecuencia ha de entenderse que las distintas Entidades Locales concurrentes habrán de designar un comisionado que les represente al efecto, con la pertinente asistencia letrada, conforme la LOTC dispone para el supuesto de su art. 82.1. A dicho Comisionado le correspondería asumir las funciones de representación y dirección letrada (STC 4/1981), permitiendo así una adecuada representación de los municipios.

d) Por si los anteriores argumentos no resultaran convincentes, el escrito de alegaciones alude a la existencia de un supuesto que guarda analogía con el presente. Se trata de la legitimación activa de los Sindicatos, reconocida por la jurisprudencia constitucional más allá de una interpretación literal y restrictiva de la LOTC.

La legislación vigente (Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral) reconoce la legitimación de los Sindicatos en defensa de la libertad sindical, tanto en el plano individual como en el colectivo. Y, sobre este marco normativo, se destaca la opción decidida de la jurisprudencia constitucional por un criterio hermenéutico amplio de la legitimación *ad causam* en el proceso constitucional (SSTC 70/1982, 12/1983, 37/1983, 118/1983, 31/1984, 141/1985, 148/1993, 189/1993, etc.).

Puede concluirse, en los términos de la STC 70/1982, que la normativa reguladora de la Entidad Metropolitana del Transporte acredita que a la misma le corresponde una representación institucional implícita, pues el Ordenamiento le atribuye la defensa y gestión de los intereses y derechos de los Municipios incluidos en el ámbito territorial de la norma que se cuestiona. Es decir, de ello se desprende su *legitimitatio ad causam*, especialmente si se considera que su actuación tiene por objeto la preservación de las competencias de los municipios que la configuran y que

ella misma gestionará, a cuyos efectos el Ordenamiento le confiere la función de ejercer acciones judiciales.

Además debe tenerse en cuenta que la Entidad Metropolitana del Transporte no actúa en este proceso como “guardián abstracto de la legalidad”, sino que también concurre un especial vínculo entre la misma y el objeto de debate en el pleito de que se trata. Cabe recordar que dicha Entidad es el cauce a través del cual los Municipios que la integran participan en la gestión de los asuntos de su competencia. Por ello la ablación a la Entidad de toda competencia o función reservada a los Municipios por la Ley reguladora de las bases de régimen local afecta a la imagen característica de la autonomía local, comportando una vulneración de su garantía institucional.

La *legitimatio ad causam*, en definitiva, se localiza de forma inequívoca en un interés profesional o económico que se relaciona con las funciones de coordinación y planificación del transporte y la gestión o prestación de servicios que atribuye a la Entidad el art. 16.1 a) y b) de la Ley 7/1987, y su desconocimiento afecta a su imagen característica y, por tanto, a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

e) Existen otros supuestos en los que las resoluciones del Tribunal Constitucional han reconocido una legitimación amplia para promover procesos en defensa de intereses económicos o profesionales. Así, la STC 71/1982, FJ 20, que reconoce la legitimación de las asociaciones de consumidores para promover la defensa de los intereses colectivos. La STC 24/1987 afirma la legitimación de la Asociación de Fiscales para recurrir un Decreto. La STC 195/1992, que hace lo propio respecto a la Asociación de Puertos Deportivos y Turísticos de Barcelona, respecto a una Orden Ministerial. Y, por último, la STC 252/2000, de 30 de octubre, que reconoce la legitimación de las asociaciones de vecinos para recurrir liquidaciones giradas por el precio público del servicio de aguas residuales.

f) En conclusión, todo lo expuesto conduce a admitir en el presente proceso constitucional la actuación de la Entidad Metropolitana del Transporte, especialmente considerando que existe un interés directo y que ello no alteraría la esencia del proceso. La STC 252/2000, FJ 2, declara que las decisiones judiciales de inadmisión de los recursos se ajustan al art. 24.1 CE siempre que sean razonables y no erróneas y aprecien adecuadamente una causa legal de inadmisión, pero quedan sometidas a un escrutinio severo.

En la propia STC 252/2000 el Tribunal señaló que los Tribunales están obligados a interpretar las normas procesales en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, excluyendo las decisiones de inadmisión de carácter rigorista. Por ello, la desestimación de la *legitomatío ad causam* comportaría una interpretación rigorista y desproporcionada contraria al principio *pro actione*.

Como consecuencia de todo lo expuesto se solicita del Tribunal que admita la legitimación activa de la Entidad Metropolitana del Transporte en este proceso.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Entidad Metropolitana del Transporte formalizó en su día, junto con once municipios de la conurbación de Barcelona, según se hace constar en los antecedentes, un conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 79 de la

Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

El objeto de esta resolución es pronunciarnos acerca de si la Entidad Metropolitana del Transporte está legitimada para plantear el expresado conflicto en defensa de la autonomía local.

Las representaciones procesales de la Entidad Metropolitana y de los municipios actores, cumplimentado el trámite de alegaciones otorgado por el Tribunal, han afirmado la existencia de dicha legitimación y aducido también, con carácter subsidiario, que dicha Entidad interviene en el proceso en representación de los municipios impugnantes, en calidad de “comisionado nombrado al efecto”, de acuerdo con lo regulado en el art. 82.1 LOTC.

Las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por su parte, rechazan tanto la legitimación de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local como su intervención en el proceso en calidad de “comisionado nombrado al efecto” de los municipios impugnantes.

De acuerdo con todo lo expuesto, y con el fin de precisar aún más el objeto de nuestro pronunciamiento, éste se extenderá a dos aspectos concretos: la existencia o no de legitimación por parte de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear el conflicto y, en caso negativo, la posibilidad de que la misma represente en el proceso a los municipios actores en condición de “comisionado nombrado al efecto” de dichos municipios.

2. Abordando, en primer lugar, la cuestión relativa a la legitimación de la Entidad Metropolitana para promover el conflicto, debemos rechazar que dicha legitimación exista.

La Entidad Metropolitana del Transporte fue creada por Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia. La Entidad, que engloba a dieciocho municipios, se configura por aquella Ley como un ente local con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar las atribuciones que le otorga la misma.

Pues bien, salvo la legitimación específica que para el caso de los archipiélagos canario y balear y para el País Vasco prevén, respectivamente, las disposiciones adicionales 3 y 4 LOTC, que no son de aplicación a este supuesto, es necesario constatar que el art. 75.ter.1 LOTC no atribuye la legitimación para plantear el conflicto de defensa de la autonomía local a los entes locales en general, con independencia de su tipología, sino exclusivamente a dos categorías de entes, los municipios y las provincias, vinculando el número mínimo de sujetos legitimados al ámbito territorial de aplicación de la Ley que haya de impugnarse. El tenor literal de este precepto no permite extender a otros entes locales la legitimación otorgada a los municipios y a las provincias, y así queda confirmado por el preámbulo de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la del Tribunal Constitucional. Dicho preámbulo declara expresamente que “se considera necesario limitar el ámbito de los sujetos legitimados, de modo que sólo lo estén, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito

territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado”.

Así pues la legitimación para plantear conflictos en defensa de la autonomía local se somete por el legislador orgánico a un sistema de *numerus clausus*, quedando fuera de dicho sistema cualesquiera otras personas físicas y jurídicas y, en concreto, los entes locales que no sean los municipios y las provincias en los términos fijados por el propio art. 75.ter.1. LOTC. Por ello, y en definitiva, en este tipo de procesos resulta aplicable nuestra doctrina de que es imprescindible para promoverlos que la legitimación “sea establecida, en su caso, por la Ley Orgánica, pues lo contrario sería confundir lo acaso oportuno con lo jurídicamente posible y, lo que es peor, la posición del Juez constitucional con la labor del legislador” (ATC 174/1995, de 6 de junio, FJ 4, entre otros).

3. Descartada la posibilidad de que la Entidad Metropolitana del Transporte tenga legitimación para plantear ante este Tribunal un conflicto en defensa de la autonomía local procede examinar el alegato formulado subsidiariamente por las representaciones procesales de dicha Entidad Metropolitana y de los municipios impugnantes, esto es, la intervención de la misma en la promoción del proceso en calidad de “comisionado” de los municipios que han impugnado la norma legal, en aplicación analógica de lo previsto en el art. 82.1 LOTC.

La figura del comisionado, regulada en el citado precepto de nuestra Ley Orgánica, es, simplemente, una de las formas posibles de representación que dicha Ley exige para comparecer en procesos constitucionales “a los órganos o el conjunto de Diputados o Senadores”. La representación por comisionado debe cumplir una serie de requisitos que se encuentran contenidos en nuestra doctrina (SSTC 150/1994, de 24 de octubre, FJ 1 y 180/2000, de 29 de junio, FJ 2, entre otras).

Sin embargo, sin necesidad de examinar si en este caso dichos requisitos resultan satisfechos, debemos rechazar que los entes locales legitimados para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local puedan comparecer en el proceso representados por un comisionado.

En efecto, mientras que la LOTC contiene regulaciones concretas sobre la postulación y asistencia letrada en los diferentes tipos de procesos constitucionales, no ocurre lo propio en relación con los conflictos en defensa de la autonomía local, pues la Ley Orgánica 7/1999 no incluyó la normativa correspondiente. Por tanto, según nuestra doctrina, habríamos de atenernos en primer lugar a la propia “Ley Orgánica de este Tribunal, cuyo art. 80 contiene una remisión, en las materias que indica, a los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y a los de la Ley de Enjuiciamiento Civil”, de manera que si, aun operando así, no quedara colmada la laguna, la necesaria integración de la misma “debe realizarse a través de los criterios generalmente admitidos para ello por las leyes y en particular por lo dispuesto por el Título Preliminar del Código Civil” (ATC 43/1985, de 23 de enero, FJ 1, que reitera lo dicho en ATC 288/1984, de 16 de mayo, FJ 2).

Por tanto, el recurso a la analogía sólo sería procedente si la regla remisoria del art. 80 LOTC, que se aplica a la “comparecencia en juicio”, dejara subsistente la laguna.

Sin embargo dicha remisión determina la aplicación del art. 551.3 LOPJ, que prevé que la representación y defensa de los entes locales corresponde a los Letrados

de servicios jurídicos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda.

La aplicación de este criterio por la expresada vía remisoria hace inviable la aplicación analógica de la figura del “comisionado nombrado al efecto”, lo que conlleva que la Entidad Metropolitana del Transporte no pueda comparecer como tal en este proceso.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la personación de la Entidad Metropolitana del Transporte como parte actora o como “comisionado nombrado al efecto” en el conflicto de defensa de la autonomía local núm. 3540-2003.

Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil cuatro.

5. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 1501/2005.

5.1. Norma impugnada.

Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

5.2. Entidad local que promueve el conflicto.

17 municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria: Santander, Arnuero, el Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar

5.3. Dictamen del Consejo de Estado de fecha 3 de febrero de 2005.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2005, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"El Consejo de Estado, en cumplimiento de la comunicación de V.E. de 28 de diciembre de 2004, con registro de entrada el día 5 de enero de 2005, ha examinado el expediente relativo al planteamiento de conflicto en defensa de la autonomía local por los Ayuntamientos de Santander, Arnuero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar, respecto de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

De antecedentes resulta:

Primero.- El 27 de diciembre de 2004 tuvo entrada en la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria un escrito dirigido al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria y firmado por , procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación (conforme

acredita con las escrituras de poder que acompaña) de los Ayuntamientos de Santander, Arnuero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar.

Mediante el citado escrito se dice interponer recurso planteando conflicto en defensa de la autonomía local por lesión en la autonomía local constitucionalmente garantizada, lesión que se considera producida por la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

A tal efecto, con carácter previo a la formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, se solicitaba que se cursara por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la petición del dictamen del Consejo de Estado previsto en el artículo 75 ter de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

Señala que se han adoptado por las Corporaciones Locales que representa los correspondientes acuerdos plenarios, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, conforme exige el artículo 75 ter, 2 de la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). A tal efecto se acompañan, como documentos 1 a 17, certificaciones de los acuerdos municipales correspondientes adoptados en el seno de los Ayuntamientos recurrentes.

En cuanto a la legitimación exigida por el artículo 75 ter, 1.b) LOTIC, se hace constar que el conflicto se plantea, con relación a las determinaciones del Plan de Ordenación del Litoral por un número de municipios (once) que representan más del séptimo de los existentes en el ámbito de aplicación de dicho Plan de Ordenación (treinta y siete) y que representan asimismo más del sexto de la población oficial de dicho ámbito territorial. En relación con la disposición adicional cuarta de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, el conflicto se plantea por un número de Municipios (diecisiete), costeros y no costeros, que representa más de un séptimo de todos los Municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria (ciento dos) y más de un sexto de la población oficial de toda la Comunidad Autónoma.

En cuanto al fundamento sustantivo del conflicto, el escrito se remite en su integridad, haciéndolo suyo, a un dictamen que se acompaña como documento adjunto nº 18. Dicho dictamen parte de los siguientes antecedentes:

1º En el Boletín Oficial del Parlamento de Cantabria se publicó un primer texto del proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral elaborado y aprobado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (LOTRUSCA). El proyecto no llegó a ser aprobado por el Parlamento como consecuencia de las modificaciones producidas por las elecciones comunitarias en los órganos institucionales.

2º Elaborado un nuevo proyecto de Ley, fue aprobado inicialmente el 31 de marzo de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y sometido a información pública y audiencia de los Municipios

costeros afectados por el Plan de Ordenación del Litoral. Algunos de ellos presentaron escritos de alegaciones oponiéndose a su aprobación y proponiendo numerosas modificaciones a su articulado. Asimismo, presentó sus alegaciones la Federación de Municipios de Cantabria. El proyecto de Ley fue aprobado provisionalmente el 19 de julio de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, introduciendo en el texto inicial numerosas e importantes modificaciones. El proyecto fue sometido a informe del Consejo Económico y Social en 30 de julio, que manifestó no haberlo podido examinar en profundidad dado el escaso tiempo señalado para ello.

3º El 2 de agosto de 2004 el Gobierno remitió el proyecto de Ley al Parlamento, en cuyo Boletín Oficial se publicó el 3 de agosto. Fueron presentadas en tiempo hábil enmiendas al proyecto de Ley por los Grupos Parlamentarios Socialista y Regionalista y por el Grupo Popular. Por parte de los primeros se presentó, además de otras enmiendas al articulado, una por la que se introducía una disposición adicional -cuarta- de modificación del artículo 26 de la LOTRUSCA; dicha enmienda fue aceptada. Por el contrario, las enmiendas del Grupo Popular, incluida una a la totalidad, fueron rechazadas.

El proyecto de Ley de Ordenación del Litoral fue aprobado por el Parlamento en sesión extraordinaria celebrada el 13 de septiembre de 2004, siendo promulgada la Ley por el Presidente de la Comunidad el 27 de septiembre de 2004, con el número 2/2004, y publicada en el Boletín Oficial de Cantabria de 28 de septiembre de 2004, junto con sus Anexos (I, Cartografía; II, Playas; III, Actuaciones Integrales Estratégicas). Posteriormente la Ley de referencia fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de octubre de 2004.

En sus consideraciones, el dictamen de referencia, tras repasar el concepto constitucional de autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, procede a un análisis y valoración concretos de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, desde la perspectiva del principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

Primeramente se aborda el aspecto formal del proceso de elaboración de dicho Plan de Ordenación, imputándole diversas tachas por la introducción en la aprobación provisional de su proyecto de modificaciones sustanciales tras la fase de información pública y audiencia a los municipios, modificaciones que tienen casi siempre el sentido de ampliar las facultades del Gobierno de la Comunidad y de restringir los derechos de los propietarios y las competencias municipales.

Además, examinando el contenido del Plan de Ordenación del Litoral (POL) también se deduce que, tanto en su finalidad global como en sus concretas determinaciones, se produce una clara invasión y despojo de las competencias propias de los Municipios interesados, ya que trasciende la finalidad de "protección" del litoral y comporta "ordenación" de una amplia zona de Cantabria, a veces distante de la costa, particularmente a través de las llamadas con explicitud inequívoca "Áreas de Ordenación".

Más aún, a su juicio, el propio POL apodera a los diversos órganos de la Comunidad para elaborar y formular directamente los instrumentos de planeamiento de las llamadas "Actuaciones Integrales Estratégicas", llevando a cabo la totalidad de su tramitación y acordando su aprobación inicial, provisional y definitiva con una mínima participación de los Ayuntamientos, reducida a evacuar un trámite de

audiencia, de modo que los Municipios se ven despojados de toda iniciativa y decisión en el planeamiento municipal. Incluso se concede mayor trascendencia lesiva de la autonomía municipal al concreto régimen que en el POL se establece para estas Actuaciones y los Proyectos Singulares de Interés Regional a través de los que se desarrollarán, al ampliar sobre el régimen vigente su objeto, el suelo sobre el que se pueden realizar y las competencias autonómicas de decisión.

Es cuestionada asimismo la disposición adicional cuarta de la Ley cántabra 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, a causa de la ampliación que introduce en el objeto de los Proyectos Singulares de Interés Regional (incluyendo ahora la implantación de "viviendas sometidas a algún régimen de protección pública") y a la exigencia de que prevean "las obras necesarias para su adecuada conexión con las redes generales de infraestructuras y servicios correspondientes, así como para la conservación, en su caso, de la funcionalidad de los existentes".

Una última observación se realiza en cuanto a la aprobación, mediante Ley, del llamado -abusivamente, a su juicio- Plan de Ordenación del Litoral. En su opinión el POL puede encajarse perfectamente entre los "Proyectos Singulares de Interés Regional" específicamente previstos en la Ley 2/2001. Pero la aprobación por Ley del POL lo hace inmune a cualquier control judicial ordinario, privando así a los Municipios afectados del derecho a una tutela judicial efectiva.

La conclusión final es, de acuerdo con lo expuesto, que vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada los siguientes preceptos de la Ley del Plan de Ordenación del Litoral:

1.- En su integridad el Plan, por haberse aprobado mediante Ley y privarse así a los Municipios interesados del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva ante los tribunales ordinarios, así como por vulneración de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad; también se estima en su integridad contrario a la Constitución por cuanto en su aprobación se ha prescindido de reiterar el trámite de información pública y de audiencia a los Ayuntamientos, después de las numerosas modificaciones introducidas por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el acuerdo de aprobación provisional respecto del texto aprobado inicialmente.

2.- En particular, los artículos 45.2, 47.2, 45.5 en relación con el 47.3, 48.1a), b), c) y 48.3a), 50, 51.3, 54, 55, 56, 57 y disposición adicional cuarta.

Segundo.- El 28 de diciembre de 2004 había tenido entrada en el Consejo de Estado, antes de que se recibiera la documentación reseñada y remitida por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, un escrito de , procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación de los 17 Ayuntamientos citados en el antecedente primero, por el que se comunicaba el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local por tales Municipios frente a la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral. Asimismo, se informaba de la remisión del expediente a los efectos oportunos el 27 de diciembre de 2004 al Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Tercero.- Mediante escrito de su Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, el Gobierno de Cantabria solicitó audiencia al Consejo de Estado en el presente expediente. Dicho trámite le fue concedido el 11 de enero de

2005 por tres días hábiles. El día 18 de enero de 2005 ha tenido entrada en el Consejo de Estado escrito de alegaciones en evacuación del trámite de audiencia, cuyo otorgamiento, según indica el oficio que remite dicho escrito, fue notificado el día 17 de enero. Se adjunta documentación. En el antecedente primero se señala que para la formulación y elaboración del proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral (POL) se ha seguido la tramitación prevista en el artículo 18 LOTRUSCA, lo que supuso contar con la permanente colaboración y participación de los ciudadanos, instituciones y Administraciones implicadas, en especial de los Ayuntamientos afectados. Así, para su elaboración la Consejería competente recabó de las Administraciones, instituciones y entidades afectadas o interesadas datos e informes acerca de las materias sobre las que debía versar el Plan (se acompaña como documento 1 la invitación cursada al Ayuntamiento de Santander, único que se negó a recibir la visita del personal de la Consejería para la toma de datos, y, en relación con los demás Ayuntamientos, las encuestas que fueron rellenadas por parte de ellos tras los encuentros).

Una vez elaborado, el anteproyecto de Ley se aprobó inicialmente el 31 de marzo de 2004 por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, sometiéndose posteriormente a información pública y audiencia singularizada de todos los Municipios afectados, que presentaron alegaciones y les fueron contestadas motivada y singularmente a cada uno. Durante el período de dos meses que duró la información pública, el Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo visitó, junto con la Directora General del Territorio y Urbanismo, todos los Municipios costeros explicándoles detalladamente el anteproyecto de Ley y recogiendo sus sugerencias. Se acompañan como documento 2 las reseñas de los periódicos que dan cuenta de las visitas referidas, como documento 3 las alegaciones presentadas por los once Ayuntamientos costeros que pretenden plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional y como documento 4 las respuestas dadas a dichas alegaciones. El 19 de julio de 2004 se aprobó el anteproyecto de Ley provisionalmente por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, previo informe de la Consejería autora del mismo acerca de las alegaciones evacuadas en trámite de audiencia, trasladándose al Consejero competente para que lo elevara a aprobación como proyecto de Ley por el Gobierno de Cantabria.

Por lo que se refiere a las alegaciones sobre el fondo de la cuestión, se estructuran en siete puntos que tratan de las siguientes cuestiones:

A) Introducción

El espacio costero de Cantabria se ha visto sujeto a una fuerte presión urbanística dado que la población de la Comunidad Autónoma ha experimentado una marcada tendencia a su concentración en la costa, que agrupa al 79% de la población en un territorio cuya extensión apenas representa el 14%. Consciente de las agresiones y presiones urbanísticas que ha sufrido el litoral cántabro, el legislador autonómico aprobó por unanimidad la LOTRUSCA, que prevé como instrumento esencial de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT). Junto a él, la disposición adicional cuarta de la mencionada Ley contempla asimismo el denominado Plan de Ordenación del Litoral (POL), cuyo objeto consiste en la ordenación de los municipios costeros de la Comunidad Autónoma de Cantabria con la finalidad de establecer y fijar los criterios y normas concretas para la protección de los elementos naturales, de las playas y del paisaje litoral. A tenor de la

LOTRUSCA, las funciones del POL son amplias, al tratarse de un instrumento de ordenación territorial y no exclusivamente de un instrumento de protección.

B) Los títulos competenciales que amparan el dictado de la Ley 2/2004

Como tales se invocan, de un lado, la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda, materias todas ellas de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma; de otro lado, la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, además de la existencia de títulos sectoriales conexos que amparan ciertas de sus determinaciones (industria, agricultura, planificación de la actividad económica, aprovechamientos hidráulicos, energía eléctrica, carreteras).

C) Contenido y alcance de la garantía institucional de la autonomía local

Sobre la base de la STC 32/1981 y de diversas consideraciones contenidas en la exposición de motivos de la Ley de Bases de Régimen Local, se señala que el urbanismo no puede considerarse un asunto exclusivamente local. Se reconoce que la autonomía local exige que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y el planeamiento urbanístico, pero también se considera cierto que convergen en este ámbito muchos intereses supralocales de carácter sectorial en interacción con el urbanismo y que concurre la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio, lo que permite al legislador incorporar estándares sustantivos y determinaciones que limiten la discrecionalidad del planificador municipal.

D) De la pretendida vulneración de la autonomía local por la Ley 2/2004 en su integridad

1. Respecto de la imputación que se formula a dicha Ley en cuanto a que en su virtud se ha privado -por la propia aprobación legal del POL- a los Municipios afectados del derecho a la tutela judicial efectiva, se aduce en contrario que en el ámbito de un conflicto en defensa de la autonomía local no cabe examinar las cuestiones relativas a la defensa de un derecho fundamental como el artículo 24 de la Constitución, cuestión que es propia del recurso de amparo, y, entrando en el fondo de la cuestión, se recuerda la jurisprudencia constitucional según la cual, "dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario", "lo que en modo alguno vulnera el art. 24.1 CE" (SSTC 248/2000 y 73/2000).

2. En cuanto a la pretendida vulneración por el POL de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad proclamados por la Constitución Europea y un Protocolo anexo, se señala que aún no son sino un mero proyecto, lo que hace que decaiga esta argumentación.

3. En relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 2/2004 derivada de la tramitación administrativa del correspondiente proyecto de Ley, en concreto por la falta de reiteración de la audiencia a los Municipios, se advierte que tal pretensión se fundamenta en la traslación mutatis mutandis del principio de participación ciudadana en el planeamiento administrativo a la tramitación y aprobación de leyes autonómicas. Tal traslación es errónea ya que la necesidad de reiterar el trámite de información pública deriva "del principio de la participación

ciudadana en la elaboración del planeamiento para dotar a éste de la necesaria legitimación democrática" y ésta no puede considerarse ausente cuando, como aquí ocurre, el producto normativo es fruto de la voluntad del Parlamento autonómico. En todo caso se insiste en que el trámite de audiencia se ha cumplido adecuadamente.

E) La Ley 2/2004 como norma de ordenación territorial y no sólo de protección del litoral (respuesta a la impugnación de los artículos 45.2 y 5, 47.2 y 3, 48 y 50)

Frente a la imputación que el dictamen en que se basa el conflicto realiza al POL, en cuanto no se limita a ser una norma de protección sino que fija criterios de ordenación que vacían de contenido la autonomía local, desarrolla la Comunidad alegante la idea de que es incorrecto oponer los términos ordenación-protección como si se tratara de cuestiones desconectadas o contrarias. La LOTRUSCA, Ley que no fue discutida en su día por los Municipios de Cantabria y que ahora tampoco es puesta en cuestión, incluye precisamente entre los objetivos del POL también el establecimiento de criterios para la ordenación de los usos del suelo y la regulación de actividades así como le encomienda la función de definir una zonificación del ámbito litoral.

En concreto, no se advierte de qué manera puede lesionar la autonomía local el POL en los artículos discutidos específicamente cuando en ellos no se elimina en modo alguno toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento sino que, al contrario, se garantiza un amplio margen de decisión en el proceso urbanizador y edificatorio dentro de los parámetros que marca el POL en su papel de Ley dirigida a ordenar el territorio de la Comunidad Autónoma plasmando las distintas políticas sectoriales.

Así, el artículo 45.2 POL, con su exigencia de que el planeamiento promueva la continuidad de la trama preexistente, no impone un modelo urbano predeterminado y cerrado ajeno a la voluntad municipal ni tampoco lo hace el artículo 47.2 cuando prevé que los municipios establezcan una ordenación integral para los desarrollos urbanísticos. Los criterios orientadores del crecimiento urbanístico, aplicables a las áreas denominadas de "modelo tradicional" conforme al artículo 48, suponen para el planificador municipal ciertas limitaciones pero no alcanzan a despojarlo de su competencia urbanística pues no se define su concreto desarrollo. En cuanto a los artículos 45.5 y 47.3, con determinaciones relativas a las viviendas sujetas a regímenes de protección pública, se aduce que el POL no obliga a los municipios a clasificar el suelo de ninguna manera. Lo que sí impone, para el caso de que el Plan de Urbanismo decida clasificar el suelo como urbanizable residencial y proyecte el crecimiento de núcleos urbanos por esas zonas de expansión, son determinados porcentajes de reserva para ese tipo de viviendas, sin que agoten por predeterminación el modelo urbanístico (y así lo hacen las legislaciones autonómicas de Castilla-La Mancha, Navarra, País Vasco). En relación con el artículo 50, se insiste en que este precepto exige que el Ayuntamiento tenga en cuenta los criterios que la propia Ley ha seguido para la zonificación de las áreas POL al momento de realizar su propia clasificación urbanística, lo cual no significa la sumisión de estos espacios al mismo régimen de aquellas zonas.

F) La regulación de las Actuaciones Integrales Estratégicas (respuesta a la impugnación de las disposiciones del Título IV POL)

Respecto de la única novedad procedimental por referencia a lo recogido en la LOTRUSCA que introduce el artículo 54.b) de la Ley 2/2004, cuando prevé que la delimitación de las correspondientes AIE lleva implícita la declaración de interés regional a que se refiere el artículo 28 de la LOTRUSCA, tal previsión se justifica porque el Parlamento cántabro ha considerado que hay determinados espacios que son estratégicos desde el punto de vista productivo, ambiental o de reordenación y ha procedido a delimitarlos como de interés regional.

En cuanto a las novedades sustantivas, se señala que la primera, relativa a que el PSIR habrá de incluir además "las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias", tiene su antecedente en la Ley estatal del suelo de 1992 y en la propia LOTRUSCA, estando amparada además por títulos competenciales autonómicos.

En segundo lugar, en lo que hace a la ampliación de los objetivos que pueden perseguir los PSIR según el artículo 51.3 del POL y la exclusión de la intervención municipal en la tramitación y determinación del contenido de los PSIR (artículos 54 a 57), partiendo de que la Comunidad Autónoma tiene las competencias sectoriales en materia de vivienda, turismo, promoción del deporte y del medio ambiente, se entiende que la nueva regulación no plantea sino una cuestión de sucesión normativa. Cosa distinta sería que las actuaciones que en concreto se proyecten en su día sean o no de efectivo interés supralocal como requiere la LOTRUSCA, pero esa será cuestión a analizar, caso por caso, cuando se produzca la declaración formal de interés regional previa audiencia a los Ayuntamientos afectados. A mayor abundamiento, se alega que el que los PSIR puedan servir de instrumento para acometer políticas de vivienda no es novedoso en el Derecho autonómico comparado (y así ocurre en la Ley castellano-manchega 2/1998 ó en la Ley extremeña 15/2001).

Finalmente, en relación con la última novedad que se plantea en la regulación de los PSIR -la posibilidad de que tales actuaciones se puedan desarrollar en cualquier clase de suelo "con independencia de su clasificación urbanística"-, de nuevo se entiende que se está ante un problema de sucesión normativa. Si lo que se cuestiona es que tales actuaciones puedan llevarse a cabo incluso contra las determinaciones del planeamiento municipal, debe traerse a colación la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Supremo que afirman la prevalencia del interés supralocal sobre el municipal. Lo que viene a hacer el POL es ampliar las construcciones y usos admisibles en suelo rústico para prever la posible ubicación en él de determinados PSIR y ello no exime de la justificación de que concurren las circunstancias requeridas en el caso concreto. Por último, se citan otras Leyes autonómicas en las que se ha acogido sin ningún reparo la misma posibilidad (así, en Castilla-La Mancha, La Rioja, Comunidad de Madrid).

G) La disposición adicional cuarta de la Ley 2/2004

En cuanto a la modificación del artículo 26 de la LOTRUSCA llevada a cabo por la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2004, se insiste por el Gobierno de Cantabria que se está ante una cuestión de sucesión de normas de igual rango, lo cual es perfectamente legítimo y constitucional. Por lo demás, no se altera a estos efectos el modo en que se articula la intervención municipal, que sigue siendo la prevista en los artículos 28 y 29 de la LOTRUSCA. No es posible realizar un juicio abstracto de la constitucionalidad del precepto a partir de la afirmación general de que la implantación de este tipo de viviendas es una cuestión de interés exclusivamente municipal. Finalmente, no se aprecia en qué manera vulnera la

autonomía local el deber de prever las obras necesarias para la conexión con las redes y servicios.

Y, en tal estado el expediente, el Consejo de Estado evacua la presente consulta con carácter de urgencia.

I. Objeto de la consulta y competencia del Consejo de Estado

El dictamen versa sobre el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local por los Ayuntamientos de Santander, Arnuelo, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar, respecto de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

La consulta al Consejo de Estado se efectúa invocando lo previsto en el artículo 75 ter, 3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, según el cual, "de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado". Al carecer la Comunidad Autónoma de Cantabria de órgano consultivo propio, el dictamen ha de ser emitido por el Consejo de Estado.

Se trata por tanto de una consulta preceptiva, que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22.19 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

II. El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para interponer el conflicto

La LOTC prescribe el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local cuya concurrencia en el presente caso ha de examinarse de modo preliminar.

1. El primer requisito exigido por la LOTC en el artículo 75 bis, 1 es que el conflicto se plantee respecto de "normas del Estado con rango de ley" o de "disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas" que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. En este caso, el objeto del conflicto, como se ha señalado, está constituido por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión que ésta pueda causar a la autonomía local se estudiará después.

2. El artículo 75 ter, 1 LOTC contiene los requisitos de legitimación. Conforme al párrafo b) de dicho precepto, están legitimados para plantear los conflictos de referencia "un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente".

En el presente caso, aunque el objeto del conflicto sea la Ley cántabra 2/2004, de 27 de septiembre, incluso en su integridad conforme a varios motivos de la impugnación, existe una doble vertiente en el planteamiento del conflicto, ya que, si bien todos los Municipios reseñados en el escrito de remisión (un total de diecisiete) pretenden suscitar el conflicto genéricamente frente a la Ley en su integridad y, particularmente, respecto de su disposición adicional cuarta, sólo once de ellos extienden su pretensión a otros preceptos concretos de la Ley autonómica. Por consiguiente, han de examinarse separadamente ambos casos.

A. En primer lugar, los Ayuntamientos de los Municipios costeros de Santander, Arnuero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar estiman que el contenido de los artículos 45.2, 47.2, 45.5 en relación con el 47.3, 48.1a), 1b), 1c) y 3a), 50, 51.3, 54, 55, 56 y 57 del Plan de Ordenación Litoral aprobado por la Ley de Cantabria 2/2004 lesiona su autonomía local constitucionalmente garantizada.

Según el artículo 2 de la Ley cántabra 2/2004, su ámbito de aplicación es el territorio de los 37 municipios costeros existentes en la Comunidad Autónoma de Cantabria (excluyéndose sólo de él determinados suelos en virtud de su clasificación).

Al ser 37 los municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación propio de la Ley y 11 de ellos los que pretenden plantear el conflicto, puede considerarse cumplido el requisito establecido en el artículo 75 ter, 1. b) LOTC en su primer inciso, ya que el número mínimo requerido para constituir un séptimo sería de 6 municipios.

El segundo inciso del mismo precepto también requiere que tales municipios representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Dicho requisito ha de considerarse asimismo cumplido por cuanto, tal como en las alegaciones se aduce, según datos del Padrón municipal referido a 1 de enero de 2003 aprobado por Real Decreto 1748/2003, de 19 de diciembre, la población de toda la Comunidad Autónoma es de 549.690 habitantes, por lo que, teniendo en cuenta sólo que la capital, Santander, uno de los Municipios que plantean el conflicto, tiene 184.778 habitantes, ya representa aproximadamente la tercera parte de la población de toda la Comunidad Autónoma.

B. En segundo lugar, los Municipios anteriores conjuntamente con los no costeros de Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines y Santa María de Cayón pretenden promover el conflicto respecto de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2004, por la que se modifica el artículo 26 LOTRUSCA, en cuanto que establece para todos los municipios de la Comunidad Autónoma, sean o no costeros, una regulación de los llamados "Proyectos Singulares de Interés Regional".

Pues bien, esos 17 Municipios constituyen más de un séptimo del total de los que forman parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria (102) y, asimismo, la población que engloban supera con creces el sexto de la población oficial de toda la Comunidad Autónoma.

Si bien parecen concurrir los requisitos de legitimación procesal exigidos por la Ley, cuyo cumplimiento deberá ser apreciado en todo caso por el Tribunal Constitucional, habrá de acreditarse plenamente tal cumplimiento al plantear el

conflicto ante él (artículo 75 quáter, 2 LOTC). En tal sentido, se advierte, para asegurar la viabilidad del eventual planteamiento del conflicto con las formalidades precisas, de la necesidad de que se acompañe al expediente un certificado del Instituto Nacional de Estadística de los datos anteriores o del Ministerio de Administraciones Públicas o del órgano competente de la Comunidad Autónoma. Asimismo habrán de incorporarse al expediente los certificados de los Ayuntamientos acerca de su población oficial.

3. Por lo que se refiere al requisito previsto en el artículo 75 ter, 2 LOTC, que exige para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (requisito que ha de haberse cumplido para poder solicitar el dictamen del Consejo de Estado -según el artículo 75 ter, 3 LOTC-) y que ha debido adoptarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la autonomía local (artículo 75 quáter, 1 LOTC), se constata que el escrito de planteamiento del conflicto indica que se acompañan las certificaciones de los acuerdos municipales correspondientes adoptados en el seno de los Ayuntamientos concurrentes.

A partir del examen de las mencionadas certificaciones anexas, se observa que todas ellas corresponden a sesiones de los órganos plenarios de las respectivas Corporaciones Locales y han sido emitidas antes de 27 de diciembre de 2004. Hay algunas en las que se hace constar el cumplimiento del requisito de aprobación por mayoría absoluta o los votos efectivamente emitidos pero sin ulteriores precisiones en cuanto a cuál sea el número legal de miembros del Pleno (caso de los Ayuntamientos de Limpias, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Rasines, Santa María de Cayón) y cuántos votos recayeron a favor y en contra del acuerdo así como las abstenciones (caso de Santander y Ribamontán al Mar). En otros casos se certifica la adopción del acuerdo por unanimidad de los concejales presentes en la sesión del Pleno pero no se especifica el número legal de miembros de dicho órgano (Ayuntamiento de Ribamontán al Monte).

Las circunstancias anteriores omitidas deberán acreditarse debidamente para la formalización del conflicto, tal como exige el artículo 75 quáter en relación con el 75 ter LOTC, de modo que en todas las certificaciones conste el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (en todos los casos en que falte o sea incompleto o insuficientemente expresivo), circunstancias cuya comprobación hará el Tribunal Constitucional.

III. La solicitud del dictamen del Consejo de Estado

El artículo 75 quáter, 1 LOTC establece que la solicitud de dictamen deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, fue publicada, como se ha dicho, en el Boletín Oficial de Cantabria de 28 de septiembre de 2004 y la solicitud de dictamen transmitida por conducto del Presidente de la Comunidad lleva fecha de 28 de diciembre de 2004 -la misma que consta en el registro de salida-. Si bien figura como fecha de entrada en el Consejo de Estado el día 5 de enero de 2005, ha de considerarse atendida la exigencia de "formalizarse" la solicitud del dictamen dentro del plazo legal (siendo innecesario, por tanto, suscitar

la cuestión relativa a la eventual relevancia de la ulterior publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado).

IV. Consideraciones generales

Dilucidadas las anteriores cuestiones previas, el problema de fondo que se plantea es el de si globalmente la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, y, además, en concreto sus artículos 45.2, 47.2, 45.5 en relación con el 47.3, 48.1a), b), c) y 48.3a), 50, 51.3, 54, 55, 56, 57 y la disposición adicional cuarta, lesionan la autonomía local de los Municipios cuyos Ayuntamientos han suscitado el conflicto.

1. A tales efectos es preciso partir de la configuración de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución Española (CE) en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Según el artículo 140 "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios".

Como señaló el Consejo de Estado en sus dictámenes 1.460/2000 y 1.610/2000, de 29 y 22 de junio de 2000, respectivamente, 3.201/2000, de 30 de noviembre de 2000, y 2.956/2002, de 23 de enero de 2003, relativos a anteriores conflictos en defensa de la autonomía local sobre los que se requirió su consulta, y como la propia jurisprudencia y doctrina han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del artículo 140 CE, la autonomía local viene amparada por una denominada "garantía institucional". Que la Constitución configure los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado justifica su autonomía; que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario; y que los "intereses propios" sean un concepto jurídico indeterminado plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Se añadía en los referidos dictámenes que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Alto Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, de 23 de diciembre, la 170/1989, de 19 de octubre, la 148/1991, de 4 de julio, y la 46/1992, de 2 de abril. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

Continuaban los citados dictámenes señalando que es claro, como dijera el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error, a juicio de este Consejo, cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificativos de la autonomía local siendo así que tienen una dimensión cualitativa, vinculada a los que se consideren como "intereses respectivos" de las Corporaciones Locales. No existe, como ha señalado el Tribunal

Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1, una "naturaleza de las cosas" metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que sus perfiles, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los artículos 137 y 140 de la norma fundamental, han de ser tenidos en cuenta. Esto es, lo que sean "intereses respectivos" sólo lo establece la Ley, pero no arbitrariamente, sino con respeto a lo que la Administración Local es "en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar" (haciendo uso de los términos de la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, en la que se estableció el concepto de garantía institucional).

Más adelante, decía el Consejo de Estado que ese "ser" viene hoy día configurado por "un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local". El Tribunal Constitucional considera esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (STC 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la Sentencia 108/1998, de 21 de mayo). Y a este mismo criterio responde la doctrina legal de este Consejo, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986, y 2.484/98, de 18 de junio de 1998. Los preceptos de esta Ley, dijo el Consejo, "sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece". Aquella Ley es una norma separada y unitaria, que ocupa una posición especial en el ordenamiento, como señala su exposición de motivos, en cuanto desarrolla la garantía institucional de la autonomía local.

Como se recordó en el dictamen 1.089/2002, de 20 de junio de 2002, la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio, recoge la doctrina del citado Tribunal sobre la autonomía local desde sus primeras Sentencias (4/1981 y 32/1981) y afirma que "sólo los extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son la mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental". Más adelante añade, "en definitiva, la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser necesariamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúen por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno".

Al tratar de la garantía institucional de la autonomía local la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, relacionó que "a esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas ... deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"

Precisamente, la propia STC 40/1998, ya señaló -y en la misma línea la STC 204/2002, de 31 de octubre- que "no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo", tal como ha precisado el legislador estatal en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, según el cual, "el Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: ... d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales".

La STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12, ha concretado aún más al afirmar que "la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía local". En todo caso, entiende que la "imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal se soluciona en la LBRL con fórmulas como la participación o integración de las entidades locales en procedimientos que tramita y resuelve la Comunidad Autónoma cuando "la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias" (art. 62 LBRL), o la participación de las entidades locales en procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que son formulados y aprobados por otras Administraciones, siempre que exista la necesidad de "armonizar los intereses públicos afectados" (artículo 58.2 LBRL). Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores".

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos en que se halla protegido por la garantía institucional. Como indicó el dictamen 2.484/98, tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la

autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

2. La naturaleza conflictual del cauce procesal iniciado hace, según ya expuso el Consejo de Estado en el dictamen 2.484/98, de 18 de junio de 1998, sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC, que se planteen las pretensiones propias de todo conflicto competencial que, por naturaleza, son las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y, referidas a la defensa de las competencias de las Entidades locales en las que se concreta su efectiva autonomía, garantizadas constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de la autonomía haya podido ser objeto de vulneración. Ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional (Sentencias 11/1984, 104/1988 o 155/1990) sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha venido a calificar de vicio de incompetencia no sólo la reivindicación de competencias ajenas sino los supuestos de lesión por simple alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, de modo que será posible, para garantizar un ámbito propio de autonomía, no recabar para sí una competencia ejercida por otro, sino impugnar que el ejercicio de una competencia propia de otro interfiera, condicione o afecte a ese ámbito de autonomía. Por consiguiente, habrá de determinarse si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Además, en el presente caso se aducen motivos de inconstitucionalidad que trascienden el estricto conflicto competencial, sobre todo a través de aquellos que se dirigen a la impugnación de la Ley en su integridad. A este respecto ha de recordarse que, conforme al artículo 75 quinquies LOTC, "la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá una nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local". Por tanto, los Ayuntamientos que plantean el conflicto en defensa de la autonomía local carecen de legitimación para abrir por sí mismos una vía de inconstitucionalidad respecto de la Ley cántabra 2/2004 y sólo será el Pleno del Tribunal Constitucional el que pueda autoplantearse la cuestión si dictare una primera sentencia estimatoria del conflicto. Sin perjuicio de lo anterior, la fundamentación contenida en el escrito (más exactamente, en el dictamen al que se remite) por el que se plantea el conflicto en defensa de la autonomía local y relativa a eventuales causas de inconstitucionalidad de la Ley puede ser útil para que el propio Tribunal Constitucional, de concurrir la circunstancia señalada, pudiera tomarlos en consideración para un segundo pronunciamiento.

3. En referencia concreta ya a la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, frente a la que se suscita el conflicto, debe partirse de que la Comunidad Autónoma invoca para dictar dicha Ley -según la parte III del preámbulo- los artículos 24.3, 24.14 y 25.7 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, de 13 de marzo, 2/1994, de 24 de marzo, y 11/1998, de 30 de diciembre), "según los cuales la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, en la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo de Cantabria; y de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de

los ecosistemas, competencias que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución española".

En el propio preámbulo se realizan además declaraciones varias y se dan explicaciones diversas en cuanto a las competencias autonómicas y municipales sobre el litoral y la delimitación entre ambas. Así, cabe destacar en la parte I la invocación de la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a tenor de la cual "el concepto de territorio incluye al litoral y, por tanto, la ordenación del litoral forma parte del contenido de la competencia de ordenación del territorio". También se señala que "la ordenación del territorio como título competencial constituye fundamentalmente una competencia de coordinación que corresponde a las Comunidades Autónomas, si bien tiene como límite el respeto a las competencias estatales y a la autonomía local constitucionalmente garantizada". Se afirma que "el presente Plan es plenamente respetuoso con la garantía institucional de la autonomía local, entendida como el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales".

Las anteriores declaraciones son expresión, en todo caso preliminar y formal, de la conciencia del legislador autonómico en cuanto a la concurrencia de competencias autonómicas y municipales -inherentes estas últimas a la autonomía local garantizada institucionalmente- respecto de la ordenación del litoral cántabro comprendido en un conjunto de términos municipales, así como de la búsqueda por dicho legislador de fórmulas para posibilitar el ejercicio de sendas competencias según su titularidad.

Sin embargo, como ha señalado el Tribunal Constitucional en múltiples pronunciamientos (por todos, SSTC 144/1985, de 25 de abril, y 152/2003, de 17 de julio), su juicio "no se encuentra vinculado por los encuadramientos competenciales que realizan las propias normas sometidas a su enjuiciamiento". Así pues, habrá de examinarse la parte dispositiva de la Ley para dilucidar si esos propósitos declarados, incluso las afirmaciones de haberse cohonestado correctamente en el POL las competencias de la Comunidad Autónoma y las de los Municipios (concurrentes sobre el mismo territorio y la misma materia si bien cada una con un ámbito y alcance propios), son efectivamente plasmados en su concreta regulación y puede concluirse indubitadamente su conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias o si, por el contrario, existen razones para entender que la "graduación" de los intereses respectivos y subsiguiente delimitación de las competencias que se dejan a los Municipios afectados no respetan la autonomía local constitucionalmente garantizada.

No tanto estaría en discusión la existencia de títulos competenciales que asistan a la Comunidad Autónoma para dictar una Ley como la que aprueba el POL sino, más propiamente, la extensión o alcance de las competencias ejercidas en virtud de dichos títulos. En términos de la antes reseñada jurisprudencia constitucional sobre conflictos de competencias (entre el Estado y las Comunidades Autónomas), no se daría un conflicto por apropiación de competencias ajenas en su integridad sino más bien por alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, por cuanto el ejercicio de competencias propias por parte de la Comunidad Autónoma podría interferir, condicionar y afectar de modo esencial el ámbito de la autonomía local.

V. Sobre los motivos de impugnación general de la Ley

Los Ayuntamientos que han planteado el conflicto en defensa de la autonomía local arguyen tres motivos por los que consideran que la Ley cántabra 2/2004 es contraria a la Constitución en su conjunto, poniendo en relación dicha pretendida inconstitucionalidad, en unos casos, con concretas competencias cuya titularidad entienden que corresponde a los Municipios y, en otros, con fundamentos de distinta naturaleza que, en puridad, desbordan el cauce conflictual, con la trascendencia antes señalada. A continuación se procede a un estudio por separado de cada uno de dichos motivos de impugnación.

1. La primera razón para la impugnación global del POL radica en su aprobación por Ley, hecho que impide a los Municipios interesados recurrirlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que, a juicio de los Ayuntamientos que han planteado el conflicto, es inconstitucional ya que implica una violación del artículo 24.1 CE (y del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos) por flagrante vulneración del básico derecho fundamental "a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

Dicha imputación no es admisible por varias razones de distinta índole, formal y material. En primer lugar, los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y la objeción de conciencia del artículo 30 de la Constitución tienen como cauce propio y específico de protección ante el Tribunal Constitucional el recurso de amparo (con unos requisitos que -no habiendo lugar a analizar aquí y en detalle su concurrencia, dado el objeto de este dictamen- no se dan en el presente caso primariamente porque, conforme al artículo 42 LOTC, se requiere que, tratándose de la actuación de Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, consista en "decisiones o actos sin valor de ley"). Resulta claramente improcedente hacer valer la eventual violación de uno de tales derechos, cual es el derecho a la tutela judicial efectiva, por la vía singular del conflicto en defensa de la autonomía local.

En segundo término, la tacha de referencia parte como premisa de la pretendidamente indebida aprobación por Ley del POL. Sin embargo, tal afirmación no se compadece con la inexistencia en el ordenamiento español de una reserva de reglamento ni con las propias exigencias establecidas para su elaboración conforme a la legislación autonómica de cabecera en la materia de ordenación del territorio (LOTRUSCA).

Como recuerda el Gobierno de Cantabria en sus alegaciones, la STC 248/2000, de 19 de octubre, por la que se desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de las Áreas Naturales de Interés Especial, y 8/1985, de 17 de julio, de Declaración de "Sa Punta de N"amer" como área natural de especial interés, dijo en su FJ 5: "... dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario (STC 73/2000, FJ 15), "lo que en modo alguno vulnera el art. 24.1 CE" (STC 73/2000, FJ 15 "in fine"). De ello se infiere que el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 CE, no queda vulnerado por el solo hecho de que una materia sea regulada por norma de rango legal y, por lo tanto, resulte jurisdiccionalmente inmune, máxime en casos como el presente, en el que, a diferencia de lo que ocurría en el examinado en la

Sentencia 73/2000, la declaración por Ley de Área Natural de Especial Interés (art. 1 de la Ley impugnada) no sustituye a otra hecha por reglamento, sino que es aplicación de la regulación general de dichas áreas contenida en una Ley previa (art. 7 de la Ley 1/1984). Dicha conclusión no queda enervada por el hecho de que al regular la Ley el régimen aplicable a un determinado territorio contenga un elemento de singularidad que no se aduce resulte discriminatorio (STC 291/1997, de 22 de julio, FJ 3) ni arbitrario (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 17 y siguientes). En otras palabras: o la ley es inconstitucional por otros motivos y cierra, por serlo, ilegítimamente el paso a pretensiones que hubieran de acceder a los jueces y tribunales, y, en este caso, puede vulnerar de forma derivada el derecho reconocido en el art. 24.1 CE (STC 181/2000, FJ 20); o la ley es conforme a la Constitución y, en tal supuesto, pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y tribunales ordinarios".

Con la aprobación del POL por Ley no se ha hecho sino dar cumplimiento a las normas (auto) establecidas por el legislador autonómico a este respecto. La disposición adicional cuarta, apartado 1, de la LOTRUSCA, Ley aprobada por unanimidad y no impugnada hasta el momento, dice: "En atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera y con la finalidad de una protección efectiva e integral de la misma, el Gobierno elaborará un Plan de Ordenación del Litoral que queda equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial previsto en el artículo 11 de esta Ley y que se elaborará de acuerdo con el procedimiento del artículo 16 de la misma...". El referido artículo 16 dispone que la formulación y aprobación de los Planes Regionales de Ordenación Territorial se ajustarán a un procedimiento con varias fases (iniciativa por la Consejería competente y formulación del proyecto previo acuerdo formal del Gobierno; instrucción con posibilidad de petición de datos e informes a las Administraciones Públicas, instituciones y entidades que estime conveniente; traslado a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio -CROTU- para su aprobación inicial; información pública por plazo no inferior a dos meses y simultánea audiencia singularizada a la Administración General del Estado, la asociación de entidades locales de ámbito autonómico con mayor implantación y todos los Ayuntamientos afectados; solicitud de informe por la CROTU a la Consejería autora del proyecto del Plan acerca de las alegaciones; aprobación provisional del Plan por la CROTU que "lo trasladará al Consejero competente en materia de ordenación territorial para su aprobación como Proyecto de Ley por el Gobierno" y, finalmente, remisión al Parlamento de Cantabria para su aprobación).

Aun cuando el derecho reconocido en el artículo 24.1 CE esté en relación con la jurisdicción ejercida por los jueces y tribunales que integran el Poder Judicial, desde luego no se produce una indefensión actual y total de los Municipios afectados por la Ley del POL en cuanto a posibilidades para impugnarlo, por cuanto disponen de una vía específica ante el Tribunal Constitucional y de hecho la están ejercitando a través del conflicto en defensa de la autonomía local. Por lo demás, no hay impedimento para que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisfaga a través de posibles recursos contra los actos de aplicación del POL.

2. El segundo reproche general que se hace a la Ley de Cantabria 2/2004 consiste en que su regulación entra en colisión con los principios comunitarios de subsidiariedad y de proporcionalidad, previstos, según los Ayuntamientos que plantean el conflicto, en el artículo I-9 (en realidad, definitivamente en el texto firmado el 29 de octubre de 2004, en el artículo I-11) del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y en un Protocolo relativo a su aplicación.

Se considera que, por imperativo del artículo 10.2 CE, dichos principios constituyen contenido esencial de interpretación de los propios derechos fundamentales.

Tampoco dicha argumentación ni interpretación pueden ser aceptadas. No constituye el principal obstáculo al efecto el hecho mismo de que las normas invocadas que recogen los principios de subsidiariedad y proporcionalidad aún no hayan entrado en vigor, por cuanto ya están afirmados éstos por normas vigentes (por primera vez en 1987, en el Acta de la Unión en relación con la protección del medio ambiente, y generalizados a partir del Tratado de Maastricht) y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sin embargo, su ámbito subjetivo de aplicación se refiere a la propia Unión (a la acción de sus Instituciones), sin que las normas comunitarias per se autoricen su extrapolación al ámbito interno de distribución de competencias de los Estados miembros. Circunstancia a la que hay que unir además el hecho de que la jurisprudencia constitucional hasta el momento no ha admitido la utilización del Derecho comunitario como parámetro para el control que realiza así como los propios términos del artículo 10.2 CE, que se refieren a la interpretación de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por España de "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce", siendo así que ni la autonomía local ni los principios de proporcionalidad y subsidiariedad se encuadran en tales categorías.

Ciertamente tales principios están relacionados con el de descentralización administrativa proclamado por el artículo 103.1 CE. El propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39, al tratar de la garantía institucional de la autonomía local, la relacionó con la interpretación de que "a esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas ... deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

En todo caso, dada la existencia de títulos competenciales suficientes por parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria para dictar la Ley 2/2004, no puede admitirse a priori una genérica y global vulneración de dicho principio constitucional por la referida Ley; será después en el examen de los artículos que se impugnan cuando pueda dirimirse, respecto de cada supuesto concreto, si aquéllos producen su infracción.

3. El tercer motivo por el que se plantea conflicto contra el POL en su integridad es formal (defectos en el procedimiento de elaboración) y se apoya en la omisión -de reiterar- el trámite de información pública y de audiencia singularizada a los Ayuntamientos después de las numerosas y sustanciales modificaciones introducidas por la CROTU en el acuerdo de aprobación provisional respecto del texto aprobado inicialmente.

De acuerdo con el procedimiento de elaboración y aprobación del POL previsto en el artículo 16 LOTRUSCA, antes reseñado, se ha dado cumplimiento adecuado -y así consta en el expediente- al único trámite de audiencia exigido para la elaboración

del Plan, tras la aprobación inicial de su proyecto por la CROTU y antes de la aprobación provisional. Los Ayuntamientos que plantean el conflicto no cuestionan lo anterior pero, sin embargo, consideran que debería haberse evacuado un nuevo trámite de audiencia dados los cambios sustanciales introducidos tras sus alegaciones al proyecto inicial en la fase ulterior de aprobación provisional.

Tal exigencia, sin embargo, carece de fundamento cabal. Sin necesidad de entrar a calibrar la entidad sustancial o no de las modificaciones introducidas y ciñendo el razonamiento exclusivamente al terreno del procedimiento, hay que observar, primeramente en el terreno de los hechos, que algunas de las modificaciones -como la introducción de una disposición adicional cuarta- tuvieron lugar en la fase de tramitación legislativa del POL (lo que verosímelmente determinó, incluso, una falta de concordancia del preámbulo de la Ley 2/2004, que menciona la existencia sólo de tres disposiciones adicionales); en otros casos, ciertas modificaciones se introdujeron en respuesta a alegaciones formuladas por los propios municipios (cuestión aparte es la valoración de su adecuación a lo pretendido con ellas).

En todo caso, es necesario diferenciar el sentido y la exigibilidad del trámite de audiencia en el procedimiento de aprobación de disposiciones administrativas y legislativas (caso este último del POL). En el procedimiento legislativo el principio de participación y debate público están garantizados a través de los representantes de los ciudadanos, no existiendo por ello una exigencia constitucional de audiencia en él a los ciudadanos afectados por la ley. Si lo que se estuviera defendiendo es la aplicación del derecho de audiencia previsto en el artículo 105.a) CE en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas -aun no siéndolo el POL-, pero en todo caso a su fase administrativa de tramitación, ha de notarse que dicho derecho es de configuración legal. Y, como se ha indicado, la pretendida exigencia de volver a oír a los Municipios en el procedimiento de elaboración del (proyecto del) POL tras la aprobación inicial, desde luego, no viene impuesta ni está prevista por razón alguna en la LOTRUSCA, cuya constitucionalidad ni en éste ni en ningún otro extremo ha sido cuestionada, con independencia de cuál sea el juicio que pudiera merecer la práctica parlamentaria en cuya virtud se opera un desbordamiento por vía de enmienda de los límites materiales de la iniciativa legislativa tramitada.

VI. Sobre los motivos del conflicto en defensa de la autonomía local relativos a diversos artículos concretos de la Ley de Cantabria 2/2004

Siguiendo las ideas-fuerza en que resumen las causas del conflicto las conclusiones del dictamen en que se apoyan los Ayuntamientos que plantean el conflicto y agrupando alrededor de ellas en función de su contenido los concretos preceptos objeto de impugnación, se procede a su análisis de acuerdo con dicho orden sistemático a continuación.

1. La primera conclusión señala que el POL vulnera la autonomía municipal constitucionalmente garantizada de los Municipios costeros incluidos en su ámbito territorial en cuanto que impone a éstos criterios rígidos de ordenación para las distintas zonas del Área de Ordenación delimitadas en los planos contenidos en los anexos, de modo que los Municipios quedan privados de cualquier posibilidad de establecer el modelo urbanístico en el planeamiento general, que habrá de supeditarse, en todo caso, a las determinaciones del POL impuesto legislativamente.

Sin entrar de nuevo en la ya tratada cuestión de la aprobación por Ley del POL, hay que partir ahora de la consideración de la dimensión de "ordenación" en el Plan de referencia. El POL es más que un plan de "protección" del litoral, ya que también es un plan de "ordenación" -como su propia denominación indica- del territorio de los Municipios costeros de Cantabria, parte del cual a veces no está situado estrictamente en la costa. No se constriñe a establecer limitaciones o prohibiciones en una zona de protección sino que establece también criterios de ordenación para otras zonas (que llama "áreas de ordenación") incluidas y delimitadas en sus planos.

En efecto, tal como explica el preámbulo de la Ley, el Plan contempla, en primer lugar, la protección efectiva e integral de la costa de Cantabria, previendo para ello una denominada Área de Protección, conformada por distintas categorías de protección (costera, de riberas, intermareal, ecológica, de interés paisajístico y litoral). En dicha Área el POL "se comporta con todo su rigor normativo como norma imperativa". Junto a lo anterior, el Plan prevé "una serie de criterios o directrices en la denominada Área de Ordenación". En esta Área el Plan exige "la intermediación del correspondiente Plan General de Ordenación Urbana de cada municipio, que será el instrumento que fije, de forma específica, la ordenación integral del territorio correspondiente a cada término municipal contribuyendo a resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional e industrial, regulando, delimitando u orientando, según los casos, las zonas de crecimiento, la utilización del suelo y clasificando el suelo de todo su ámbito de aplicación". "El POL en el Área de Ordenación, respetando sus criterios genéricos, deja plena libertad a los Ayuntamientos para que sean éstos, a través del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico, los que establezcan de forma definitiva el concreto régimen de desarrollo de los asentamientos humanos que en un futuro pretendan contemplar".

Al prever la LOTRUSCA en su disposición adicional cuarta la elaboración de un POL, equiparado a todos los efectos al Plan Regional de Ordenación Territorial y que habría de aprobarse de acuerdo con el mismo procedimiento que éste, le asignó entre sus funciones las de: "Señalar criterios globales para la ordenación de los usos del suelo y la regulación de actividades en el ámbito afectado" (apartado 2.c); "fijar los criterios generales de protección del litoral, orientar las futuras estrategias de crecimiento urbanístico y de la implantación de infraestructuras" (apartado 2.d) y "definir una zonificación del ámbito litoral para la aplicación de criterios de ordenación, ampliando, en su caso, la zona de servidumbre de protección".

Como contenido del POL, el apartado 3 de la referida disposición adicional cuarta de la LOTRUSCA incluye la "formulación de los objetivos de ordenación y definición de su marco general y sus diferentes categorías" y la "fijación de las normas específicas de regulación de usos y actividades aplicables a las diferentes categorías de ordenación" (párrafos c y d).

El apartado 5 del mismo precepto dispone que "el ámbito del Plan de Ordenación del Litoral será el territorio correspondiente a los 37 municipios existentes en la Comunidad Autónoma, excluyéndose del mismo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, así como aquellos otros que gocen ya de algún instrumento especial de protección por corresponder a zonas declaradas Espacios Naturales Protegidos o que dispongan de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor". Dicho ámbito es precisado, de forma congruente, por el artículo 2 de la Ley 2/2004 y otros artículos posteriores que -con independencia del desajuste terminológico, y hasta conceptual,

que pueda suponer incluir en un Plan de Ordenación del "Litoral" zonas que no tienen dicho carácter- se adecuan al ámbito territorial que la norma general de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria ha establecido a este respecto.

Así, dentro del Área de Ordenación se distingue un Área Litoral (que abarca, básicamente, la franja de terreno existente entre el Área de Protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina) y un Área No Litoral (que comprende el territorio de los Municipios costeros no afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral). El artículo 9 del POL distingue, a su vez, dentro del Área Litoral tres categorías: Área Periurbana, Área de Modelo Tradicional y Área de Ordenación Ecológico Forestal, y establece criterios para su ordenación en atención a la "capacidad de carga del territorio" (que se define en el artículo 10 como la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural) y a la "capacidad de acogida" (según el artículo 11, "el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto").

En principio, la Comunidad Autónoma goza de títulos competenciales para proceder a una ordenación de dichos espacios en virtud de los invocados en el preámbulo. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha delimitado en diversas Sentencias su alcance y sustantividad y así, en lo que hace al más amplio de ordenación del territorio, la STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 6, ha señalado - reiterando la doctrina sentada en fallos precedentes- que dicho título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" y que "su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo", habiendo también advertido que, "dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado"; "ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio". Y en el ejercicio de esta competencia exclusiva, "debe advertirse que, como se establece en la STC 149/1991, tantas veces citada, la facultad para aprobar planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5)".

A la luz de tal jurisprudencia y de la previamente citada en materia de urbanismo hay que valorar los preceptos específicos impugnados que están comprendidos en el Título III (artículos 45 a 50) de la Ley cántabra 2/2004 del POL, bajo la rúbrica "Criterios de ordenación", esto es, los artículos 45.2 y 5, 47.2 y 3, 48.1a), b), c) y 3a) y 50.

- El artículo 45.2, último inciso, determina que por el planeamiento general, "en el caso de núcleos preexistentes, se promoverá la continuidad de la trama".

Esta prescripción es considerada por los Ayuntamientos que plantean el conflicto constitutiva de una merma inadmisibles de las potestades de ordenamiento de los Municipios en el planeamiento general. Para el Gobierno de Cantabria dicha exigencia, además de existir ya en la propia LOTRUSCA (artículo 33.2), no impone un modelo urbano predeterminado y cerrado ajeno a la voluntad municipal.

Aunque un precepto similar está previsto en la LOTRUSCA al establecer ésta que "los Planes Generales velarán asimismo por la conservación de la trama urbana en los núcleos tradicionales", el POL intensifica la mencionada obligación que se impone al planificador municipal -refiriéndola a "promover" y no sólo a "velar"- y extendiendo su ámbito -de los núcleos "tradicionales", que serían sólo una zona en el Área de Ordenación, a los núcleos "preexistentes"- . En todo caso lo relevante no es que la disposición en cuestión encuentre apoyo o no en la de la LOTRUSCA sino el significado del condicionamiento que dicha obligación supone para el planeamiento general. En este sentido, parece que, siendo "la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico ... una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio" (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12), la obligación impuesta en el artículo 45.2 POL, más que en un criterio orientador del planeamiento municipal, se erige en un criterio normativo de carácter imperativo para éste, que invadiría por tanto el ámbito de las competencias urbanísticas municipales para decidir "el dónde, cómo y cuándo de sus futuros desarrollos" -facultad que el preámbulo reconoce a los Municipios-, sin que se advierta claramente la existencia de intereses supramunicipales que justifiquen tal condicionamiento. Así pues, cabe entender por ello que existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto respecto del artículo de referencia.

- El artículo 47.2, relativo a las "Áreas periurbanas", impone a los planeamientos municipales la obligación de establecer "una ordenación integral para los desarrollos urbanísticos propuestos en estas áreas, donde definirán su estructura general y concretarán la localización de los espacios libres, los equipamientos e infraestructuras necesarias". En este supuesto los Ayuntamientos que plantean el conflicto consideran que la exigencia de una "ordenación integral" priva a los Municipios afectados de toda iniciativa y participación decisoria en la formulación de dichos desarrollos. Sin embargo, en puridad, no se puede interpretar que a través de ella se esté imponiendo una solución material predeterminada que coarte la libertad del planificador municipal, porque únicamente se le exige que éste prevea una serie de extremos considerados adecuados y necesarios para una buena planificación del Área. Se trataría, pues, de que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus potestades de ordenación del territorio, estima preciso que los planes generales de ordenación urbana, en lo relativo a las Áreas periurbanas (que, según el artículo 9.1.a) del POL se corresponden con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos), atiendan a una planificación integral de esas zonas como estándar mínimo de calidad exigible en tales planes. Al no prefiar sin embargo sus concretas determinaciones, no se entiende que implique una intromisión ilegítima en las competencias municipales en materia de urbanismo y, por tanto, no se estima que se den fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación del precepto.

- El artículo 47.3 POL dispone que "cada sector de suelo urbanizable que se desarrolle en estas áreas (periurbanas) y en el que se prevea uso residencial deberá destinar, al menos, un 35 por 100 de la superficie construida destinada a uso

residencial para vivienda sujeta a algún régimen de protección, destinando un mínimo del 10 por 100 para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial". En relación con él, si bien con un porcentaje más bajo para la reserva, un ámbito espacial más amplio -toda el Área de Ordenación- y con carácter más laxo por cuanto admite excepciones, el artículo 45.5 establece que, "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47.3 de esta Ley, el planeamiento municipal delimitará sectores de suelo para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección en un porcentaje no inferior al 30 por 100 del total de viviendas en suelo urbanizable previstas en el Plan General, salvo que en la Memoria se justifique la satisfacción de demanda de vivienda protegida con un porcentaje inferior".

Tales prescripciones, a juicio de los Ayuntamientos que promueven el conflicto, impiden a los Municipios valorar y determinar las necesidades propias de vivienda en cada uno de ellos, sin que se justifique esa medida en razones de interés supramunicipal y menos aún de protección del litoral.

Esta última interpretación se revela excesiva en cuanto al grado de afectación de las potestades municipales así como respecto de la competencia para determinar y atender las necesidades de vivienda. Como señala el Gobierno de Cantabria en sus alegaciones, el POL no obliga a los municipios a clasificar necesariamente ningún suelo de las Áreas afectadas por la prescripción analizada como urbanizable residencial ni impone la construcción de viviendas sujetas a protección pública en ellos. Los Ayuntamientos no son despojados de sus facultades de clasificación de los usos del suelo; ahora bien, una vez hecha la clasificación a su discreción, se les imponen determinadas reservas de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección. Pero, ni por el modo señalado de articularse la obligación ni por el porcentaje mínimo de reserva (aunque ésta es una cuestión cuantitativa susceptible de otro tipo de valoración), puede afirmarse que se despoja de modo arbitrario o ilegítimo a los Municipios de un ámbito ciertamente significativo de sus competencias urbanísticas.

Negar a la Comunidad Autónoma toda posibilidad de adoptar previsiones orientadoras y criterios mínimos en materia de política de vivienda por incidir en algún grado sobre competencias municipales al respecto llevaría a hacer imposible el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de vivienda dentro de su territorio, dado que dichas competencias se han de proyectar necesariamente sobre los términos de los Municipios que la integran. En este aspecto se percibe nítidamente la existencia de intereses supramunicipales, pues las necesidades de vivienda de la población de la Comunidad Autónoma no pueden quedar en exclusiva al albur de la apreciación fragmentaria de las necesidades propias por cada uno de los municipios.

La STC 207/1999, de 11 de noviembre, FJ 5, al tratar de las competencias exclusivas de una Comunidad Autónoma en urbanismo y vivienda, considera que "se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 33.2 y 47 CE".

En virtud de las consideraciones expuestas, los artículos 45.5 y 47.3 del POL no supondrían una interferencia ilegítima ni desproporcionada en las competencias sobre vivienda que son propias de los Ayuntamientos en sus respectivos términos.

- El artículo 48 del POL, bajo la rúbrica de "régimen de los crecimientos urbanísticos en el Área de Modelo Tradicional", prescribe que en dicha Área los crecimientos urbanísticos deberán ajustarse a los siguientes parámetros: a) se prohíben las urbanizaciones aisladas; b) sólo se permitirán desarrollos urbanísticos apoyados en los núcleos preexistentes, que se dirigirán, principalmente, en sentido contrario a la costa y a las áreas afectadas por las categorías de protección (...); c) con carácter general se evitará la conexión de los núcleos mediante el desarrollo de sus respectivos crecimientos, a fin de impedir un continuo urbano, salvo que se trate de la absorción de barrios o núcleos por el crecimiento planificado de una ciudad. Excepcionalmente y de manera motivada, sin modificar el carácter de su morfología, se podrá prever la unión de entidades menores o barrios cuya estructura permita un relleno de los vacíos entre espacios ya edificados, así como la regularización de los límites de los mismos.

Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo, en su párrafo a), dispone que, en caso de que se opte por el modelo de crecimiento basado en la vivienda unifamiliar aislada, se deberá observar el requisito de que el número de viviendas admisible no supere el número de viviendas preexistente en el núcleo en el momento de la aprobación del planeamiento.

Los Ayuntamientos que plantean el conflicto en defensa de la autonomía local entienden que tales normas implican criterios concretos de ordenación que sustraen a las potestades de planeamiento municipal cualquier otra determinación urbanística y ello sin que se justifique en intereses supramunicipales.

Pues bien, en estos supuestos los "parámetros" señalados implican efectivamente, en su mayoría, restricciones concretas que no se justifican en claros intereses supramunicipales que hayan de prevalecer sobre las potestades del planificador municipal en materia urbanística. Únicamente cabría considerar que lo dispuesto en el artículo 48.1.b) quizás pudiera ampararse en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas -expresamente invocada como título competencial de la Ley 2/2004 ex artículo 24.14 del Estatuto de Autonomía para Cantabria-. Pero, en los demás supuestos, la discutible concurrencia de otras competencias asumidas por dicha Comunidad Autónoma que indirectamente pudieran darles cobertura, como las relativas a cultura o patrimonio histórico, artístico, monumental y arquitectónico de interés para la Comunidad Autónoma -por lo demás, no invocadas como título fundante por la Ley de referencia-, y el grado en que, en su eventual aplicación, los parámetros establecidos constriñen el planeamiento municipal permiten entender que existen motivos suficientes para apreciar severas restricciones en la capacidad de los Ayuntamientos de decidir su modelo territorial, sin que se advierta la existencia de intereses supramunicipales más relevantes que deban prevalecer.

- El artículo 50, sobre el "régimen jurídico del Área No Litoral", dispone que, en dicha Área, "los Planes Generales del Ordenación Urbana determinarán, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley, las distintas áreas en función de su capacidad de carga, así como de sus valores naturales, culturales, paisajísticos y la existencia de riesgos acreditados".

- El conflicto en este punto se apoya en el razonamiento de que se aplican a dicha Área No Litoral para su ordenación los mismos criterios que para las restantes áreas, "lo cual implica -según el dictamen al que se remiten los Ayuntamientos

impugnantes- la privación sustancial de potestades municipales, conforme se ha señalado para los artículos ya reseñados 45.2; 47.2; 47.3; 45.5; 48.1 a), b), c) y 3.a)".

La Comunidad Autónoma alega frente a ello que el hecho de que haya de seguirse en el Área No Litoral la zonificación de las áreas POL al realizar su clasificación urbanística no significa que se sometan dichos espacios al mismo régimen de aquellas zonas.

El tenor estricto del artículo 50 POL se refiere únicamente a que en el Área mencionada los PGOU determinarán, conforme a los criterios establecidos en la Ley, las distintas áreas en función de diversos parámetros que la propia Ley utiliza para la zonificación del Área Litoral. No va más allá en cuanto a cuáles sean los efectos de dicha zonificación, esto es, si se les aplicará el mismo régimen que a las diversas categorías del Área Litoral con los consiguientes condicionamientos previstos en los artículos anteriormente analizados. Pero podría dudarse de la utilidad de la zonificación del Área No Litoral si no lleva aparejados ningunos efectos ulteriores. Antes tales dudas interpretativas, así como por las que suscita el propio hecho de que el Plan de Ordenación del "Litoral" extienda su regulación a un Área "No Litoral" -por más que el ámbito espacial de aplicación del mismo incluya todo el territorio de los Municipios costeros conforme a la disposición adicional cuarta.5 LOTRUSCA y al artículo 2 de la Ley 2/2004, del POL-, no se considera falto de fundamento el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local respecto del artículo 50.

2. En segundo lugar, los Ayuntamientos que plantean el conflicto estiman que, con mayor intensidad aún que en los supuestos anteriores, se manifiesta la vulneración de la autonomía municipal con la regulación de las llamadas "Actuaciones Integrales Estratégicas".

El tercer pilar, junto al Área de Protección y al Área de Ordenación, del modelo territorial que recoge el POL está constituido por las "Actuaciones Integrales Estratégicas" (AIE), concebidas como ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial, según declara el preámbulo de la Ley. A tenor del artículo 51.1 de la Ley 2/2004, las AIE delimitan sectores que, por el interés de su desarrollo en el marco de políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, vinculan al planeamiento municipal desde la entrada en vigor de esta Ley. Su delimitación gráfica, carácter y objetivos se recogen en los anexos I y III. El apartado 2 del mismo artículo prevé que, atendiendo a los objetivos de la política sectorial, el carácter predominante de las Actuaciones recogidas en el POL es: a) productivo; b) de reordenación; c) ambiental. Además de las AIE determinadas por la Ley 2/2004 (once en el anexo III), se prevé en el apartado 3 del artículo 51 que, excepto en las de protección ambiental, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR) para llevar a cabo otras AIE de carácter urbanístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso sus determinaciones prevalecerán sobre las del propio POL, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección.

Los Ayuntamientos que plantean el conflicto, en una primera argumentación impugnatoria general de la regulación de las AIE, señalan que ésta ha ampliado notoria y desmesuradamente respecto de la LOTRUSCA los objetivos de los PSIR, que en los artículos 26 a 29 de esa primera Ley 2/2001, (general) de Ordenación del territorio, vivienda y suelo de la Comunidad de Cantabria, tenían por único objeto el de "regular la implantación de instalaciones industriales, grandes equipamientos y

servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aún asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características", habiendo dicha regulación de desarrollarse en "suelo urbanizable o rústico de protección ordinaria". Además, se expresan por esos mismos Ayuntamientos reservas en cuanto a la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de aprobación de los PSIR a las AIE, por cuanto excluye toda iniciativa municipal.

Dichos motivos se concretan en la impugnación de los siguientes artículos específicos del POL:

- El artículo 51.3, que, como ya se ha reseñado, se refiere a la habilitación al Gobierno de la Comunidad de Cantabria para aprobar, además de los once que se establecen en la Ley del POL, otros PSIR en el territorio al que se aplica la Ley 2/2004, excepto en las categorías de protección ambiental y con independencia de la clasificación urbanística del suelo.

Como observa el Gobierno de la Comunidad Autónoma en sus alegaciones, en este punto no se introduce novedad alguna respecto del régimen de aprobación de dichos PSIR, pues no existe determinación de procedimiento alguna al efecto y, en consecuencia, habrá de seguirse lo dispuesto con carácter general por los artículos 28 y 29 LOTRUSCA. El artículo 28 requiere la declaración formal de interés regional con carácter previo a la aprobación de un Proyecto Singular y el artículo 29 dispone que su procedimiento de aprobación constará de una fase de aprobación inicial (por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio) con subsiguiente trámite de información pública y audiencia a los municipios afectados, fase de aprobación provisional previa obtención del instrumento de evaluación de impacto ambiental y fase de aprobación definitiva por el Gobierno de Cantabria, a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial.

Además, se sostiene por la Comunidad Autónoma que las ampliaciones de objetivos son admisibles desde la perspectiva de una sucesión de leyes, desde luego sobre la base de que el legislador autonómico dispone de títulos habilitantes suficientes para ello (así los que ostenta en materia de vivienda, turismo, deportes, cultura). Hay que examinar el argumento desde la distinción entre derogación e inconstitucionalidad, en cuanto la primera es el resultado de la sucesión de normas en el tiempo mientras que la segunda está viciada en origen por la contradicción entre una norma y la Constitución.

La ausencia de modificación procedimental en el POL respecto de las previsiones de la LOTRUSCA, unida a la ampliación de los posibles objetivos de los PSIR, sin embargo, no es indiferente a los efectos de las competencias locales en materia de urbanismo desde el momento en que se amplía indeterminadamente -con la única especificación de determinados objetivos para las correspondientes AIE "de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública"- y a todo tipo de suelo el poder condicionante del Gobierno cántabro de las potestades municipales. Además, a diferencia de las AIE determinadas en el anexo III de la Ley del POL y, por tanto, aprobadas tras un debate en sede parlamentaria con participación de las diversas fuerzas políticas, las que se posibilitan con el artículo 51.3 se dejan en manos del Gobierno (con audiencia de los Municipios previa a la aprobación provisional).

Sobre tales presupuestos pueden hacerse dos consideraciones, una de orden temporal y otra de carácter subjetivo, en cuanto a los efectos que supone la mencionada previsión ya que da lugar a: 1º una más amplia -por extensión de sus posibles objetivos- e indeterminada -a decisión del Gobierno regional- constricción eventual de las potestades urbanísticas de los municipios en virtud del POL por contraste con el régimen de la LOTRUSCA; 2º un régimen más limitativo para los municipios costeros afectados por el POL que para el resto de los Municipios de Cantabria a los que se aplica el régimen general.

Conforme a la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13.e, "el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución".

En la medida en que el grado de indeterminación de los conceptos jurídicos empleados por el artículo 51.3 POL y su amplio radio de aplicación en cualquier lugar de los Municipios afectados, excepto en las categorías de protección ambiental, otorgan al Gobierno de la Comunidad Autónoma unas facultades discrecionales -ya sea basadas en consideraciones de necesidad o de mera oportunidad, en cualquier caso no concretadas-, que pueden reducir las facultades del planificador local sin una justificación suficiente ni bien circunscrita en la Ley, podría considerarse razonable cuestionar el alcance de dicho precepto. Es cierto, como aduce la Comunidad en sus alegaciones, que la pretendida constricción no es estrictamente actual sino que podría darse en su caso -siendo entonces el momento de controlar el eventual exceso- cuando se apruebe un nuevo PSIR. Sin embargo, las dudas de conformidad que suscita la propia habilitación genérica mediante Ley de este tipo de actuaciones con el concepto de autonomía local constitucionalmente garantizada permiten aceptar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para su impugnación.

- El artículo 54 regula el régimen jurídico de las AIE "productivas", disponiendo que esas actuaciones se llevarán a cabo a través de uno o varios PSIR, con las particularidades de que en los terrenos donde se localicen y con independencia de su clasificación urbanística, se tramitarán tales PSIR con arreglo a las normas del artículo 29 LOTRUSCA y con el contenido previsto en el artículo 27 de la misma Ley, debiendo incluir, "además, las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias". Se añade que su delimitación lleva implícita la declaración de interés regional del artículo 28 LOTRUSCA.

En el dictamen que fundamenta el conflicto se apuntan como razones para plantearlo frente a este artículo: que opera una ampliación respecto del régimen de la LOTRUSCA; que se refiere a actuaciones "productivas" frente al más limitado concepto del régimen general de "industriales"; que se extienden a todo tipo de terrenos, pudiendo por tanto imponerse contra las determinaciones del planeamiento general; que se excluye por completo toda iniciativa de los Municipios, pues su intervención queda reducida a un trámite de audiencia; que se introducen determinadas exigencias adicionales relativas a infraestructuras de conexión.

Hay que situar en primer lugar el alcance propio del precepto analizado - frente al mayor ámbito que parecen concederle los Ayuntamientos que suscitan el conflicto- en las cinco AIE productivas determinadas en el anexo III de la Ley del

POL, tal como se deduce de lo establecido en el artículo 51.1 de la Ley cántabra 2/2004 que, al definir las, se remite a las que se recogen allí (por tanto, sin la potencialidad indefinida del artículo 51.3 antes visto). La única novedad, en cuanto a su tramitación respecto del régimen general del artículo 29 LOTRUSCA, consiste en la previsión de que su delimitación lleva implícita la declaración de interés regional, lo cual parece lógico debido a que las AIE que están en su base han sido aprobadas por Ley.

En cuanto a la pretendida insuficiencia del trámite de audiencia a los Municipios afectados para la aprobación de los PSIR, cabe recordar que, a tenor de la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 19, "según el art. 58.2 LBRL, "las Administraciones competentes en la aprobación de planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados", pero "ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)". Dada la delimitación ex lege de las AIE productivas en Cantabria, con lo que ello presupone de decisión democráticamente adoptada, parece que la audiencia de los Municipios para la aprobación de los PSIR permite considerar que se dan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico de aquéllos. En todo caso, como ha dicho la referida Sentencia, "es evidente que la relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que en el procedimiento de aprobación ... el órgano competente para la aprobación definitiva atribuya, en el juicio de ponderación en que esencialmente consiste la decisión sobre el planeamiento, a los intereses hechos valer en el trámite de audiencia por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses". "Pero el control judicial de esa efectividad y relevancia de la intervención de las entidades locales no puede realizarse, como es lógico, en el juicio abstracto de constitucionalidad de la norma cuestionada, sino por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte".

Desde el punto de vista material, se añade en cuanto exigencia de contenido de los PSIR en las AIE productivas la necesidad de que incluyan, además del contenido mínimo general establecido en el artículo 28 LOTRUSCA, la previsión de las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que resulten necesarias. Tal requisito no parece carente de conexión con el objetivo "productivo" que persiguen y que ha señalado el legislador autonómico en ejercicio de competencias sectoriales, además de que no comporta una concreta decisión predeterminada.

El hecho de que los PSIR correspondientes puedan desarrollarse con independencia de la clasificación urbanística de los terrenos, esto es, incluso contra lo establecido en el planeamiento municipal -algo, por lo demás, ya admitido en el artículo 29.6 LOTRUSCA al establecer que los PSIR vincularán y prevalecerán sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios a los que afecten, que deberán recogerlos en su primera modificación o revisión- ha de situarse y valorarse, como señala el Gobierno de Cantabria, desde la perspectiva de la jerarquía normativa. A este respecto asimismo debe traerse a colación la doctrina

constitucional que afirma la prevalencia del interés supralocal sobre el municipal, recogida entre otras en la STC 170/1989.

En virtud de las razones expuestas, se considera que no existen fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación del artículo 54 del POL.

- En el artículo 55, con el régimen jurídico de las AIE "de reordenación", se cuestiona por las mismas razones que el supuesto anterior el procedimiento de aprobación dentro de ellas de los PSIR "con las particularidades establecidas en el artículo 54 de esta Ley".

Ante tal común fundamentación, han de darse por reproducidos los razonamientos desarrollados respecto del artículo 54 para entender que no existen motivos suficientes para su impugnación.

- Respecto del artículo 56, referido a los Planes Especiales que se aprueben en los ámbitos de las tres AIE de reordenación delimitadas por el POL, se afirma que es contrario a la autonomía local el que establezca la obligación de que contengan ciertas determinaciones (así, la identificación de espacios aptos para servir de soporte a las nuevas infraestructuras o para la mejora de las existentes; la definición de la ubicación de equipamientos de interés común para el área objeto del Plan; los criterios, principios y normas generales a los que habrá de atender la ordenación urbanística) y que, a la vista del análisis de la incidencia que impliquen sus determinaciones en el planeamiento urbanístico de los Municipios afectados, el Plan Especial pueda decidir sobre la necesidad de que los Municipios deban adaptar su planeamiento a las determinaciones del mismo, produciéndose ello "al margen por completo de la intervención municipal", a juicio de los Municipios que plantean el conflicto.

Por lo que se refiere a las determinaciones, cabe observar que se trata de exigencias de contenido mínimo de los Planes Especiales -justificadas por la declaración de varias AIE de reordenación, en virtud de competencias autonómicas ejercidas con la Ley del POL- que no descienden a un nivel de detalle que impidan todo margen de elección al planificador municipal ni predeterminen absolutamente sus opciones.

En cuanto a la posibilidad de que el Plan Especial imponga que los Municipios deban adaptar su planeamiento a las determinaciones que contenga, no implica que quepa culminar dicha obligación aprobando la Comunidad Autónoma la requerida modificación. Hay que señalar que la remisión que hace el artículo 56 POL al artículo 83 LOTRUSCA en cuanto al procedimiento de modificación de los instrumentos de planeamiento -que establece que será el mismo que el previsto para su aprobación-, correspondiendo pues al Ayuntamiento la competencia para la aprobación definitiva, permite considerar asimismo que desde el punto de vista formal quedan salvaguardadas las competencias municipales.

En consecuencia, no se advierten fundamentos jurídicos suficientes para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local frente al artículo 56 POL.

- Finalmente en lo que hace a la regulación del Título IV de la Ley 2/2004, se impugna el artículo 57, relativo a las AIE "ambientales", por las mismas razones señaladas para los precedentes artículos 54 y 55, por cuanto establece el régimen

jurídico de dichas Áreas y su desarrollo a través de Planes Especiales o PSIR "con las especialidades establecidas en los artículos anteriores, y de acuerdo con los objetivos recogidos en el anexo III". Han de darse, pues, por reproducidos los razonamientos efectuados respecto de aquéllos y la consiguiente conclusión que no aprecia la existencia de motivos suficientes para cuestionar el referido precepto.

3. Se discute, por último, la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2004, del POL, en cuya virtud se ha procedido a modificar el artículo 26 LOTRUSCA, que se refiere a los "Proyectos Singulares de Interés Regional". La nueva redacción ha ampliado su objeto -incluyendo ahora también el de regular la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública-, admite la posibilidad de que puedan desarrollarse en suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria -frente a la originaria limitación al suelo urbanizable o rústico de protección ordinaria- y le añade un apartado 4 -en cuya virtud los PSIR deberán prever las obras precisas para su adecuada conexión con las redes generales de infraestructuras y servicios correspondientes, así como para la conservación, en su caso, de la funcionalidad de las existentes-.

Según los Ayuntamientos que plantean el conflicto (recuérdese que 17 costeros y no costeros, dado que el ámbito de dicha disposición excede del territorial del POL), dicho precepto comporta una extensión de las constricciones al planeamiento municipal y la privación de cualquier intervención municipal en su formulación, tramitación y decisión, salvo el poco trascendente trámite de audiencia. Ponen asimismo de manifiesto la inadecuación de la vía legislativa adoptada para modificar una Ley que tiene carácter abstracto y general (como la LOTRUSCA) por un Plan de Ordenación del Litoral, que tiene carácter particular y concreto.

Por el contrario, el Gobierno de Cantabria entiende que se está ante una cuestión de sucesión de normas de igual rango y que es perfectamente legítimo y constitucional que una Ley modifique a otra previa. Asimismo recuerda que, en todo caso, no se ha alterado el modo en que se articula la intervención municipal en la aprobación de dichos PSIR, que sigue siendo la prevista en los artículos 28 y 29 LOTRUSCA.

Por lo que se refiere al procedimiento de aprobación de la disposición adicional de referencia, sin perjuicio de señalar la inconveniencia de una técnica legislativa en cuya virtud se operan modificaciones de un precepto de la norma general del territorio de Cantabria por una Ley específica, con la consiguiente incrustación de un precepto con ámbito territorial más amplio que el definido en el artículo 2 de la Ley modificadora -si bien resulta claro por referencia a la Ley modificada el ámbito de aplicación del cambio- y con las patentes contraindicaciones que ello lleva aparejadas desde el punto de vista de la seguridad jurídica, no puede afirmarse que tal proceder es constitutivo de una infracción de lo dispuesto en la Constitución o el Estatuto de Autonomía. El POL tiene rango de Ley y no existen entre las leyes de la Comunidad Autónoma reservas de determinadas materias a unos tipos de leyes u otras en función de un principio de jerarquía ni de competencia, por lo que ha de estarse al principio de *lex posterior*.

En cuanto a la participación de los Municipios en el procedimiento de aprobación de los PSIR, además de que no se modifica lo previsto al respecto por el artículo 29 LOTRUSCA, hay que reiterar lo dicho a este respecto al analizar el artículo 54 POL sobre la suficiencia del trámite de audiencia para entender

respetadas las potestades en materia de urbanismo que integran el contenido mínimo de la autonomía local.

La ampliación de los objetivos de los PSIR a la posible regulación por medio de ellos de la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública puede entenderse fundada en las competencias autonómicas en materia de vivienda y no implica por sí sola y necesariamente, como alegan los Ayuntamientos que plantean el conflicto, la absorción por la Comunidad Autónoma de la totalidad de competencias municipales ni la falta de toda justificación en términos de intereses supramunicipales. Si, eventualmente, la concreta ubicación de las viviendas que se establezca con la aprobación de un concreto PSIR pudiera producir dichos efectos, de conformidad con la doctrina antes expuesta y establecida en la STC 51/2004, de 13 de abril, el control de la efectividad y relevancia de la intervención de las entidades locales deberá hacerse a través de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte. Idénticos argumentos cabe esbozar en cuanto a la nueva posibilidad de que los PSIR puedan desarrollarse en suelo urbano.

Y, por lo que se refiere al nuevo apartado 4, éste contiene una exigencia para la buena planificación que ya está indicada a un menor nivel en el artículo 27.1.d) LOTRUSCA (al regular el contenido de los PSIR incluye las "propuestas de las medidas de articulación o adecuación que procedan") pero que en ningún caso supone una predeterminación absoluta del lugar ni del modo en que hayan de preverse las obras necesarias para la conexión de los PSIR con las redes y servicios, por lo que en un planteamiento general y abstracto no se aprecia la invasión actual de las competencias municipales, aunque quepa advertir la potencialidad de que se produzca.

En suma, ante las razones desarrolladas, no se estima que existan fundamentos jurídicos suficientes para la impugnación de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2004.

Y, en mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1.- Que existen fundamentos jurídicos suficientes para que los Ayuntamientos de Santander, Arnuero, El Astillero, Bareyo, Limpias, Meruelo, Piélagos, Ribamontán al Monte, Valdáliga, Cabezón de la Sal, Entrambasaguas, Hermandad de Campoo de Suso, Liérganes, Rasines, Santa María de Cayón, Marina de Cudeyo y Ribamontán al Mar planteen conflicto en defensa de la autonomía local frente a los artículos 45.2, 48.1.a), b), c) y 3.a), 50 y 51.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

2.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que dichos Ayuntamientos planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de los artículos 47.2, 45.5, 47.3, 54, 55, 56, 57 y disposición adicional cuarta de la misma Ley ni frente a ésta en su conjunto."

5.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 21 de junio de 2005 (BOE núm.159, de 5 de julio).

6. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 8317/2005.

6.1. Norma impugnada.

Ley de la Comunidad de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca).

6.2. Entidad local que promueve el conflicto.

El Ayuntamiento de Gomecello (Salamanca).

6.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 13 de octubre de 2005.

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 13 de octubre de 2005, ha examinado la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la consulta del Ayuntamiento de xxxx, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de septiembre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la consulta del Ayuntamiento de xxxxxx sobre si la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx, vulnera la autonomía local garantizada en los artículos 137 y 140 de la Constitución y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de septiembre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 861/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado mediante Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Según certificado del Secretario-Interventor del Ayuntamiento de xxxxxx, el Pleno del citado Ayuntamiento, en sesión extraordinaria de carácter urgente de 23 de agosto de 2005, con el voto favorable del Alcalde y tres Concejales, que suponen la mayoría absoluta legal, adopta el siguiente Acuerdo:

“1.- Sustanciar conflicto en defensa de la autonomía local del municipio de xxxxxx, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 ter.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contra el Artículo Único y la Disposición Adicional Única de la Ley 6/2005 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de mayo de 2005.

»2.- Solicitar del Consejo Consultivo de Castilla y León, por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el dictamen al que hace referencia el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que por dicho Consejo Consultivo o el órgano competente del mismo se pronuncie sobre si la Ley 6/2005 de Castilla y León, por la que se decide la Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx, publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de mayo de 2005, lesiona la autonomía local de dicho municipio, consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, por las razones que se consignan anteriormente y en el informe jurídico que se acompaña, o por cualquier otra que proceda o estime concurrente el propio Consejo Consultivo de Castilla y León.

»3.- Incorporar como texto del Acuerdo de Pleno, además, la fundamentación de hecho y de derecho contenida en el informe jurídico elaborado por el Letrado Don xxxxxx, y remitir la expresada solicitud de dictamen mediante oficio dirigido al Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al que se unirán la oportuna certificación del resultado de la sesión, el informe jurídico mencionado, y los ejemplares de los Boletines Oficiales de Castilla y León citados en el repetido informe jurídico, contenido todo ello en el oportuno expediente administrativo”.

El informe jurídico incorporado al expediente expresa el criterio de que la citada ley vulnera la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución, entendiéndose que sus preceptos “niegan al Ayuntamiento de xxxxxx las competencias que le son propias de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25.2.d) y 84.1.b) de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, y las que le reconoce el artículo 20.1.d) de la Ley 1/1998, de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (...) las (...) que le son propias de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25.2.f) y artículos 15, 20.2, 23.1, entre otros, de la Ley 16/2002, sobre prevención y control integrados de la contaminación, y las que le reconoce el artículo 20.1.h) y m) de la Ley 1/1998, de Régimen Local de la Comunidad de Castilla y León”.

La negación de las competencias municipales que se citan produciría, según el criterio sustentado en el referido informe, las siguientes consecuencias en perjuicio de la autonomía local:

- La eliminación del panorama competencial del Ayuntamiento de xxxxxx de materias tan relevantes como el urbanismo y el medio ambiente (así, no puede expedir licencias, ni ejercer la inspección técnica de la edificación, ni imponer medidas de protección y restauración de la legalidad, impidiendo su intervención hasta en el otorgamiento de la licencia de obras, puesto que quien las ejecuta se ve dispensado de su solicitud, reflexión igualmente aplicable a la licencia de apertura), por medio de la formulación de leyes ad casum simplemente para hacer prevalecer los intereses políticos coyunturales de los gobernantes de la Comunidad Autónoma.

- La privación al Ayuntamiento de xxxxxx de toda intervención en la concesión de la autorización ambiental integrada.

- La aprobación de la autorización ambiental mediante ley la blindará frente al ejercicio de acciones jurídicas ordinarias.

Segundo.- Figuran en el expediente los siguientes documentos y actuaciones:

1. La remisión al Consejo Consultivo de Castilla y León formulada por el Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales. El registro de salida de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial es de 7 de septiembre de 2005 y el registro de entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León es de 12 de septiembre de 2005.

2. La solicitud formulada por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial el 29 de agosto de 2005 de admisión a trámite y dictamen, si procede, del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de xxxxxx.

3. Copia de los siguientes números del “Boletín Oficial de Castilla y León”:

- El número 134, de 12 de julio de 2002, en el que se publica la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

- El número 98, de 24 de mayo de 2005, en el que se publica la Ley 3/2005, de 23 de mayo, de modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.

- El número 101, de 27 de mayo de 2005, en el que se publica la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx.

La exposición de motivos de la referida Ley 6/2005, de 26 de mayo, señala:

“El artículo 1 de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, dispone que las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos podrán ser declarados por ley Proyectos Regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad.
»(...).

»Esta norma confiere cobertura legal al Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx, de acuerdo con las previsiones contenidas al respecto en el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases aprobado por la Junta de Castilla y León por Decreto 18/2005, de 17 de febrero.

»Dicho Proyecto Regional consiste en la construcción de un Centro de Tratamiento de los Residuos Urbanos generados en la provincia de xxxxxx, que incluye un vaso de vertido para los rechazos producidos y los accesos a las instalaciones.

»El objetivo básico de esta instalación es el tratamiento, recuperación y reciclado de materiales, así como la valorización de aquellos que tengan posibilidades y la eliminación del rechazo en depósitos controlados con todas las garantías medioambientales. Así, el tratamiento de los mismos va a permitir la producción de biogás que cubrirá las necesidades de energía del centro, y la

transformación de la materia orgánica en compost, susceptible de utilizarse en la agricultura, silvicultura, recuperación de entornos degradados, etcétera.

»La capacidad máxima de la planta proyectada es de 170.000 TM/año de residuos urbanos domiciliarios, dando servicio a una población de 370.000 habitantes de media diaria en invierno, llegando a 420.000 habitantes de media diaria en verano.

»(...). Actualmente la gestión y tratamiento de los residuos en esta provincia, se traduce en la existencia de numerosos vertederos incontrolados, así como en la progresiva saturación de los controlados, lo que provoca una situación insostenible a nivel medioambiental. Además, el Centro de Tratamiento de Residuos tiene un evidente alcance provincial y será la única instalación de estas características en toda la provincia de xxxxxx, lo que pone de manifiesto su trascendencia más allá del ámbito estrictamente local.

»(...), tratándose, como es el caso que nos ocupa, de una instalación para el tratamiento y eliminación de residuos, la utilidad pública o interés social aparece reconocido en el artículo 12.4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

»Dando cumplimiento al apartado 2 del artículo Único de la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, con carácter previo a la declaración por Ley del Proyecto Regional se ha tramitado el procedimiento previsto en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

»Por otra parte, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, establece expresamente en su artículo 20 que la Ley que declare Proyectos Regionales podrá resolver la autorización ambiental. A estos efectos, también se ha dado cumplimiento al procedimiento previsto en esta última norma, habida cuenta fundamentalmente que la Ley por la que se ha modificado la Ley 11/2003, de 8 de abril, prevé la utilización de las actuaciones administrativas encaminadas a la obtención de la autorización ambiental realizadas hasta la fecha de entrada en vigor de dicha norma”.

La ley consta de un único artículo, una disposición adicional, una disposición derogatoria, una disposición final y dos anexos.

El artículo único es del siguiente tenor:

“1. Se declara Proyecto Regional, por su singular interés para la Comunidad, y con el contenido que se describe en el Anexo I de esta Ley, el Proyecto para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx. El Proyecto se ejecutará en las parcelas 10.001, 20.001, 2, 3 y 4 del polígono 504, paraje «xxxxxx» en el término municipal de xxxxxx.

»2. Se concede autorización ambiental al Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos, Depósito de Rechazos y accesos para la gestión de los residuos urbanos de la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx, que se incorpora como Anexo II.

»3. Los efectos de la presente declaración serán los previstos tanto en la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de

infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, como en la Ley 11/2003, de 8 de abril, y en concreto la inmediata aptitud para la ejecución del Proyecto y su actividad posterior.

»4. Se clasifica el suelo afectado por el Proyecto Regional como suelo rústico con protección de infraestructuras (SRPI) y se aprueban las condiciones de ordenación, con los siguientes parámetros urbanísticos:

»Uso: Instalaciones destinadas al tratamiento de residuos urbanos, así como al depósito de los mismos de acuerdo con la legislación sectorial vigente.

»Parcela: no se establecen condiciones mínimas.

»Ocupación Máxima: un 40 por 100 de la superficie del área.

»Retranqueos de la edificación: a linderos de parcela 10 m.

»Edificabilidad: $0,3 \text{ m}^2/\text{m}^2$.

»Altura máxima: la que las instalaciones justifiquen por su necesidad técnica.

»5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, las características técnicas específicas del Proyecto se consideran de aplicación orientativa, y las características técnicas generales del Proyecto, las determinaciones urbanísticas, así como el resto de las determinaciones de este Proyecto Regional se consideran de aplicación plena”.

Por su parte, la disposición adicional dice así:

“Corresponde al titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente la resolución de cuantas cuestiones se susciten en relación con la autorización ambiental concedida por esta Ley”.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 65/2004, de 1 de julio, “y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente Ley”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por el municipio de xxxxxx, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, frente a determinados preceptos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx.

La consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León se efectúa conforme a lo previsto en el artículo 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del

Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, establece en su artículo 6 que las Corporaciones Locales de Castilla y León solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, cuando preceptivamente así venga establecido en las leyes, reservando esta competencia para el Pleno, por analogía con lo previsto en el artículo 19.2 del citado texto legal.

2ª.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que pueda plantearse el conflicto.

La LOTC requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, afectando unos a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales:

1. El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis.1 es que se trate de “normas del Estado con rango de ley” o de “disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

En este caso, el objeto del eventual conflicto son determinados preceptos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2. En segundo lugar, el artículo 75.ter.1 de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

“a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

»b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente”.

En el presente caso el objeto de la ley es regular la declaración como Proyecto Regional la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de xxxxxx, ubicado en el término municipal de xxxxxx, por lo que es éste el municipio directamente afectado –“único destinatario”– por los preceptos contenidos en esta ley y ha de considerarse que el objeto del posible conflicto es tanto el artículo único como la disposición adicional de aquélla. Ha de considerarse, pues, que el municipio de xxxxxx está legitimado para plantear el conflicto.

3. Por lo que se refiere al requisito establecido por el artículo 75.ter.2 de la LOTC, que exige para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas,

adoptado dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda que lesiona la autonomía local (artículo 75.quáter.1 de la LOTC), ha de destacarse que la publicación de la ley en el “Boletín Oficial de Castilla y León” se produjo el 27 de mayo de 2005 y el Acuerdo, por mayoría absoluta legal, del Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx, se adoptó el 23 de agosto del mismo año, por lo que se han cumplido los referidos preceptos de la LOTC.

3ª.- La solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 75.quater.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley 6/2005, de 26 de mayo, se publica el 27 de mayo de 2005, y la solicitud de dictamen por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial lleva fecha de 29 de agosto de 2005, si bien figura como fecha de registro de salida la de 7 de septiembre y se registra de entrada en este Consejo Consultivo con fecha de 12 de septiembre de 2005. El Acuerdo plenario de la corporación local se ha adoptado dentro del plazo de tres meses y aunque, por trámites externos al Ayuntamiento, se ha producido cierto retraso en la remisión del expediente, de acuerdo con lo ya señalado por el Consejo de Estado (Dictamen 2.956/2002, de 23 de enero de 2003), no se considera como obstáculo para emitir el presente dictamen sobre el fondo del asunto.

La certificación relativa al Acuerdo del Ayuntamiento de xxxxxx expresa como uno de los acuerdos adoptados: “Solicitar del Consejo Consultivo de Castilla y León, por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el dictamen al que hace referencia el artículo 75 ter.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (...)”.

Es, por tanto, el Ayuntamiento de xxxxxx el que se dirige al Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a fin de que traslade al Consejo Consultivo de Castilla y León la petición del dictamen relativo al referido planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48, párrafo primero, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que establece que “en los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma”.

4ª.- El principio de autonomía local.

El problema de fondo planteado es si el artículo único y la disposición adicional de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, lesionan la autonomía local del Ayuntamiento de xxxxxx. Resulta obligado, por ello, partir de un análisis previo de la configuración de la autonomía local en nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución, en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que “todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. El artículo 140 añade que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios”.

Los preceptos transcritos reflejan una concepción amplia y compleja del Estado, siendo necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, puesto que, ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder

limitado, ya que lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Concretar este interés en relación a cada materia no es fácil, y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio.

Así, “que la Constitución configure los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado justifica su autonomía; que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una enérgica pretensión de seguridad frente al legislador ordinario; y que los «intereses propios» sean un concepto jurídico indeterminado, plantea la cuestión del contenido de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada” (Dictámenes del Consejo de Estado 1460/2000, de 29 de junio, 1610/200, de 22 de junio, o 2956/2002, de 23 de enero de 2003).

El Tribunal Constitucional ha declarado (Sentencia 51/2004, de 13 abril) que la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 de la Constitución, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y supone el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias (STC 32/1981, de 28 de julio, F. 4)”. La autonomía local “consiste, fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (STC núm. 4/1981, fundamento jurídico 3.º)”, de acuerdo con la doctrina expuesta por la Sentencia 193/1987, de 9 de diciembre.

A juicio del Consejo de Estado (Dictamen 2956/2002, de 23 de enero de 2003) “sería un error cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos identificativos de la autonomía local siendo así que tienen una dimensión cualitativa, vinculada a los que se consideren como «intereses respectivos» de las Corporaciones locales (...) ese «ser» viene hoy día configurado por «un conjunto normativo muy amplio, cuya norma básica es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local»”.

El Tribunal Constitucional considera esta ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la Sentencia 108/1998, de 21 de mayo). Y según la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictámenes 48.862/1986, de 7 de abril, y 2.484/98, de 18 de junio), “los preceptos de esta Ley sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece”. Como declaran las Sentencias 87/1985, de 16 de julio, y 137/1986, de 6 de noviembre, reiterando lo que viene siendo criterio de aquel Tribunal, “en el recurso abstracto no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si su producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones”.

Así, “en absoluto resulta constitucionalmente inadmisibles que, para concretar las competencias de las Entidades locales cuya autonomía se encuentra garantizada por la Constitución, se haya adoptado el criterio básico de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Legislador sectorial que en esa operación de asignación de competencias deberá atenerse a los propios límites de las bases conforme al art. 149.1.18ª de la Constitución en relación con los

arts. 137 y 140 de la misma en el sentido anteriormente expuesto” (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre). La Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio, recoge la doctrina del citado Tribunal sobre la autonomía local desde sus primeras Sentencias (4/1981 y 32/1981) y afirma que “sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son la mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18^a CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental”. Más adelante añade, “en definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. (...). So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos en que se halla protegido por la garantía institucional, y que tal canon de constitucionalidad vendrá integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18^a de la Constitución. También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, cuyo artículo 3 define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, sin perjuicio de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inidoneidad de los tratados internacionales para actuar como canon de constitucionalidad de las leyes (Sentencia 235/2000, de 5 de octubre).

La autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal que permite, por lo tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Así pues, en relación con el juicio de constitucionalidad, sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional. “Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión” (Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre). Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión competencial ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de “interés de la Comunidad Autónoma”.

Desde esta perspectiva, la naturaleza conflictual del cauce procesal iniciado hace, como ya expuso el Consejo de Estado en el dictamen sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (Dictamen 2484/1998, de 18 de junio), que se planteen las pretensiones propias de todo conflicto competencial que, por naturaleza, son las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y, referidas a la defensa de las competencias de las Entidades locales en las que se concreta su efectiva autonomía, garantizadas constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de la autonomía haya podido ser objeto de vulneración.

Ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional (Sentencias 11/1984, 104/1988 o 155/1990) sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha venido a calificar de vicio de incompetencia no sólo la reivindicación de competencias ajenas sino los supuestos de lesión por simple alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, de modo que será posible, para garantizar un ámbito propio de autonomía, no recabar para sí una competencia ejercida por otro, sino impugnar que el ejercicio de una competencia propia de otro interfiera, condicione o afecte a ese ámbito de autonomía. Por consiguiente, habrá de determinarse si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

5ª.- La Ley 6/2005, de 26 de mayo, y el principio de autonomía local.

Entrando ya en el examen de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, frente a la que se pretende suscitar el conflicto, la consulta efectuada suscita una serie de cuestiones las cuales, a los fines del presente dictamen, pueden resumirse de la siguiente forma:

A) Existencia y significado de las leyes ad casum.

B) Competencia de la Comunidad de Castilla y León para aprobar una ley con las características de la Ley 6/2005, de 26 de mayo.

C) Régimen de la autorización ambiental integrada y otorgamiento de ésta mediante la aprobación de la Ley de declaración del Proyecto Regional.

D) Análisis de la eventual vulneración de las competencias municipales en lo relativo a la concesión de licencias, autorizaciones y otros actos de control preventivo en materia de urbanismo y medio ambiente.

A) Existencia y significado de las leyes ad casum.

Cabe hacer una primera consideración en cuanto a la existencia y significado de las normas de caso único dentro de la jurisprudencia constitucional, puesto que el artículo 9 de la LRBRL “tan sólo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas Entidades locales individualizadas por la propia norma. La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particulares constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación

de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma. (...). El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución” (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre).

La declaración por ley de las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos como proyectos regionales, cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto por la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, será posible, por lo tanto, siempre que no se lesione el principio de autonomía local, según lo expuesto.

Para ello, será necesario el respeto del derecho a participar de las entidades locales, puesto que es preciso tener en cuenta que “la autonomía municipal como «garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales» (entre las últimas, STC 51/2004, de 13 de abril, F. 9) no se traduce de ninguna manera en una inexistente garantía de que no se regulen por el legislador los diversos ámbitos de la actuación del municipio, en lo que aquí importa, el relativo a las retribuciones de los funcionarios. Por el contrario, el «derecho a intervenir» de los municipios que contiene la autonomía municipal se configura precisamente en «la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública» (art. 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local)” (Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2005, de 7 de abril).

En el caso que nos ocupa, la intervención de las entidades locales afectadas está garantizada en la medida en que, para que sea declarada por ley como Proyecto Regional una planta o centro de tratamiento de residuos será necesaria una previa tramitación administrativa, que se llevará a cabo conforme “al procedimiento previsto para los Proyectos Regionales en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León” (apartado 2 del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio). La tramitación referida implica un periodo de información pública y audiencia de las Administraciones Públicas, no inferior a un mes, y un informe de los municipios afectados por el plan o proyecto, salvo en el caso de los Planes Regionales de ámbito sectorial, en los que el informe corresponderá a la Federación Regional de Municipios y Provincias (artículo 24 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León).

Podemos concluir, por lo tanto, que siempre que la concurrencia de un motivo de singular interés para la Comunidad Autónoma se encuentre plenamente justificada –circunstancia que, por otra parte, no parece ser cuestionada en el caso que nos ocupa–, la declaración como Proyecto Regional de un centro de tratamiento de residuos mediante ley no puede ser considerada, por sí misma, como una lesión del principio de autonomía local en la medida en que se respeta el derecho de las corporaciones locales afectadas a intervenir en su tramitación.

En este sentido, y ante la posibilidad de un eventual cambio de fundamentación en el escrito por el que, en su caso, se plantee el conflicto ante el Tribunal Constitucional, es preciso poner de manifiesto que, para el Alto Tribunal (Sentencia 104/2000, de 13 de abril), “la calificación de «arbitraria» dada a una Ley a

los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el Poder Legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 10; 66/1985, de 23 de mayo, F. 1; 108/1986, de 29 de julio, F. 18; 65/1990, de 5 de abril, F. 6; 142/1993, de 22 de abril, F. 9; 212/1996, de 19 de diciembre, F. 16; 116/1999, de 17 de junio, F. 14; y 74/2000, de 14 de marzo, F. 4).

B) Competencia de la Comunidad de Castilla y León para aprobar una ley con las características de la Ley 6/2005, de 26 de mayo.

Cabe hacer una segunda reflexión en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar un texto legal con estas características.

El análisis de la competencia de la Comunidad de Castilla y León para aprobar una ley mediante la que se declara Proyecto Regional la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de xxxxxx en Xxxxxx ha de partir, necesariamente, de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (artículo 32.1.2ª) y, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, considera de competencia de dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución” (artículo 34.1.5ª).

La exposición de motivos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, señala que trae causa tanto de las ya mencionadas Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para nuestra Comunidad, y Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, como del Decreto 18/2005, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases. La naturaleza de este último se define en la Sentencia 194/2004, de 9 febrero, del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), como la de “un Plan Regional de los regulados en los artículos 20 y ss. de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León: a) porque a través de él se interviene directamente en la Ordenación del Territorio de la Comunidad y tiene por objeto ordenar y regular una actividad sectorial sobre el conjunto de la

Comunidad (artículo 20.1 a LOTCYL) ha de tenerse en cuenta que una de las determinaciones fundamentales que constituye su contenido es la relativa a la fijación de los lugares apropiados para la eliminación de los residuos; b) porque es un Plan que desarrolla a su vez otro Plan Regional –la Estrategia Regional– que se ha tramitado con arreglo a esa Ley, concurriendo las mismas razones por las que la Estrategia Regional de Residuos tiene carácter de Plan Regional «la indudable utilidad pública de las actuaciones y medidas que en él se contemplan así como la incidencia supramunicipal de las mismas».

La aprobación de estos planes no es potestativa para las Comunidades Autónomas, sino que supone el cumplimiento de la obligación legal establecida en la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que adapta nuestro Derecho a la concepción y criterios fijados en la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, conocida como «Directiva marco» de residuos y que modifica la Directiva 75/442/CEE. El artículo 4.2 de la ley citada atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para elaborar los planes autonómicos de residuos, determinando el apartado 4 del artículo 5 que “los planes autonómicos de residuos contendrán las determinaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incluyendo la cantidad de residuos producidos y la estimación de los costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de residuos”.

Podemos así concluir que la aprobación de un Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en el marco del Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases, no sólo es competencia de la Comunidad Autónoma, sino que constituye para ésta una obligación legal impuesta por la normativa estatal básica en materia de residuos.

C) Régimen jurídico de la autorización ambiental integrada.

La Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, promulgada para la transposición al derecho español de la Directiva 96/61/CE, el Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, regula la figura de la “autorización ambiental integrada”, con la que se articula, según señala su exposición de motivos, un procedimiento administrativo complejo que integra todas las autoridades ambientales existentes relativas a la producción y gestión de residuos.

Así, la autorización ambiental integrada sustituye a toda una serie de autorizaciones ambientales exigidas por la legislación sectorial, cuya enumeración se detalla en la disposición derogatoria única de la ley.

El procedimiento regulado en esta ley para la obtención de la autorización ambiental integrada puede resumirse en los siguientes pasos o trámites:

- Solicitud inicial, a la que ha de acompañarse determinada documentación, entre la cual se incluye un informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico (artículo 12.1.b). Dicho informe tiene carácter semi-vinculante, en la medida en que si fuera negativo el órgano competente para otorgar la autorización debe dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones (artículo 15, segundo párrafo).

- Trámite de información pública, por no menos de 30 días.

- Informe de todos aquellos órganos cuyas competencias se vean afectadas por el proyecto, entre ellos del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación (en este caso sin carácter vinculante), así como del correspondiente Organismo de Cuenca si fuera necesario una autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias (éste sí con carácter vinculante).

- Trámite de audiencia al interesado.

- Propuesta de resolución.

- Resolución, en el plazo máximo de 10 meses (con silencio administrativo negativo).

- Notificación de la resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes, así como, en su caso, a la Administración del Estado en el caso de tratarse de industrias o instalaciones industriales sometidas al régimen de autorización administrativa previa, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable en cada caso.

- El control e inspección posteriores se encomienda a las Comunidades Autónomas.

Dado que en el otorgamiento de la autorización ambiental integrada participan diversas Administraciones, cuyos pronunciamientos o informes tienen en ocasiones carácter vinculante, la Ley 16/2002, de 1 de julio, contempla también de manera expresa el régimen de impugnación de las resoluciones administrativas que pongan fin al procedimiento.

Conforme a la disposición final sexta de la ley, ésta tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución.

La regulación de la autorización ambiental integrada se configura así como un ejemplo de coordinación administrativa, en la medida en que obliga a “una actuación coordinada de las dos administraciones concurrentes, en cuyo empeño habrán de activar las técnicas de cooperación adecuadas para casos análogos, de las que son buena muestra las recogidas en la reciente Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, cuyos diferentes preceptos configuran un tipo de autorización (la autorización ambiental integrada) que ha de concederse de forma coordinada cuando en el procedimiento intervengan varias autoridades competentes” (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 julio 2002).

La aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, ha supuesto, además, una modificación puntual de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, ambas de carácter básico, puesto que en el anejo 1 de la Directiva 96/61/CE se incluyen todos los vertederos que reciban más de diez toneladas diarias o que tengan una capacidad de más de veinticinco mil toneladas, con exclusión de los vertederos de residuos inertes, sin prever ninguna excepción para los vertederos de residuos urbanos, por lo que debe entenderse que también en estos casos será exigible el permiso escrito establecido en el artículo 8 de la mencionada directiva y, consecuentemente, la autorización ambiental integrada regulada en esta ley.

La distribución de competencias en esta materia será la establecida por el artículo 4 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que, tras la modificación señalada, determina que “corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos”, mientras que “las Entidades Locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas”.

La exigencia de esta autorización debe partir de la naturaleza de la planta, puesto que, en la medida en que realice actividades de valorización y eliminación de residuos, también quedaría sometida a la autorización de la autoridad medioambiental de la Comunidad Autónoma, debiendo tenerse en cuenta las modificaciones introducidas en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, dictada en virtud del artículo 149.1.23ª de la Constitución, según su disposición final sexta. La mencionada ley, que crea la ya citada “autorización ambiental integrada”, crea así una “nueva figura autonómica de intervención ambiental para la protección del medio ambiente en su conjunto”, que sustituye a las autorizaciones ambientales existentes hasta el momento, circunstancia que le atribuye un valor añadido, en beneficio de los particulares, por su condición de mecanismo de simplificación administrativa.

La tramitación de esta autorización ambiental integrada será exigible en “la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial, de las instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anejo 1”, entre las que se incluyen las “instalaciones para la eliminación de los residuos no peligrosos, en lugares distintos de los vertederos, con una capacidad de más de 50 toneladas por día” (apartado 5.3). Siendo la capacidad máxima de la planta proyectada en el término municipal de xxxxxx de 170.000 TM/año de residuos urbanos domiciliarios, es evidente que la tramitación de la autorización ambiental integrada será exigible en este supuesto, con todo lo que ello implica en cuanto a la simplificación del procedimiento de tramitación.

El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada será el designado por la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación objeto de la autorización. En tanto no se produzca una designación específica por parte de la Comunidad Autónoma, se entenderá competente el órgano de dicha Administración que ostente las competencias en materia de medio ambiente. Además, y de acuerdo con el artículo 11.4 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, “las Comunidades Autónomas dispondrán lo necesario para posibilitar la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, de las siguientes actuaciones:

»a) Las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, u otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma.

»b) Las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre Medidas de Control de los Riesgos Inherentes a los Accidentes Graves en los que Intervengan Sustancias Peligrosas.

»c) Aquellas otras actuaciones que estén previstas en su normativa autonómica ambiental”.

En ejercicio de las competencias anteriormente mencionadas, y en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 11.4 de la Ley 16/2002, la Ley 3/2005, de 23 mayo, por la que se modifica el artículo 20 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, estableció que, “con carácter excepcional, cuando se trate de Proyectos Regionales a los que se refiere la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León cuya declaración se lleve a cabo por Ley, la misma podrá resolver la autorización ambiental. En estos casos la tramitación administrativa de la autorización ambiental será la prevista en esta Ley”.

Podemos concluir, de nuevo, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León no sólo ha actuado en el caso que nos ocupa dentro del marco de sus competencias, sino que lo ha hecho en virtud de mandatos impuestos por la normativa estatal básica.

D) La eventual vulneración de competencias municipales.

Por último, y en cuanto a la posible vulneración de las competencias municipales en lo relativo a la concesión de licencias, autorizaciones y otros actos de control preventivo en materia de urbanismo y medio ambiente, es preciso apuntar lo siguiente.

Se trata del único supuesto concreto de lesión de la autonomía local que recoge el informe jurídico que obra en el expediente de consulta, en la medida en que se señalan como vulnerados los siguientes preceptos:

- El artículo 25.2.d) y f) de la LBRL: “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias (...); d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales; (...); f) Protección del medio ambiente”.

- El artículo 84.1.b) de la LBRL: “Las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: (...). b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo”.

- El artículo 20.1.d), h) y m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León: “Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma en las siguientes materias: (...) d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; (...); h) Medio ambiente; gestión de montes y espacios naturales; (...) Red de suministro y tratamiento del agua; servicios de limpieza viaria, de recogida y de tratamiento de residuos”. No obstante es preciso poner de manifiesto que una posible vulneración de esta última norma no daría lugar al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local, en la medida en que se trata de una ley autonómica que no forma parte del bloque de constitucionalidad.

- Y por último, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, el artículo 15: “previa solicitud del interesado, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación deberá emitir el informe al

que se refiere el artículo 12.1.b) de esta Ley en el plazo máximo de treinta días. En caso de no hacerlo, dicho informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo. En todo caso, si el informe urbanístico regulado en este artículo fuera negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la Comunidad Autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano competente para otorgar dicha autorización dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones”; el artículo 20.2: “cuando en el trámite de audiencia al que se refiere el apartado anterior se hubiesen realizado alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia”; y el artículo 23.1: “el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada notificará la resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso, al órgano estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas en el artículo 11.2.a) de esta Ley”.

Es preciso señalar, en primer lugar, que en el caso de actuaciones enmarcadas en el ámbito de las relaciones interadministrativas de las corporaciones locales, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de señalar que “las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan «un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado»” (Sentencias 214/1989, FJ 20º, y 118/1996, de 27 de junio). Siendo la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas (Sentencia 331/1993, FJ 5º), es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la coordinación “constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales” (Sentencia 27/1987, de 27 de febrero).

En el marco de lo anteriormente expuesto, como ya hemos puesto de manifiesto, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (artículo 32.1.2ª) y, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, considera de competencia de dicha Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de la Comunidad Autónoma para establecer normas adicionales de protección en los términos del artículo 149.1.23ª de la Constitución” (artículo 34.1.5ª).

Así, aunque el artículo 25.2.d) de la LBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las “Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, F. 25). Por otra parte, según el artículo 58.2 de la LBRL “las Administraciones competentes en materia de aprobación de

planes deberán necesariamente otorgar a las restantes (en este caso a los entes locales) algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados”, pero “ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integren el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)” (Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril).

Es más, el apartado 2 de la disposición final segunda del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, establece que “cuando las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, los Planes Regionales de Ámbito Territorial y los Proyectos Regionales, en los supuestos previstos en la legislación sobre ordenación del territorio, incluyan todas o algunas de las determinaciones citadas en el Título II (referido al planeamiento urbanístico) de este Reglamento, tendrán la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, a todos los efectos. En tales casos corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma las competencias propias de los Municipios, sin más limitación que la obligada justificación del interés regional que habilite el ejercicio directo de la actividad urbanística por la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el respeto a las competencias municipales en la materia”.

Así, la circunstancia de que, por la definición del supuesto del primer inciso del precepto cuestionado, los intereses afectados excedan del ámbito competencial del municipio o la comarca afectados permite afirmar que esta vía de participación (se refiere a la audiencia de las corporaciones locales afectadas por un Plan) es, en estos casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente. Es evidente que la relevancia de esa participación dependerá en la práctica de que en el procedimiento de la modificación del planeamiento el órgano competente para su aprobación atribuya a los intereses hechos valer en el trámite de audiencia por las entidades locales, el peso y la importancia que han de corresponder a dichos intereses. Pero el control judicial de esa efectividad y relevancia de la intervención de las entidades locales no puede realizarse, como es lógico, en este juicio abstracto de constitucionalidad de la norma cuestionada, sino por la vía de la concreta impugnación ante los órganos judiciales competentes de la decisión sobre el planeamiento urbanístico que se adopte.

En el caso de las competencias municipales en materia de licencias y autorizaciones en materia medioambiental se ha de partir de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, que establece que el procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal “(...) sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables”.

En nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 20 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, tras la modificación operada por la Ley 3/2005, de 23 de mayo, establece que “con carácter excepcional, cuando se trate de Proyectos Regionales a los que se refiere la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León cuya declaración se

lleve a cabo por Ley, la misma podrá resolver la autorización ambiental. En estos casos la tramitación administrativa de la autorización ambiental será la prevista en esta Ley”. Con ello nos remite a lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes del mismo texto legal que establecen, para la tramitación de la autorización ambiental integrada en nuestra Comunidad, el mismo régimen que la normativa estatal básica, al que ya nos hemos referido. Así, el que el Proyecto Regional se apruebe por ley no implica, a priori, la derogación singular del régimen de autorización aplicable.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 6/2005, de 26 de mayo, “se ha dado cumplimiento al procedimiento previsto en esta última norma” (refiriéndose a la Ley 11/2003, de 8 de abril), “habida cuenta fundamentalmente que la Ley por la que se ha modificado la Ley 11/2003, de 8 de abril, prevé la utilización de las actuaciones administrativas encaminadas a la obtención de la autorización ambiental realizadas hasta la fecha de entrada en vigor de dicha norma”.

Según lo expuesto, nada en el expediente remitido permite suponer la existencia de vulneración alguna de las competencias municipales en materia medioambiental.

III. CONCLUSIÓN

No existen fundamentos jurídicos suficientes para el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de xxxxxx, en el término municipal de xxxxxx.

6.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 2006 (BOE núm.61, de 13 de marzo).

7. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969/2010.

7.1. Norma impugnada.

Artículo 1 del Decreto-Ley de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y el artículo 1 de la Ley de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.

7.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany

7.3. Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares de fecha 24 de septiembre de 2010.

I. ANTECEDENTES

1. El Consejo de Gobierno, en la sesión de día 26 de marzo de 2010, aprueba el Decreto Ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a

determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general. Su artículo 1º es del siguiente tenor:

Ordenación del sistema general de equipamientos e infraestructuras supramunicipal de Sa Coma en la isla de Ibiza

1. Se califica como sistema general un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en los terrenos del antiguo acuartelamiento de Sa Coma, en la isla de Ibiza, para la implantación y la ejecución de equipamientos e infraestructuras, según la delimitación que recoge el anexo 1 de este Decreto Ley. En consecuencia, se ajustan los límites del área natural de especial interés a la nueva delimitación.

2. La ordenación conjunta del ámbito de Sa Coma se efectuará mediante un plan especial formulado y aprobado por el Consejo Insular de Ibiza, de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable. Con carácter previo a la formulación del plan especial, el Pleno del Consejo Insular de Ibiza, habiendo informado a los ayuntamientos de la isla de Ibiza, asignará a las diferentes zonas los correspondientes usos previstos y su intensidad. Los usos mencionados se considerarán, en todo caso, uso específico admitido.

3. Mientras no esté aprobado el plan especial al que se refiere el apartado anterior, se podrán llevar a cabo en el ámbito de Sa Coma actuaciones de rehabilitación de edificios e instalaciones preexistentes y asignar usos provisionales. Asimismo, se podrán implantar equipamientos e infraestructuras de interés insular justificadas por razones ambientales y equipamientos e instalaciones de interés insular.

4. Las actuaciones que se puedan llevar a cabo de acuerdo con los puntos anteriores deberán adoptar medidas de integración paisajística, las cuales también podrán afectar a las zonas colindantes del ámbito delimitado. La adopción de estas medidas podrá ir acompañada de la implantación de usos relacionados con la educación ambiental. Para la ejecución de los proyectos concretos se declara la exención de los actos de control previo municipal del artículo 179 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y del artículo 84.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y tan solo resultará necesaria la aprobación de éstos por parte del Consejo Insular de Ibiza, con el informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio.

5. Las determinaciones previstas en este artículo vinculan directamente el planeamiento urbanístico y territorial.

2. El Parlamento de las Illes Balears, el 27 de abril de 2010, convalida el referido Decreto Ley, que fue publicado en el *Boletín Oficial de las Illes Balears* el día 1 de mayo de 2010. Acordada la tramitación como proyecto de ley, se aprueba la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo e impulso a la inversión (BOIB núm. 115 de 5 de agosto de 2010), que mantiene en sus mismos términos el contenido del artículo 1, relativo a la ordenación del sistema general de equipamientos y infraestructuras supramunicipal de Sa Coma, en la isla de Eivissa.

3. El Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany, en sesión plenaria celebrada el 25 de junio de 2010, por mayoría absoluta, adopta el siguiente acuerdo:

1r. Plantejar a l'empara de l'article 75 bis de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, conflicte en defensa de l'autonomia local que correspon al municipi de Sant Antoni de Portmany contra el Decret llei 1/2010, de 26 de març, de mesures urgents relatives a determinades infraestructures i equipaments d'interès general (BOIB núm. 49 de 27 de març de 2010) dictat pel Consell de Govern de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i validat pel Ple del Parlament de les Illes Balears amb data 27 d'abril de 2010 (BOIB núm. 66 d'1 de maig de 2010), l'article 1 del qual, intitulat «Ordenació del sistema general d'equipaments i infraestructuras supramunicipal de sa Coma a l'illa d'Eivissa» afecta aquest municipi, en ubicar-se en aquest municipi i en el confrontant de Santa Eulària des Riu l'àmbit esmentat de sa Coma. El municipi de Sant Antoni de Portmany es troba legitimitat conformement a l'article 75 ter, apartat 1, lletra a, de la Llei orgànica abans esmentada.

2n. Sol·licitar prèviament a la formalització del conflicte pels serveis jurídics municipals, dictamen preceptiu, però no vinculant, del Consell Consultiu de les Illes Balears, conformement a l'article 75 ter, apartat 3, de la Llei orgànica abans esmentada.

3r. Considerar que el plantejament del conflicte en defensa de l'autonomia local no es produirà si abans d'expirar el termini per sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears s'hagués produït la modificació legislativa objecte del conflicte o distinta solució amb idèntics efectes per al municipi de Sant Antoni de Portmany.

4t. Sol·licitar a la FELIB (Federació d'Entitats Locals de les Illes Balears) i a la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), associacions municipalistes de les quals forma part l'Ajuntament de Sant Antoni de Portmany, que aquestes li prestin suport i assistència amb la finalitat de facilitar a aquest Ajuntament el compliment dels requisits establerts en el procediment per a la tramitació del conflicte en defensa de l'autonomia local que s'hagi formulat. En el informe que acompanya el acuerdo plenario de la corporación se señalan los concretos motivos de impugnación:

[...] El paràgraf 2, primer incís, de l'article 1 [...] vulnera la nostra autonomia. I atribueix, pro futur, al Consell Insular d'Eivissa la competència per a l'aprovació d'un pla especial —supramunicipal— per a l'ordenació conjunta de l'àmbit de sa 3 Coma. [...] El buidament de les competències municipals és absoluta, ja que no s'ha previst cap participació dels dos ajuntaments de cara a la formulació del pla especial. [...]

El paràgraf 3, en els dos incisos, de l'article 1 [...] també vulnera la Nostra autonomia.[...] com a regla provisionalíssima, s'està establint que «es podran dur a terme en l'àmbit de sa Coma actuacions de rehabilitació d'edificis i instal·lacions preexistents i assignar-hi usos provisionals», la qual cosa demostra que s'està fent prevalent el caràcter del Decret llei com a regulació *in extremis* dels usos provisionals i, en no res, del pla especial supramunicipal, que es demorarà *in aeternum* a l'hora de ser aprovat, sense establir, per exemple, els terminis obligats o obligatoris per dictar la normativa definitiva. [...]

Preliminar. A més a més dels arguments que hi vàrem assenyalar en el sentit que l'article 1 de la dita Llei 10/2010 vulnera la nostra autonomia en matèria fiscal, n'hem de tenir en compte d'altres, com ara els que reflectirem a continuació.

Primer. Ni a l'article 1 del Decret llei 1/2010 ni a l'article 1 de la Llei 10/2010 hi ha cap referència a l'impost municipal sobre construccions, instal·lacions i obres [ICIO]. A l'inrevés: en haver-se «insularitzat» el tractament de la qüestió, ja no hi ha cap llicència a atorgar pels ajuntaments de Sant Antoni de Portmany i de Santa Eulària des Riu, amb la qual cosa no es produeix el fet objectiu de l'impost, i els dos ajuntaments no el poden exigir ni el Consell Insular vendria obligat a abonar-lo. Això suposa una greu vulneració de l'entrada de recursos al nostre Ajuntament, sobretot si pensam que ateses les obres, instal·lacions, equipaments i infraestructuras que allí es té previst fer (segons que ja hem vist al punt tretzè de l'informe de data 30 d'agost de 2010, segons el text de l'aprovació inicial de la modificació del Pla Territorial Insular d'Eivissa segons acord del Ple del Consell Insular de 30 de juliol de 2010) [...].

Segon. L'article 1 de la Llei 10/2010 (i abans l'article 1 del Decret llei 1/2010) també vulnera altres preceptes de l'esmentat Text refós de la Llei d'hisendes locals. En aqueix sentit, cal tenir en compte el que diu l'article 9 del Text refós de la Llei d'hisendes locals que, tot i ser normativa bàsica estatal (i formar part del bloc de la constitucionalitat a què es refereix l'article 28.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional), ni la Llei 10/2010 ni el Decret llei 1/2010, no han tingut en compte. En efecte, l'article 9 diu el següent: [...]

«2. Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales. [...]

3. Cuando el Estado otorgue moratorias o aplazamientos en el pago de tributos locales a alguna persona o entidad, quedará obligado a arbitrar las fórmulas de compensación o anticipo que procedan en favor de la entidad local respectiva.»

És evident que en el cas present hi ha hagut més que un establiment de beneficis fiscals. Hi ha hagut una neutralització absoluta d'entrada de recursos, en «insularitzar» la qüestió i «fagocitar» els corresponents ICIOs que els dos ajuntaments poguessin exigir: simplement aqueixos tributs ja no es meriten, i punt.

Doncs bé, com a mínim tant el Decret llei com la Llei havien d'haver instrumentat, almenys, un sistema de compensació similar o equivalent al que preveu el punt 2 de l'article 9 del TRLHL esmentat. I, amb major raó, haver-ho fet si resulta que fins i tot si l'Estat atorga moratòries o aplaçaments, ve obligat —l'Estat— a arbitrar fórmules de compensació o bestreta (article 9.3 del TRLHL).

4. El 28 de junio de 2010, tiene entrada en nuestro Registro la solicitud de dictamen previo, que ya había sido remitida el 25 de junio por fax y correo electrónico, en relación con el artículo 1 del Decreto Ley 1/2010, de 26 de marzo.

5. El 3 de septiembre, el Alcalde de Sant Antoni de Portmany remite un nuevo escrito a este Consejo Consultivo en el que manifiesta que la legitimación que corresponde a su municipio no solo es la derivada del art. 75 ter, apartado 1, letra a —que sea el destinatario único de la ley—, sino también la de la letra b del precepto y el apartado citados —un séptimo de los municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley que representen como mínimo un sexto de la población—, y solicita el expreso pronunciamiento del Consejo

Consultivo sobre esta cuestión de legitimación. Dicha solicitud tuvo entrada en nuestro Registro el día 6 siguiente.

6. El 17 de septiembre de 2010, se registra en nuestra sede la consulta preceptiva formulada por el Alcalde de Sant Antoni de Portmany con carácter previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local respecto del artículo 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo e impulso a la inversión.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

El Alcalde del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany está legitimado para formular la consulta, y el Pleno del Consejo Consultivo es competente para emitir el correspondiente dictamen de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21.c y 18.5 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears. Este dictamen tiene carácter preceptivo.

Segunda

El art. 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducido merced a la Ley de igual rango de 21 de abril de 1999, autoriza a los ayuntamientos para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local. El art. 75 ter dice que «1. Están legitimados para plantear estos conflictos: a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley. b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial». Según el apartado 2 del citado artículo, para iniciar la tramitación de este procedimiento «será necesario el acuerdo del órgano plenario de las 5 corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.» Además, a tenor del apartado 3 del nombrado artículo, ha de tenerse en cuenta que «de manera previa a la formalización del conflicto debe solicitarse dictamen, con carácter preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente comunidad autónoma [...]».

En relación con la legitimación activa para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006, de 20 de julio, se refiere, con carácter general, a las estrictas reglas previstas por el legislador para interponer el recurso y dice que aquella: [...] se reserva específicamente a determinados entes locales. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999 expresa la necesidad de «limitar el ámbito de los sujetos legitimados», puesto que se trata de «garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados». De ahí que la Ley Orgánica 7/1999, al especificar los sujetos que pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, contemple únicamente a los «municipios y provincias» (art. 59.2 LOTC), además de a los enumerados en las disposiciones adicionales tercera y cuarta que incorporó a la Ley Orgánica de este Tribunal. Y de ahí que el art. 75.ter LOTC (igualmente introducido en este cuerpo legal por la Ley Orgánica

7/1999) establezca unas estrictas reglas para la *legitimatío ad causam* [...] [fundamento jurídico 3º].

En el caso sometido a consulta, según se recoge en los antecedentes, la legitimación invocada en el acuerdo plenario municipal es la correspondiente al destinatario único de la Ley que se impugna, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 ter, apartado 1, letra *a*, de la LOTC. Además, en el escrito del Alcalde, de 3 de septiembre, se dice tener la legitimación también de conformidad con la letra *b* del mismo precepto y apartado, pues se cumple, en este supuesto, con los parámetros legales en cuanto a número mínimo de municipios y de población representada exigidos por la aludida disposición, y se pide al Consejo Consultivo un pronunciamiento expreso sobre el cumplimiento de tales exigencias en el presente caso.

A los efectos de determinar si concurren los requisitos previstos por el artículo 75 ter, apartado 1, de la LOTC, debemos recordar que aunque el objeto del conflicto sea una disposición cuyo ámbito de aplicación territorial es la Comunidad Autónoma, en este caso concreto se pretende suscitar el recurso tan solo en relación con su artículo 1, dedicado estrictamente al ámbito «supramunicipal de Sa Coma en la isla de Ibiza». De todas maneras, es claro que no nos hallamos, en este caso, ante un supuesto de «destinatario único» de una ley singular (apartado 1, letra *a*, del artículo 75 ter de la LOTC), que debe ser interpretado restrictivamente, porque la norma impugnada afecta, al menos, a dos municipios. Por consiguiente, descartada esta primera vía, cabría plantearse si los requisitos de legitimación deben predicarse respecto del «ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley», tal y como dispone literalmente la LOTC (letra *b* del artículo y el apartado citados), o si, por el contrario, se refieren al concreto ámbito de eficacia de la norma que se entiende lesiva de la autonomía local y cuya impugnación se pretende. Ciertamente, las condiciones exigidas por el apartado *b* son muy rigurosas si éste se interpreta de forma literal, de manera que pueden llegar a dificultar enormemente el objetivo y la finalidad misma del proceso constitucional en defensa de la autonomía local. En cualquier caso, el cumplimiento de tales requisitos es examinado por el Tribunal Constitucional en el trámite de admisión y a él le corresponde fijar el alcance concreto del precepto analizado. Pues bien, la jurisprudencia contenida en la ya citada STC 240/2006 ha resuelto esta cuestión al pronunciarse sobre la legitimación del municipio de Ceuta para la impugnación de un artículo concreto de una Ley estatal, aplicable solo a las dos ciudades autónomas. En este punto, el Tribunal Constitucional ha dicho: Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe *b* del art. 75.ter.1 LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población de Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla 60.108 habitantes. La constatación de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1.b LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 75 ter.1.a LOTC. [fundamento jurídico 5º].

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa hemos de concluir que, en relación con la concurrencia de los requisitos de legitimación procesal exigidos por el artículo 75 ter, apartado 1.b, se cumplen las exigencias mínimas dispuestas por el legislador para formular este proceso en defensa de la autonomía local. En efecto, tal y como hemos avanzado, la norma cuya impugnación se pretende afecta tan solo a la isla de Eivissa y, muy particularmente, a los municipios de Santa Eulària des Riu y de Sant Antoni de Portmany. En cualquiera de las dos hipótesis, tanto si se toma como referencia el ámbito insular como el estrictamente supramunicipal de Sa Coma, la documentación aportada por el Ayuntamiento acredita el cumplimiento de las exigencias legales de legitimación procesal.

En conclusión, este Consejo Consultivo entiende que el municipio de Sant Antoni de Portmany tiene la legitimación suficiente para entablar el procedimiento que pretende en virtud de lo dispuesto en el art. 75 ter, apartado 1.b, de la LOTC.

Tercera

En relación con la impugnación del artículo 1 del Decreto Ley 1/2010, con carácter previo y antes de entrar a analizar el fondo del asunto, se debe atender un aspecto de índole procesal relativo a la pérdida sobrevenida de objeto a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2010, de 27 de julio, que ha derogado el Decreto Ley 1/2010. Aunque en este caso el legislador no formula una derogación expresa, es indiscutible que se produce una sustitución global del Decreto Ley por la Ley, dada la naturaleza misma de la relación entre las dos normas. De tal manera que, tras la conversión del Decreto Ley en Ley, el primero, aunque haya producido efectos, pierde su vigencia y su contenido pervive tan solo como parte integrante de aquélla. En relación con la pérdida sobrevenida del objeto, el Tribunal Constitucional ha mantenido de forma reiterada que la derogación de la norma legal impugnada a través del proceso conflictual, con posterioridad al planteamiento del mismo, permite declarar extinguido el proceso por desaparición de su objeto. En efecto, en el Auto 326/2007, el Tribunal Constitucional señala:

2. En el fundamento jurídico 2 del ATC 513/2004, de 20 de diciembre, ya establecimos el criterio en cuya virtud en los conflictos en defensa de la autonomía local «la existencia actual y presente de la controversia competencial debe ser [...] considerada presupuesto constante tanto del planteamiento como del ulterior desarrollo del proceso constitucional, de tal suerte que si la controversia viniera a desaparecer en el curso del proceso, este perdería su objeto (STC 119/1986) (ATC 17/1991, de 15 de enero, FJ 1)».

Sin embargo también hemos reiterado (por todas STC 17/2003, de 18 de enero, FJ 1 y doctrina allí citada) que para apreciar la desaparición de la controversia y concluir si resulta necesaria una resolución sobre el fondo del asunto, no resulta suficiente con la mera derogación de la disposición impugnada debiendo estar a la persistencia o no de la disputa entre las partes pues «la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional» (STC 109/2003, de 5 de junio, FJ2, con cita de otras). De acuerdo con el ya citado ATC 513/2004, esta doctrina resulta también de aplicación a los conflictos en defensa de la autonomía local dada la naturaleza de éstos, por lo que para poder apreciar la desaparición de la controversia entablada no bastará con que la disposición impugnada haya sido derogada, como

es efectivamente el caso, sino que también resultará preciso que no se aprecie la subsistencia de la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local. Para apreciar tal extremo, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto del proceso, resulta necesario partir del dato de si la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, ha apreciado tal desaparición del objeto del mismo sin que haya mantenido su interés en la obtención de una respuesta a lo planteado en su escrito de planteamiento del conflicto.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional también manifiesta claramente que no es necesaria la conformidad de los municipios promotores del conflicto en defensa de la autonomía local para declarar la pérdida del objeto del proceso, pues ésta es una cuestión que corresponde decidir en cada caso al propio Tribunal. Así, la STC 47/2008, de 11 de marzo, al plantearse la apreciación de la subsistencia de la controversia que dio lugar al planteamiento del proceso conflictual, indica, en el fundamento jurídico 2º: En relación con ello, no constituye impedimento alguno para la apreciación de tal extremo el dato de que la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, no haya apreciado tal desaparición del objeto pues es evidente que la valoración acerca de la concurrencia de tal circunstancia no depende del criterio que manifiesten de las partes sino de la decisión que al respecto, y de acuerdo con los criterios que se han expuesto anteriormente, adopte este Tribunal Constitucional. Aplicando, pues, la referida doctrina al caso ahora examinado, el Consejo Consultivo manifiesta que la entrada en vigor de la Ley balear 10/2010, de 27 de julio, produce la derogación del Decreto Ley 1/2010 y, por consiguiente, procede apreciar la extinción por pérdida del objeto del conflicto respecto del artículo 1 del mismo, cuya impugnación pretende el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany. La incorporación del contenido del citado precepto, en los mismos términos, a la Ley 10/2010 hace que perviva la controversia y, por consiguiente, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la norma se circunscribe exclusivamente al precepto integrado en la misma. Dilucidada, pues, esta cuestión previa, sobre la pérdida del objeto del conflicto frente al artículo 1 del Decreto Ley 1/2010, el Consejo Consultivo ha de manifestar que las siguientes consideraciones jurídicas sobre el fondo del asunto se circunscriben tan solo a la consulta efectuada respecto del artículo 1 de la Ley balear 10/2010.

Cuarta

La autonomía de los municipios es exigencia constitucional, fundamentalmente proclamada por el art. 137 de la Constitución española, que declara que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.» Y el artículo 140 del mismo texto, al afirmar que los municipios gozarán de «personalidad jurídica plena» correspondiendo a los ayuntamientos su gobierno y administración, proclama que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios».

La indeterminación constitucional de los intereses propios de los municipios, que plantea la cuestión del alcance y contenido de la autonomía municipal, permite configuraciones diversas. Así, la autonomía local se reconoce además en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; en la Carta europea de autonomía local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, y, por último, en lo que afecta al presente dictamen, en la Ley autonómica 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local, que culmina el marco competencial descentralizado vigente hoy en día en las Illes Balears.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el contenido mínimo de la garantía institucional de la autonomía local a partir de la amplia y consolidada doctrina constitucional en la materia. Así, en nuestro Dictamen 44/2001 decimos:

Como es sabido, la materia local fue tratada por el Tribunal Constitucional de modo inmediato a su creación, dada la trascendencia que, para regular el funcionamiento de las administraciones públicas, derivaba de la aplicación de la legislación preconstitucional de régimen local. Así, la STC 4/1981, de 2 de febrero, se pronunció sobre la constitucionalidad de varios preceptos de diversas leyes anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, y lo hizo, fundamentalmente, a la luz de lo dispuesto en el título VIII de la misma, relativo a la organización territorial del Estado.

En ese importante pronunciamiento, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que el concepto de «autonomía» hace referencia a un poder limitado y que el mismo está en directa conexión con los intereses respectivos de las entidades locales, pudiendo quedar condicionada o delimitada por la confluencia de intereses de carácter supralocal (fuesen autonómicos, estatales o de otro orden). En particular, se declararon adecuados a la Constitución diversos controles e intervenciones de la Administración estatal —o autonómica— por venir justificados en intereses de ámbito superior al municipal o provincial.

Así, se decía en el fundamento jurídico décimo: «[...] En cambio la autonomía no se garantiza por la Constitución ni —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad [...]». Y se añadía en el fundamento jurídico duodécimo: «[...] la autonomía local se garantiza por la Constitución para la gestión de sus respectivos intereses, y por tanto tiene su límite con los intereses generales distintos confiados a otras administraciones [...]».

La misma línea se siguió en la Sentencia n.º 32/1981, de 28 de julio, en la que se perfiló el significado de la garantía institucional de la autonomía local, diciendo que ésta no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino que ello queda diferido al legislador ordinario que ha de especificar en cada una de las materias o sectores cuáles son las intervenciones que corresponden al interés respectivo de cada nivel territorial. En su fundamento jurídico cuarto se introdujo el criterio de la graduación o gradación en el régimen de participación en los asuntos públicos, afirmándose lo siguiente: «[...] la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [...]».

En la Sentencia n.º 57/1983, de 28 de junio, el Tribunal tuvo en cuenta, de nuevo, la incidencia de intereses supralocales, en este caso en relación con las operaciones de crédito a suscribir por las entidades locales, a los efectos de considerar admisibles los actos de la Administración estatal en orden a la tutela y autorización de las mismas. En idéntico sentido se manifestó la Sentencia n.º 76/1983, de 5 de agosto.

Tras la entrada en vigor de la Ley 7/1985, tales planteamientos fueron reiterados en la Sentencia n.º 27/1987, de 27 de febrero, en la que se insistía —en relación con la posición de las provincias y sus órganos representativos, las diputaciones— que correspondía a la Ley especificar y graduar las competencias de los entes locales teniendo en cuenta los intereses locales y supralocales en juego, sin más límite que el reducto indispensable o núcleo esencial de la propia institución, en el modo en que está constitucionalmente diseñada.

La misma postura se mantuvo en la Sentencia n.º 170/1989, de 19 de octubre, en la que se consideraba que la necesaria conjunción de intereses locales y supralocales permite la configuración de soluciones legales diversas, que no impiden la participación de los ayuntamientos afectados ni anulan el ejercicio de sus competencias propias (fundamento jurídico noveno).

En la Sentencia n.º 214/1989, de 21 de diciembre, sobre dicha Ley básica, el Tribunal Constitucional vino a confirmar la conformidad a la Constitución del sistema diseñado en el artículo 2 de aquélla, en cuanto difería la efectividad de la autonomía de las entidades locales hasta la adopción de decisiones del legislador sectorial, que tiene la obligación de asegurar su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y ello debe llevarlo a cabo ese legislador en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión; atendiendo, además, a los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (fundamento jurídico tercero).

La citada Sentencia ponía en relación ese precepto con los listados de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, ratificando los postulados de los que había partido en las sentencias de 1981, recogidos luego en ese texto legal. En esa Sentencia, por lo demás, se resumían los criterios fundamentales acerca de la posición de las entidades locales en relación con los otros niveles territoriales, siempre sobre la base del interés respectivo y de la necesaria coordinación e interrelación.

En la Sentencia n.º 109/1998, de 21 de mayo, en relación con la autonomía provincial, en cuanto pudiese verse afectada por los criterios de financiación a aplicar en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, se decía lo siguiente (fundamento jurídico segundo): «[...] no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquéllas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.»

En ese pronunciamiento el Tribunal consideraba que quedaba suficientemente salvaguardada la autonomía de las diputaciones catalanas, en cuanto tenían asegurada su presencia en la confección del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, pese a que desapareciesen los planes de cada provincia, con entidad propia y diferenciada (séptimo fundamento jurídico).

El principio de autonomía local, en este caso desde la perspectiva tributaria y financiera, fue abordado de nuevo en la Sentencia n.º 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley reguladora de las haciendas locales, considerándose adecuados a la Constitución los supuestos de intervención estatal en esta materia contenidos en esa

Ley, en base a las evidentes razones de interés supramunicipal que concurren en este ámbito.

Desde el punto de vista de la intervención administrativa en materia de urbanismo, también el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de matizar el concepto de autonomía local, haciéndolo compatible con la existencia de controles, intervenciones y participaciones de la Administración autonómica respectiva, siempre sobre la base del ejercicio de funciones propias de ésta (así, SSTC números 213/1988, de 11 de noviembre, y 148/1991, de 4 de julio, entre otras).

Desde otra perspectiva, la relativa a puertos del Estado, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia n.º 40/1998, de 19 de febrero, reconoció la posibilidad de que el legislador sectorial excluyera diversas actividades de la necesidad de obtención de licencia urbanística municipal, ya que no podía colegirse del principio de autonomía local que la intervención del municipio en los casos de obras que vayan a realizarse en su término deba plasmarse siempre, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia. El Tribunal consideró que era admisible que el legislador sectorial dispusiera que, cuando existen razones que lo justifican, la intervención municipal quede articulada por medio de otros procedimientos, tales como un informe previo y preceptivo.

La jurisprudencia citada, por tanto, tiene siempre en cuenta la existencia —o no— de intereses supramunicipales, a los efectos de modular adecuadamente el tipo de intervención o participación que ha de atribuirse a los ayuntamientos en cada una de las materias que se regulen por el legislador sectorial. De tal manera que, si concurren intereses de ese tipo, el grado de intervención municipal será lógicamente menor, sin que pueda, claro está, eliminarse del todo (excepto en los casos de inexistencia de intereses locales, en los que no juega la garantía de gestión autónoma).

Quinta

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, regula, en el marco de lo dispuesto por el art. 161.1.d de la CE, el conflicto en defensa de la autonomía local. Con esta inclusión se suple la carencia repetidamente denunciada en el sistema de garantías jurisdiccionales de la autonomía local, constitucionalmente garantizada. A este déficit se ha referido el Consejo de Estado en su Dictamen 2484/1998, señalando:

En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada «garantía institucional». Que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981). Así, «la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos» (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía no lleva aparejado el reconocimiento a las entidades locales que la tienen garantizada de «un derecho de

carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley».

La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares.

Sobre la naturaleza jurídica del proceso conflictual en defensa de la autonomía local, creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la ya citada STC 240/2006 señala que este proceso: [...] viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro ordenamiento, el cual tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias, tal como prevé el art. 11 de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989. Dicha defensa frente a invasiones provocadas por actos o normas infralegales podía sustanciarse, desde luego, ante el Poder Judicial (art. 153.c CE; art. 63.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: LBRL), tal como afirma el Dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC (Dictamen núm. 2484/1998, de 18 de junio de 1998). Cabía también que las entidades locales alegasen la inconstitucionalidad de normas con rango de ley que menoscabaran su autonomía constitucionalmente garantizada, pero solo ante la jurisdicción ordinaria; ello, como declaró este Tribunal, porque la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no fue inicialmente acompañada, como en otros ordenamientos sucede, con la atribución «de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley» (SSTC 31/1981, de 28 julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

Según advierte la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, «la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales, aquellas leyes del Estado o de las comunidades autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía». En consonancia con tal propósito la Ley regula un nuevo proceso constitucional que habilita a determinados entes locales para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de «la autonomía local constitucionalmente garantizada» (art. 75.bis.1 LOTC) frente a las vulneraciones imputables tanto al legislador estatal como al legislador autonómico [fundamento jurídico 2º].

Y, además, añade: El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales [fundamento jurídico 3º].

Sexta

Antes de entrar en el fondo del asunto, y con el fin de determinar si el precepto impugnado ha vulnerado o no la autonomía municipal de Sant Antoni de Portmany, conviene recordar que la indefinición constitucional sobre los intereses y competencias propios de los municipios dificulta el establecimiento del parámetro de control con el que se debe contrastar la norma impugnada. De hecho, y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la STC 240/2006, la Ley Orgánica 7/1999 «no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse [...] canon o criterio valorativo que habrá de ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE) [fundamento jurídico 8º]». Por consiguiente, a falta de un listado constitucional y legal de competencias susceptibles de atribución a los municipios, provincias e islas, el Tribunal Constitucional ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal estándares concretos con los que confronta las previsiones de leyes sometidas a su juicio. En este contexto, la jurisprudencia ha delimitado alguno de estos parámetros mínimos en materia de urbanismo, de necesaria competencia municipal.

Concretamente, la STC 40/1998, de 19 de febrero, ya señaló —y en la misma línea la STC 204/2002, de 31 de octubre— que «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo», tal como ha precisado el legislador estatal en el artículo 25.2.d de la Ley 7/1985, según el cual, «el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en las siguientes materias: [...] d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales.»

Por su parte, la ya citada STC 240/2006, afirma que «a efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las comunidades autónomas, según el art. 148.1.3 de la CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada».

Séptima

El Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany arguye diversos motivos por los que considera que la Ley 10/2010 es contraria a la Constitución por afectar a concretas competencias cuya titularidad corresponde al municipio: de un lado, por una vulneración de la «autonomía en materia fiscal», dado que la norma exime, para la ejecución de determinados proyectos en la zona, de los actos de control previo municipal (a través de las licencias urbanísticas) y, por tanto, no se produce el «fet objectiu de l'ímpost»; de otro lado, se invoca que no se ha previsto un sistema de

compensación para los municipios afectados. Por lo que respecta al plan especial, argumenta que no está prevista su participación con el «corresponent informe vinculant». En cualquier caso, la indefinición de algunos aspectos de la norma, así como la posibilidad de realizar determinadas actuaciones aún antes de la aprobación del plan especial, hace temer al municipio afectado que la excepción se convierta en regla, con la consiguiente lesión a la autonomía municipal «en la gestió dels seus interessos», que se reflejan, muy especialmente, en su competencia para otorgar licencias urbanísticas.

Para una adecuada valoración de la cuestión de fondo, el Consejo Consultivo procede a examinar sucesivamente las concretas previsiones contenidas en artículo 1, dedicado, como ya se ha dicho, a la ordenación del sistema general de equipamientos e infraestructuras supramunicipal de Sa Coma, en la isla de Eivissa.

1. El artículo 1.1 califica como sistema general un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en los terrenos del antiguo acuartelamiento de Sa Coma para la implantación y ejecución de equipamientos e infraestructuras conforme a la delimitación que contiene el anexo 1 de la norma, y se ajustan los límites del área natural de especial interés a una nueva delimitación. En relación con los títulos competenciales, la jurisprudencia ha delimitado en diversas sentencias el alcance y sustantividad de la ordenación del territorio como competencia exclusiva de las comunidades autónomas. La STC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 6, ha señalado —reiterando la doctrina sentada en fallos precedentes— que dicho título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» y que «su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo», habiendo también advertido que, «dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no solo del Estado»; «[...] ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio.» Y en el ejercicio de esta competencia exclusiva, «debe advertirse que, como se establece en la STC 149/1991, tantas veces citada, la facultad para aprobar planes de ordenación territorial corresponde a las comunidades autónomas con competencia exclusiva en la materia (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5)». No hay ninguna duda, pues, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar la normativa urbanística, siempre que respete un mínimo identificable de competencias de los entes locales. De la misma forma, también resulta indudable que la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos no forma parte de ese núcleo esencial y mínimo. Esta doctrina debe matizarse en el ámbito de las Illes Balears, en el sentido que la ordenación del territorio y el urbanismo son materias atribuidas como propias a los consejos insulares en virtud del artículo 70.1 y 13 del Estatuto de autonomía. Por consiguiente, no cabe formular ningún reproche a la previsión contenida en el precepto citado.

2. El artículo 1.2, primera parte, especifica que la ordenación conjunta del ámbito de Sa Coma se efectuará mediante un plan especial aprobado por el Consejo Insular de Eivissa, de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable. En este punto concreto, el Consejo Consultivo debe valorar si el legislador, en el momento de determinar la participación municipal en la elaboración del

planeamiento, ha respetado la competencia local, relevante y reconocible, en la aprobación del citado instrumento y para ello debemos apoyarnos, nuevamente, en la jurisprudencia constitucional. La STC 240/2006 recoge la doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico contenida, básicamente, en las SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril:

Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las comunidades autónomas, quienes, «en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento» (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, «lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación» (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta solo obliga «a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico», y la norma cuestionada «no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado», puesto que les atribuye «competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional» (STC 159/2001, FJ 12) [fundamento jurídico 10º *in fine*].

Aplicando esta doctrina al caso ahora analizado, hemos de concluir que la previsión de la ordenación de la zona de Sa Coma a través de un plan especial cuya formulación y ordenación corresponde al Consejo Insular de Eivissa no implica vulneración de la autonomía local para los municipios afectados por esa nueva ordenación, dado que la norma prevé que tal actuación se realice *de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable*. Esta circunstancia hace que debamos examinar detalladamente los trámites que deberán ser cumplimentados para aprobar este plan especial por el citado Consejo. El artículo 43 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, dice que «los planes especiales se tramitaran por el procedimiento establecido en el artículo 41» y este precepto dispone que si no son redactados por el ayuntamiento respectivo «se abrirá un periodo de igual duración para dar audiencia a las corporaciones locales a cuyo territorio afectaren». De forma que la norma cuya impugnación se pretende no elimina la participación de los municipios afectados, que legislativamente tienen garantizada algún tipo de intervención en los procesos de tramitación de los planes especiales, y desvirtúa las argumentaciones formuladas por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany que se contienen en los distintos informes sobre la no intervención en la ordenación de Sa Coma de los municipios de Sant Antoni de Portmany y Santa Eulària des Riu. El Consejo Consultivo entiende que la norma en cuestión no elimina toda participación de los ayuntamientos afectados en el proceso de elaboración del planeamiento y, en consecuencia, en este punto concreto, no existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el proceso conflictual.

3. El artículo 1.2 *in fine* dispone que, «con carácter previo a la formulación del plan especial, el pleno del Consejo Insular de Ibiza, habiendo informado a los ayuntamientos de la isla de Ibiza, asignará a las diferentes zonas los correspondientes usos previstos y su intensidad. Los usos mencionados se considerarán, en todo caso, uso específico admitido». La ordenación de los usos es una competencia municipal contemplada en el artículo 25 de la LRBRL y en el artículo 29 de la Ley municipal y de régimen local de las Illes Balears, y la limitación de esta competencia solo puede venir de la mano de la existencia de un informe previo que permita, en este caso, al Consejo Insular de Eivissa conocer la posición de los ayuntamientos implicados para el correcto ejercicio de las competencias supralocales. Este órgano asesor entiende que la supresión por parte de la norma cuya impugnación se pretende del informe previo de los consistorios municipales, y su substitución por la información del Consejo Insular a los municipios, no respeta el mantenimiento del núcleo identificable de facultades, competencias y atribuciones de los entes locales en la toma de decisiones en materia urbanística. Por consiguiente, la limitación producida por la norma invade las competencias urbanísticas municipales para informar, con carácter previo a la formulación del plan especial, sobre la ordenación de los usos e intensidades en el ámbito de Sa Coma. Así pues, cabe entender por ello que existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto respecto a la parte del precepto señalada.

4. El artículo 1.3 dispone que mientras no esté aprobado el plan especial se podrán llevar a cabo en el ámbito de Sa Coma actuaciones de rehabilitación y asignarles usos provisionales y, además, se podrán implantar equipamientos, infraestructuras e instalaciones de interés insular. La norma establece que, en tanto no esté aprobado el instrumento urbanístico previsto, se pueden desarrollar determinadas actuaciones que se consideren de interés insular y la realización de determinadas obras justificadas por razones ambientales. En cualquier caso, la norma determina que para la realización de tales actuaciones de interés supramunicipal deberán adoptarse medidas de integración paisajística. Importa destacar también que, en relación con tales supuestos, la ley no impide la intervención previa de los ayuntamientos afectados, que podrán participar mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia. Por consiguiente, el Consejo Consultivo entiende que dicho texto legal es respetuoso con el núcleo esencial de la autonomía local.

5. El artículo 1.4, segundo párrafo, declara la exención de la licencia municipal para la ejecución de proyectos concretos y prevé que tan solo será necesaria la aprobación de los mismos por parte del Consejo Insular de Eivissa, con el informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio. En este punto concreto, el Consejo Consultivo ha de recordar que el principio general del sometimiento a licencia de todas las obras que se realicen en el término municipal, incluso cuando se llevan a cabo por otra Administración pública, admite modulaciones siempre que no impliquen la exclusión absoluta de los actos de control preventivo municipal. En efecto, respecto al grado de intervención suficiente para entender respetada la garantía institucional de la autonomía local, el Tribunal Constitucional ha admitido la facultad del Estado y de las comunidades autónomas de incidir sobre la competencia urbanística municipal, sustituyendo la exigencia de licencia previa por un informe acerca de la conformidad de la obra prevista con el planeamiento, como aquí ocurre, pues «no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 de la CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística [STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39]».

En el caso concreto que nos ocupa, ciertamente el artículo 1.4 es poco preciso a la hora de referirse a las actuaciones que quedan exentas de licencia. No obstante, para valorar si esta previsión es respetuosa con la autonomía municipal, es necesario determinar el alcance que pueden tener las obras realizadas en el ámbito de Sa Coma. Tal como explica la exposición de motivos de la Ley 10/2010, el artículo 1 de la norma implica de forma directa la delimitación y la ordenación de un ámbito supramunicipal para el desarrollo ambiental, social y económico de la isla de Eivissa. La regulación contenida en esa disposición, dedicada a la ordenación del sistema de equipamientos e infraestructuras en el ámbito de Sa Coma, tiene una finalidad planificadora que trasciende claramente el interés municipal, con la intención de proceder a la ordenación del territorio y a la construcción de determinados equipamientos e infraestructuras básicas de interés público. El Consejo Consultivo entiende que la exclusión de licencias para proyectos concretos no vulnera la autonomía municipal, en tanto que se prevé un instrumento alternativo que permite a los municipios afectados el control de la adecuación de las actuaciones proyectadas (el citado informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio). A esta conclusión llegamos de conformidad con la interpretación contenida en el ATC 251/2009, de 13 de octubre, por el que se inadmite el conflicto en defensa de autonomía local promovido por 36 municipios de la Comunidad Autónoma de la Rioja, según la cual: Las obras de interés general de la Comunidad Autónoma excluidas de licencia municipal tienen como objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses regionales conectados específicamente con el uso de infraestructuras básicas de uso y dominio público.

Apuntado este dato y también que en la aprobación de los instrumentos públicos que dan cobertura a las actuaciones se ha de dar audiencia a los entes locales, de un lado, y que, de otro, estos últimos han de emitir un informe sobre las concretas obras que hayan de realizarse, se concluye que la norma cuestionada no conlleva una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, puesto que no priva a los municipios de su derecho a intervenir en la realización de las obras o actuaciones, sin perjuicio de que el ámbito objetivo de la exclusión de licencia municipal en cada caso habrá de ser determinado en atención a las circunstancias que concurran en el mismo —en especial los proyectos que concreten las distintas obras e instalaciones— a fin de valorar si concurre el declarado interés regional, derivado del alcance supramunicipal de la iniciativa de que se trate.

Resulta, pues, que la alegada vulneración de la autonomía local no puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto.

De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión de la competencia autonómica más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma, dado su grado de apertura e indeterminación, puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines de la obra proyectada. Solamente en relación con una obra concreta podrá valorarse si la competencia autonómica se ha mantenido dentro de los límites que le son propios, según ha quedado dicho. Pues bien, la existencia del interés justificativo en cada proyecto de la exención de licencia es cuestión que no puede ser valorada en esta sede, ya que dicha tarea está encomendada a los tribunales ordinarios, los cuales, por mandato constitucional, controlan la legalidad

de la actuación administrativa subyacente tanto en la aprobación como en la puesta en práctica de los distintos instrumentos de ordenación del territorio.

Por consiguiente el Consejo Consultivo entiende que la previsión legal por la cual se declara la exención de las licencias urbanísticas para la ejecución de los proyectos concretos no vulnera el principio constitucional de autonomía local.

6. La exención de las licencias municipales examinada en el punto anterior también supone que, por la ejecución de los proyectos concretos, no se devengarán los correspondientes impuestos de construcciones, instalaciones y obras en favor de los ayuntamientos respectivos. El hecho imponible contenido en la legislación de las haciendas locales se concreta en el deber de obtener la preceptiva licencia municipal. Así, el artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (LHL), dispone:

1. El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.

2. Está exenta del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales, que estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación.

Por tanto, la regulación legal contenida en la disposición examinada afectará a los futuros ingresos que correspondan a las corporaciones locales indicadas. Para determinar la cuantía económica concreta se deberá esperar a la redacción y aprobación del correspondiente plan especial que regule la implantación y ejecución de los equipamientos e infraestructuras y, en definitiva, delimite los proyectos que se van a ejecutar; y deberá tenerse en cuenta que alguno de ellos ya han sido declarados exentos en virtud del artículo 100.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004 (transcrito). Es innegable que los beneficios fiscales que se conceden en la disposición estudiada supondrán, por tanto, una disminución en los futuros ingresos que corresponderían a las entidades locales afectadas.

La suficiencia financiera, en la vertiente de los ingresos, se nutre de los tributos propios y de las participaciones en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas (artículo 142 de la Constitución). Como garantía de dicha suficiencia financiera, la LHL ha previsto fórmulas concretas de compensación para los municipios, tendentes a reparar el quebranto económico futuro, y exige que «las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales» (artículo 9.2 de la LHL).

La trascendencia constitucional de la omisión de la fórmula compensatoria es clara puesto que la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 233/1999 y 104/2000, entre otras). Sin duda, el Parlamento de las Illes Balears puede establecer los supuestos concretos de no sujeción a los impuestos y tributos locales existentes y otras regulaciones que supongan la concesión de un beneficio fiscal, como sucede en este caso, al declarar exentos del control previo de licencia municipal los proyectos incluidos en el ámbito de Sa Coma. Para el establecimiento de dichos beneficios fiscales, el artículo 9.2 de la LHL exige que se determinen en la propia ley las fórmulas de compensación que procedan. En la medida en que el precepto legal analizado no contempla ninguna fórmula compensatoria a favor de los municipios afectados, cabe entender que existen fundamentos legales para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local respecto a este punto.

III. CONCLUSIONES

1ª. El Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany está legitimado para solicitar el dictamen previo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo.

2ª. De acuerdo con la consideración jurídica séptima, existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local por parte del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany.

3ª. Las presentes conclusiones han de reputarse sustanciales a los efectos del uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo» u «oído el Consejo Consultivo».

Palma, 24 de septiembre de 2010.

7.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2011 (BOE núm.49, de 26 de febrero de 2011).

8. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738/2010.

8.1. Norma impugnada.

Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela.

8.2. Entidad Local que promueve el conflicto.

Ayuntamiento de Torremontalbo.

8.3. Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja de fecha 7 de junio de 2010.

En Logroño, a 7 de junio de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y Dª Mª del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado

Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José María Cid Monreal y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 50/10

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con la petición de dictamen cursada por el Ayuntamiento de Torremontalbo, al amparo del art. 75 ter, apartado 3, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), modificada, sobre el particular, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en relación con la posible lesión de la autonomía local en la que ha podido incurrir la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El pasado día 15 de marzo de 2010, el Boletín Oficial de la Rioja publicó la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, con el siguiente tenor literal:

“Atendiendo a una petición del Ayuntamiento de Uruñuela, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local ha instruido el procedimiento para la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, con objeto de segregarse una parte del primero, de una extensión aproximada de 3.416.456 metros cuadrados, conocida como "Somalo", y agregarla al término municipal de Uruñuela.

En el expediente se ha puesto de manifiesto la concurrencia de los diversos requisitos legales establecidos en los artículos 9 y 13 de la citada Ley 1/2003 para llevar a cabo la segregación y agregación, y se ha respetado el procedimiento que se determina en el artículo 15 de la misma, incorporando el informe del Consejo Riojano de Cooperación Local y el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, y habiendo dado conocimiento a la Administración del Estado.

Constatadas las circunstancias materiales y formales que justifican y hacen aconsejable la alteración de los términos municipales, oído el Consejo Consultivo de La Rioja, se aprueba en los siguientes términos:

Artículo único.

Aprobar la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, mediante la segregación del primero de los 3.416.456 metros cuadrados que corresponden al término o paraje conocido como "Somalo", que a partir de ahora se agregan e integran en el término municipal de Uruñuela.

Como consecuencia de la citada alteración de términos municipales, desaparece la línea límite entre Uruñuela y Torremontalbo, en su anejo Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera.

Disposición final única. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja”.

Como se ve, esta Ley singular o acuerdo del Parlamento de la Rioja adoptado con forma y rango de ley, se aprobó o dictó oído el Consejo Consultivo —cuya intervención en los expedientes de alteración de términos municipales, y, en particular, de segregación de parte de un municipio para su agregación a otro, es preceptiva en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 15.c) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja—, ya que nuestro Dictamen 8/2010, de 10 de febrero, concluyó que no concurrían “los requisitos de legitimación ni sustantivos exigidos por los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, para que se apruebe la segregación del término municipal de Torremontalbo y se agregue al de Uruñuela, ni la Administración ha motivado suficientemente las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejen la segregación pretendida”.

Segundo

Aprobada la Ley, el Pleno del Ayuntamiento de Torremontalbo, celebrado el 24 de marzo de 2010, acordó, por unanimidad, iniciar los trámites para plantear ante el Tribunal Constitucional conflicto en defensa de la autonomía local (constitucionalmente garantizada en el art. 137 de la Constitución) contra la citada Ley autonómica y, asimismo, solicitar al Consejo Consultivo de La Rioja la emisión del dictamen, preceptivo pero no vinculante, requerido por el artículo 75 ter.3 de la LOTC.

El Acuerdo se adoptó previo informe del Secretario del Ayuntamiento de Torremontalbo, de fecha 23 de marzo de 2010, favorable a otro previo, en el mismo sentido, de la Asamblea Vecinal.

Tercero

El Alcalde del Ayuntamiento de Torremontalbo ha solicitado por conducto de la Consejería de Administraciones Públicas y Política local y dentro del plazo hábil para ello, la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 27 de abril de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 12 de mayo de 2010, el Ayuntamiento de Torremontalbo a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2010, registrado de salida el 13 de mayo de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Competencia del Consejo Consultivo y carácter del dictamen.

El presente dictamen reviste carácter preceptivo, de acuerdo con lo establecido en el art. 75 ter.3 LOTC, en conexión con los arts. 11,j), de nuestra Ley reguladora, núm. 3/2001, de 31 de mayo; y 12.2,J), de nuestro Reglamento orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, a cuyo tenor, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en “cualquier otro asunto que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo”. Esta cláusula residual da entrada y cobertura al conflicto en defensa de la autonomía local, previsto en el citado art. 75 ter.3 LOTC, dado que no cabe integrar este nuevo proceso constitucional en ninguno de los otros supuestos de intervención preceptiva de este Consejo Consultivo contemplados en los apartados anteriores del art. 11 de nuestra Ley reguladora y, en particular, respecto del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias, por la singularidad del conflicto en defensa de la autonomía respecto de dichos procesos, a los que no es equiparable (STC 240/2006, F.J.1 y 2).

La preceptividad de nuestro dictamen deriva, pues, del citado art. 75 ter.3 LOTC citado, en cuanto establece que, una vez iniciada la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local mediante acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y de manera previa a la formalización del conflicto, “deberá solicitarse dictamen, con carecer preceptivo, pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado”.

Aunque no lo diga expresamente dicho párrafo legal, parece obvio entender que el dictamen de este Consejo Consultivo examinará la posible lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada que cabe imputar a la Ley autonómica, de acuerdo con el tenor literal del art. 75 bis.1 LOTC (“normas del Estado con rango de ley o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”).

Nada establece la LOTC en cuanto al plazo para la emisión del dictamen, razón por la que debemos estar a las reglas generales establecidas en nuestra ley y reglamento orgánicos. De acuerdo con el art. 15.1 de nuestra Ley reguladora, el plazo de emisión es “de treinta días hábiles contados desde la recepción del

expediente”, pues no cabe entender aplicable la urgencia del dictamen, en cuyo caso el plazo sería “de quince días hábiles”.

Segundo

El marco normativo de la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela. Como indicamos ya en nuestro Dictamen 9/2010, la Constitución de 1978 establece que corresponde al Estado dictar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...» (art. 149.1.18^a), y, en el art. 148.1.2^a, que las Comunidades pueden asumir competencias en «las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local».

Pues bien, al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18^a CE, el Estado ha dictado la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), que constituye la normativa básica o común denominador en la materia de Administración Local, en cuanto que el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones Públicas (STC 214/1989). De acuerdo con el modelo de organización territorial descentralizado plasmado en la Constitución, el régimen local español ha sido “interiorizado” por las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la configuración de las Entidades que integran la Administración Local. En coherencia con ello, el art. 13.1 LBRL establece que “la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local”.

Sin embargo, para garantizar un común denominador normativo, la LBRL establece unos requisitos procedimentales mínimos que, en relación con la alteración de los términos municipales, debe respetar la legislación autonómica. En este sentido, tras su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de noviembre, su artículo 13.1 añade que tales alteraciones “requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere”, y que “simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la Administración General del Estado”.

Lo mismo disponía el citado art. 13.1 LBRL en su redacción originaria, con la que se afrontó en su momento la aprobación del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja, esto es, el reformado por la Ley Orgánica 2/1999, de 5 de enero, que en la materia que nos interesa tiene hoy las siguientes disposiciones:

a) El artículo 8.Uno.3, que atribuye “competencia exclusiva” a la Comunidad Autónoma para la “alteración de términos municipales, su denominación y capitalidad, organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales”.

b) El artículo 9.8, según el cual, “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución” en materia de “régimen local”.

c) El artículo 5, por su parte, determina que “la Comunidad Autónoma de La Rioja estructurará su organización territorial en municipios” (apartado uno),

añadiendo que “una Ley del Parlamento podrá reconocer la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia. La comarca no supondrá, necesariamente, la supresión de los municipios que la integran” (apartado dos).

d) El artículo 19.g) enuncia, entre las funciones atribuidas al Parlamento de La Rioja, la de “aprobar la ordenación comarcal y la alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo veintisiete”.

e) Y, finalmente, según su artículo 27, “en los términos previstos en los artículos cinco y octavo, tres, del presente Estatuto, se regulará por Ley de La Comunidad Autónoma de La Rioja: Uno. El reconocimiento y delimitación de las comarcas. Dos. La creación de agrupaciones de municipios con fines específicos. Tres. Podrán crearse áreas metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos”.

Con este marco constitucional, de legislación básica y estatutario, la Comunidad Autónoma de La Rioja aprobó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (en adelante, LALR). Su Título II está dedicado a los “Municipios” (arts. 8 a 50), con disposiciones específicas aplicables al “territorio” (arts. 8 a 20), entre las que, aparte la exigencia de requisitos sustantivos específicos para los diferentes casos de alteración, supresión o creación contemplados —que es lo que este Consejo Consultivo entendió que no se cumplía en el caso que ahora vuelve a nuestra consideración, y de ahí la conclusión desfavorable del Dictamen 9/2010—, se cuenta la que resulta ser regla general (pero véase el artículo 19, sobre rectificación de límites municipales para evitar disfuncionalidades, a aprobar excepcionalmente por el Consejo de Gobierno) de que “la alteración de los términos municipales será aprobada, en todos los casos, por Ley del Parlamento de La Rioja” (artículo 9.4 LALR), por mayoría absoluta [artículo 15.d) LALR], que, en el caso que nos ocupa, fue la Ley 3/2010, sobre la que ahora pretende ejercitar un conflicto en defensa de la autonomía local el Ayuntamiento de Torremontalbo.

Tercero. El objeto y la función del conflicto en defensa de la autonomía local.

A) Características del proceso constitucional que se pretende instar por el Ayuntamiento de Torremontalbo.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguló, en el marco de lo dispuesto por el art. 161.1.d) CE, un nuevo proceso constitucional denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”, de cuya naturaleza y características nos ocupamos ampliamente en nuestro Dictamen 34/2009, de 27 de abril, cuya doctrina resulta imprescindible recordar y reiterar ahora.

De acuerdo con su Exposición de Motivos, “la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los Entes Locales, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía... El nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, que permitirá a este desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder”.

De esta manera, se remedia la carencia que había denunciado la doctrina y las Asociaciones representativas de los entes locales (FEMP) en el sistema de garantías jurisdiccionales de la autonomía local existente en nuestro ordenamiento. A este déficit se refirió el Consejo de Estado en su Dictamen 2484/98, emitido sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, señalando que:

“1. La Constitución española proclama en su artículo 137 ‘la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’ de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas en que se organiza territorialmente el Estado. No obstante, como es sabido, existe una diferencia en el tratamiento constitucional de la autonomía de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales. La autonomía de las primeras no solo es reconocida por la Constitución, sino que también encuentra un desarrollo de principio a través previsiones directas sustantivas en materia competencial (artículos 148 y 149, fundamentalmente). De modo consecuente con ello, la propia Constitución configura un mecanismo ‘ad hoc’ ante el Tribunal Constitucional de defensa de dicha autonomía a través de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí (artículo 161.1.c)...)

En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada ‘garantía institucional’. Que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial ‘sino la preservación de una institución en términos reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía ‘cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre’ (STC 32/1981). Así, ‘la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos’ (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía no lleva aparejado el reconocimiento a las Entidades Locales que la tienen garantizada de ‘un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley’.

La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares”.

Para el Consejo de Estado, el Proyecto de reforma responde al propósito de abrir un cauce directo de defensa de la autonomía de las entidades locales ante la jurisdicción constitucional, configurado con perfiles propios y diferenciado respecto de los dos tipos de conflictos ya previstos en el Título IV de la LOTC.

Su regulación está contenida en los arts. 75 bis a 75 quinquies LOTC. La peculiar configuración técnico-jurídica de este nuevo proceso constitucional –que tiene elementos comunes pero, a la vez, diferenciados, del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias-, guarda relación con la necesidad de sortear la falta de legitimación de las entidades locales en los procesos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias (art. 161 y 162 CE, circunstancia que explica el doble pronunciamiento necesario en este proceso), al

tiempo que persigue evitar el colapso del Alto Tribunal (objetivo que explica las restricciones al acceso individualizado de las Entidades locales, al que nos referiremos más adelante). Estas singularidades han dado lugar a contrapuestas discusiones doctrinales sobre diversos extremos, que no se han aclarado tras las dos únicas Sentencias dictadas hasta el momento en la materia (la STC 240/2006 –caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta- y la 47/2008 –caso de la supresión de la Entidad Metropolitana de l’Horta valenciana-).

Adviértase la dificultad objetiva de la función encomendada al Tribunal, pues, en su sentencia, debe declarar “si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida” (art. 75 quinquies.5 LOTC), sin otro canon o parámetro del conflicto que la “autonomía local constitucionalmente garantizada”, autonomía que la Constitución se limita simplemente a reconocer y declarar (“autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”), sin que exista en la Carta Magna –a diferencia de la posición constitucional de las Comunidades Autónomas y Estado (arts. 148 y 149)- un listado de competencias susceptibles de atribución a los municipios, provincias e islas.

Éste es el escueto parámetro de control con el que el Tribunal Constitucional –o ahora este Consejo Consultivo- debe contrastar la Ley impugnada, a fin de declarar “si existe o no vulneración” de la autonomía local. La singularidad de este peculiar proceso constitucional estriba –ha dicho la STC 240/2006, F.J.8-, en que la Ley Orgánica 7/1999 “no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse...canon o criterio valorativo que habrá de ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE)”.

La reconstrucción del parámetro de control a partir de la abundante y no siempre clara jurisprudencia constitucional no es tarea sencilla, precisamente por los interrogantes y dudas que suscita la STC 240/2006, en particular, sobre el valor que cabe atribuir a la legislación básica estatal en la materia (Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985), como parámetro de control en este singular proceso constitucional que es el conflicto en defensa de la autonomía local. Sorprenden algunas de las afirmaciones del Tribunal respecto de su anterior jurisprudencia: “Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso, no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local”, de manera que dicha Ley no “constituye siempre canon de validez de la ley estatal o autonómica” (STC 240/2006, F.J.8).

Para el Tribunal, “la legislación básica de régimen local no se integra en el ‘bloque de constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales” (F.J.8), pues la ley básica “no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta de las demás leyes ordinarias del Estado”. Sin embargo, respeto de las leyes autonómicas, admite que la legislación básica estatal puede ser canon de validez, si bien limitado estrictamente a aquellos aspectos de dicha ley que sean enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representa más que exteriorizaciones o manifestaciones (en los términos adelantados por la STC 159/01, F.J.4), planteamiento que “difumina” o “degrada” la tradicional función que el Alto Tribunal había reconocido a la Ley reguladora de Bases de régimen local (SSTC 27/87, 213/88, 259/88, 331/93, 109/98, 11/99, e incluso en

la 159/01), aunque ello puede y debe referirse tan solo a las posibilidades del proceso que nos ocupa.

B) Doctrina constitucional sobre el contenido mínimo o núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía local que debe respetar el legislador. La Constitución reconoce y garantiza la autonomía de los Municipios, Provincias e Islas para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137, 140 y 141 CE). Como dijimos en nuestro Dictamen 34/2009, de 27 de abril, este principio estructural de la organización territorial del Estado no es sino la plasmación organizativa y funcional del principio del autogobierno ciudadano, fundamento del régimen municipal moderno que se implanta tras la Revolución francesa, a finales del siglo XVIII. La administración de los asuntos que genera el hecho de la convivencia en común en los pueblos y ciudades corresponde a los que están sobre lugar. Este mismo es el fundamento de la Administración local en la Constitución de 1978. Municipios, Provincias e Islas, en cuanto Corporaciones públicas, participan, mediante órganos propios designados democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos de su respectiva comunidad vecinal. Participan de la distribución vertical del poder. Son poderes públicos, graduándose esta participación en función de los intereses locales y supralocales que concurren en cada uno de los ámbitos de la actividad pública, pues autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la ley (STC 4/1981).

“Sobre el concepto y contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos –dice la STC 159/2001, F.J.4– que la autonomía local ‘hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal’ (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, F.J.3 y 32/1981, de 28 de julio, F.J.3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 2 de febrero, F.J.2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ. 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (‘Concepto de autonomía local’) establece que ‘por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la Constitución respecto de su alcance y contenido. Se limita a reconocer la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”, pero no determina cuáles son. Su concreción corresponde al legislador, pues la autonomía “es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, F.J.9).

La garantía institucional de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local– son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. Se trata de una técnica de interpretación constitucional elaborada por la doctrina alemana para suplir –en el contexto del Derecho constitucional de principios del siglo XX–, la falta de mecanismos de protección de los derechos y libertades fundamentales y para afirmar

la supraordenación de la Constitución sobre la ley ordinaria. Esta doctrina –en un contexto bien diferente, aunque con la misma finalidad protectora frente al legislador, dado el laconismo de la Carta Magna sobre la autonomía local- fue asumida por nuestra doctrina y por la STC 32/1981, caso de las Diputaciones provinciales catalanas, frente a un caso evidente de vaciamiento competencial intentado por el legislador catalán.

Como ha señalado la STC 159/2001 (F.J.4) “la autonomía local consagrada en el art. 137 (con el complemento de los arts. 140 y 141) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”. Doctrina reproducida después en las más recientes SSTC 51/2004, F.J.9; 252/2005, F.J. 4 y en la “40/2006, F.J.8.

Cuarto. La garantía institucional de la autonomía local y la alteración de los términos municipales por Ley del Parlamento de La Rioja.

Como dijimos en nuestro Dictamen 34/2009, de 27 de abril, el Tribunal Constitucional ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal estándares concretos con los que confronta las concretas previsiones de las leyes, estatales o autonómicas, sometidas a su juicio. Lo ha hecho, además, desde el punto de vista funcional, esto es, teniendo en cuenta la dimensión sustantiva o competencial, el ámbito de poder que cubre a los municipios la garantía institucional de su autonomía, que supone el reconocimiento de un “poder decisorio” propio (SSTC 32/1981, F.J.4; 170/1989, F.J.9; 40/1998, F.J.39) y el “derecho a participar” en la gestión de los asuntos de interés municipal, reconociéndoles potestades y competencias en los distintos asuntos públicos desu interés.

Sin embargo, el caso que ahora se somete a nuestro dictamen no tiene por objeto una Ley autonómica o estatal que incida, condicione o limite directamente competencias o ámbitos de poder municipal, sino una Ley del Parlamento de La Rioja que se ciñe a aprobar, poniendo fin al expediente incoado en tal sentido por la Consejería competente a instancias del Ayuntamiento de Uruñuela, una alteración de los términos municipales de este Ayuntamiento y del de Torremontalbo, que pierde parte de su territorio (el amplio paraje conocido como Somalo) a favor del primero.

Dada esta circunstancia, lo primero que hay que centrarse es en la naturaleza de esa Ley riojana 3/2010, que es sobre la que el Ayuntamiento de Torremontalbo pretende formular un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal

Constitucional. Pues bien, su análisis conduce, a nuestro juicio, a las siguientes conclusiones:

A) La Ley riojana 3/2010 no constituye siquiera propiamente una Ley singular, contenedora de normas aplicables tan sólo a parte del territorio o de la población de la Comunidad Autónoma por concurrir en uno u otra una circunstancia excepcional, sino que se trata simplemente de un acuerdo, con forma, rango o valor de ley, adoptado por el Parlamento de La Rioja por requerirlo así la LALR, esto es, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

Como dice el Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, las leyes singulares o de caso único son "aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro", por lo que —concluye— "se configuran como ejercicio excepcional" de la potestad legislativa y, por ello, la Constitución sólo permite que sean utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso "arbitrar una solución adecuada a una situación singular". Y, partiendo de esta premisa básica, salta a la vista que, todo lo más, pueden considerarse como leyes singulares las que, para supuestos concretos y especiales de determinación territorial, requiere el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, pero en absoluto aquellas cuya aprobación requiere la LALR para la alteración ordinaria o común de los términos municipales, pues ésta no es un supuesto de hecho concreto y singular, como tampoco extraordinario o excepcional que justifique la previsión general de su aprobación por ley.

En definitiva, como hemos dicho, la Ley 3/2010, como cualquier otra que se apruebe en La Rioja para alteraciones ordinarias de términos municipales, no es una ley singular o de caso único, sino un acuerdo que, por las previsiones de la LALR, tiene forma, rango y valor de ley, lo que es bien distinto. Así lo prueba la exigencia y existencia de un expediente administrativo previo, seguido y tramitado a instancia del Ayuntamiento de Uruñuela ante la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, que se tramitó siguiendo las prescripciones procedimentales previstas en la LALR, que no son otras que las exigidas por la estatal LBRL (audiencia de los Ayuntamientos, dictamen del Consejo Consultivo o del Consejo de Estado y comunicación a la Administración del Estado) y que —frente a la conclusión contraria a la que llegó este Consejo Consultivo en su Dictamen 9/2010— culminó con la apreciación de la existencia de los requisitos sustantivos exigidos por la LALR para llevar a cabo la alteración de términos municipales instada, lo que se tradujo en la presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley de contenido meramente aprobatorio para la adopción, con la mayoría absoluta exigida por la LALR [artículo 15.d)], del pertinente acuerdo parlamentario con forma y rango de Ley.

B) Este régimen de aprobación de la alteración de los términos municipales por un acuerdo parlamentario con forma, rango y valor de ley, constituye una particularidad del Derecho riojano que no sigue ningún otro ordenamiento.

En este sentido, debe empezar por observarse la legislación de otras Comunidades Autónomas uniprovinciales con previsiones estatutarias semejantes a las del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Región de Murcia y Principado de Asturias, pues las demás uniprovinciales no atribuyen competencia ejecutiva alguna a sus Parlamentos en relación con la alteración de términos municipales). En el caso de la Región de Murcia, su art. 23.5º atribuye a la Asamblea Regional el ejercicio de

las competencias relativas a la supresión, alteración de términos y denominaciones de municipios y la creación de otras entidades territoriales, no obstante lo cual la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local, atribuye la resolución de los procedimientos de alteración de términos municipales y los cambios de nombre y capitalidad al Consejo de Gobierno, mediante Decreto (arts. 14.4 y 18.1). Y eso mismo sucede en el del Principado de Asturias: también su Estatuto atribuye a la Junta General (Parlamento) el ejercicio de las competencias relativas a la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos (art. 24.5), no obstante lo cual la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, de Demarcación territorial de los Concejos, atribuye la resolución de los procedimientos ordinarios de alteración de términos al Consejo de Gobierno, mediante Decreto (art. 15). En el resto de Comunidades Autónomas, las funciones ejecutivas relativas a la alteración de términos municipales y cambios de denominación y capitalidad corresponden al Ejecutivo que las aprueba mediante Decreto; y así ha sido históricamente en nuestra legislación de régimen local, lo que se mantiene en los artículos 9.5 y 11.3 del TRRL, que atribuye la competencia al Gobierno de las Comunidades Autónomas, a ejercer mediante la aprobación del oportuno Decreto. Las excepciones exigiendo su aprobación por Ley que, para casos especiales, contienen algunos Estatutos —el de La Rioja entre ellos— o ciertas Leyes autonómicas (así, por ejemplo, el art. 18 del texto refundido de 2003 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) sólo valen en cuanto las mismas puedan considerarse leyes singulares con los requisitos necesarios para afirmar su constitucionalidad y validez, no si constituyen una simple forma de resolver el correspondiente expediente administrativo que comportan, en general, las alteraciones ordinarias de los términos municipales.

C) Tal particularidad de aprobación por el Parlamento con forma, rango o valor de ley, no se infiere del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a pesar de que éste contiene algunas normas, herederas del diferente contexto interpretativo que resultaba originariamente de su carácter de Comunidad uniprovincial, que, por inercia acrítica, pueden dar lugar a una interpretación, a nuestro juicio, inadmisibile.

Como ya indicamos en nuestro Dictamen 12/2002, de 29 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja, la interpretación sistemática de los artículos 19 y 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su versión vigente (EAR'99) permite extraer alguna consecuencia de interés sobre las competencias del Parlamento en relación con las alteraciones de términos municipales y valorar las discutibles soluciones seguidas por la LALR que, como acabamos de indicar, constituyen un Derecho singular sin parangón en el Derecho comparado autonómico. La primera y principal, que la aprobación de la ordenación de las comarcas, entendida como reconocimiento, delimitación territorial y ordenación jurídica de las mismas «se regulará por Ley». Esta es una conclusión absolutamente clara difícilmente rebatible. Distinta es la cuestión de la autorización de las transferencias de competencias a las Entidades locales, pues, en ese caso, el art. 33.2 del Estatuto establece una reserva de ley y esa es una garantía general derivada del art. 25.3 LBRL, legislación básica en la materia. Sin embargo, al no establecerse en el art. 27 EAR'99 mención alguna a la «alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad», se ofrece una pauta segura para la interpretación de las funciones que corresponden al Parlamento en relación con esas materias. Esta pauta confirma el criterio de que la remisión a la Ley se refiere sólo a la ordenación de las comarcas y, en segundo lugar, que la intervención del Parlamento (mediante la aprobación) solo será necesaria en la medida en que la alteración de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas, como consecuencia de la remisión

que hace al art. 27 el art. 19.g) del EAR´99, esto es, las alteraciones y cambios que podemos considerar especiales.

Cuando se trate de alteraciones y cambios ordinarios, como es el caso que nos ocupa, no es estatutariamente necesaria la intervención del Parlamento, correspondiendo la competencia para resolver al Consejo de Gobierno de La Rioja, al igual que ocurre en el resto de Comunidades Autónomas, criterio que, por lo demás, ha sido tradicional en nuestra legislación histórica de régimen local, atendida la naturaleza estrictamente ejecutiva de tales competencias. Frente a esta interpretación sistemática no puede alegarse el precedente de la anterior Ley 3/1993, de 22 de septiembre, que exigía reserva de ley para las alteraciones de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, pues, esa opción de política legislativa era igualmente discutible con su entonces marco estatutario, ya que, aunque podía propiciarla —y de hecho la propició— el tenor del originario art. 17.1.f) EAR´82, la misma venía impedida por su artículo 9.Uno (EAR´82), a interpretar de conformidad con el 149.1.2.^a CE y, desde 1985, con el 13 LBRL.

D) Es más, a juicio de este Consejo Consultivo, la solución consistente en que la aprobación de las alteraciones de términos municipales tiene naturaleza administrativa, y no puede consistir en el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa, viene impuesta por la LBRL y debe, por tanto, ser respetada por la legislación autonómica, acaso cabe decir que con mayor motivo si, como sucede en nuestro caso, no constituye obstáculo alguno para ello el tenor del pertinente Estatuto de Autonomía.

En efecto, tras su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de noviembre, el artículo 13.1 LBRL dice expresamente que las aprobaciones de alteraciones a los términos municipales “requerirán, en todo caso, audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere”, y que “simultáneamente a la petición de este dictamen, se dará conocimiento a la Administración General del Estado”.

Pues bien, a nuestro juicio, estos requisitos imperativos que debe reunir el correspondiente procedimiento o expediente denotan el carácter administrativo de éste. El ejercicio de la potestad legislativa, sin perjuicio de su sometimiento a los principios de competencia y jerarquía normativa, con la consiguiente posibilidad de impugnación ante el Tribunal Constitucional, no puede tener tales límites procedimentales imperativos que afecten a la eficacia y validez, en caso de omisión de los mismos, de la Ley que sea su resultado; y esta es la razón última por la que la generalidad de las leyes autonómicas, y aun el TR de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, resuelven, salvo en el caso anómalo de La Rioja, que la competencia para aprobar la alteración municipal corresponde al Consejo de Gobierno, no al Parlamento, y menos con forma, rango y valor de Ley. Obsérvese, además, en este sentido, que el Consejo de Estado es un órgano asesor del Gobierno de la Nación y, supletoriamente, de los Gobiernos autonómicos, no de las Cortes Generales ni de los Parlamentos o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; y, sobre todo, que ello resulta con toda claridad del artículo 13.1 LBRL cuando exige dictamen “del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere”, lo que resulta claramente expresivo de que, para la propia Ley de Bases de Régimen Local, son dichos Consejos de Gobierno, y no los Parlamentos autonómicos, los competentes para resolver los expedientes de alteración de términos municipales, lo que, por eso,

explicita así el TRRL (artículos 9.5 y 11.3), en esto corolario de esa norma básica y no mero precepto de carácter supletorio.

E) En conclusión, pues, a juicio de este Consejo Consultivo, hay razones sólidas para estimar dudosa la constitucionalidad —atendido, como es preceptivo, el tenor de la normativa local básica, que conduce a la interpretación ya efectuada del Estatuto de Autonomía de La Rioja— de los preceptos de la LRLR que atribuyen al Parlamento de La Rioja la potestad de aprobar, con forma, rango y valor de ley, las alteraciones de términos municipales de carácter ordinario, y, por tanto, de la propia Ley 3/2010, por la que se aprobó la alteración que afecta a Uruñuela y Torremontalbo.

Aún más, en nuestro criterio, una y otra Ley vulneran la garantía institucional de la autonomía local. Es cierto, como ya hemos apuntado, que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre ello se ha centrado en la atribución o el recorte legal de poderes, funciones o competencias con anterioridad reconocidas por la ley y ejercidas por las Entidades locales, pero ello es consecuencia de las cuestiones de fondo que se le han planteado, entre las que no se encuentra —hasta hoy— lo relativo a la determinación para cada municipio del ámbito, inevitablemente territorial y personal —como dice el art. 11.2 LBRL, territorio, población y organización son los elementos básicos del municipio—, sobre el que recaen tales poderes, funciones y competencias. En definitiva, pues, el territorio o término municipal constituye un presupuesto, premisa o requisito sin el cual —como ocurre con el territorio y la población de un Estado respecto a la soberanía— no puede siquiera existir la autonomía local; y, esto sentado, la extensión y el alcance de cada término municipal afecta directamente al ejercicio de todos los poderes que integran esa autonomía, esto es, incide inevitablemente en la concreción de ésta. Por tanto, y en conclusión, el procedimiento legalmente establecido y seguido en cada caso para concretar o modificar la extensión y el alcance de cada término municipal, en cuanto su resultado es modificar el ámbito de poder en que consiste la autonomía local, pone en cuestión ésta y, por ende, exige de modo inequívoco que respete los artículos 137 y 140 de la Constitución, esto es, la garantía institucional de dicha autonomía.

A partir de ahí, la inexistencia de un parámetro de control de tal garantía institucional y, en definitiva, de la autonomía local, a que se refiere la STC 240/2006 (F.J.8), resulta inequívocamente matizada en este caso por el tenor del artículo 13.1 LBRL, del que resultan las conclusiones que ya hemos enunciado, pues, como esa misma Sentencia señalara, el tenor de la Ley de Bases de Régimen Local es aplicable, de entrada y en cuanto sus preceptos enlacen directamente con los arts. 137 y 140 CE, como ocurre en este caso, para juzgar el respeto por las leyes autonómicas de la autonomía local. Pero es más, incluso independientemente de ello, estimamos que la garantía institucional de la autonomía local comprende y debe comprender, tal y como en esto correctamente resulta de la LALR, la existencia de concretos requisitos sustantivos para que pueda acordarse la alteración de los términos municipales, que no puede ser arbitraria ni meramente discrecional, sino que tiene siempre como presupuesto para su eficacia y validez una base reglada. Por ello, un sistema como el seguido en el caso que nos ocupa —en el que la apreciación de la concurrencia de tales requisitos corresponde decidirla a la Administración autonómica, pero culmina con la remisión al Parlamento de un Proyecto para que adopte el acuerdo final por un acto con forma, rango y valor de ley— vulnera tal autonomía, que no queda cubierta por la simple audiencia a las Entidades locales en el procedimiento administrativo previo, sino que debe permitir, en todo caso, que —aparte otros posibles legitimados— las mismas puedan instar el control por los Tribunales de la efectiva concurrencia de los indicados requisitos sustantivos, esto

es, de la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE), control, en este caso, impedido radicalmente por la forma y rango de ley del acuerdo definitivo.

En efecto, a nuestro juicio, la garantía institucional de la autonomía local comprende necesariamente que las alteraciones de los términos municipales, salvo que sean especiales por poner en juego intereses más amplios —que es lo que ocurre, según el Estatuto de Autonomía de La Rioja, cuando afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas—, al ser regladas, pueden y deben ser controladas por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que permite su impugnación por las Entidades locales afectadas e incluye inevitablemente la hipótesis en el tenor del art. 19.1.e) LJCA cuando concede legitimación a “las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Esto comporta la necesaria naturaleza administrativa, y no con forma, rango y valor de ley, del acuerdo a impugnar, lo que permite que quien lo impugne sea la Administración del Estado al amparo de la legitimación que le confiere el art. 19.1.c) LJCA, que, sin duda, es uno de los fines por los que el art. 13.1 LBRL exige que se comunique a aquélla dicho acuerdo.

Lo que, en nuestro criterio, no es constitucionalmente admisible es lo que, en este plano, resulta del sistema previsto en la LALR. En él, en efecto, si lo que ocurre es que la propia Administración autonómica estima que no concurren los requisitos sustantivos legalmente exigidos, el expediente de alteración de términos municipales culmina con una resolución administrativa que, quienes lo instaron y estiman su concurrencia, pueden recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa; pero si, por el contrario, dicha resolución administrativa es positiva y culmina con su elevación al Parlamento como Proyecto de ley, el Ayuntamiento que entiende que no concurren los requisitos sustantivos legalmente exigidos, establecidos, sin duda, en garantía de su autonomía local, ni puede recurrir tal acuerdo ni, por supuesto, la ulterior aprobación del mismo, con forma, rango y valor de Ley, por el órgano legislativo.

Para probar la primera de estas afirmaciones, basta con recordar cómo, negada por la Administración autonómica riojana la pretendida segregación de Rincón de Olivedo de Cervera del Río Alhama, tal resolución denegatoria pudo ser recurrida por los interesados ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, que empezó por declarar su nulidad, derivada de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, en Sentencia de 10 de mayo de 2002, lo que se subsanó con el dictado de nuestro Dictamen 52/2002, culminando también el expediente el Consejo de Gobierno con resolución administrativa denegatoria de 16 de agosto de 2004, que igualmente pudo ser recurrida ante la jurisdicción Contencioso-administrativa, dando lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de 25 de mayo de 2005 y luego, en casación, a la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2008. En cambio, si el Acuerdo del Consejo de Gobierno hubiera acogido la pretensión de segregación y ésta hubiera sido aprobada con forma de Ley por el Parlamento de La Rioja, el Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, disconforme con sus términos y afectado en su autonomía local, no hubiera podido hacer valer ante la jurisdicción contenciosa ni siquiera un eventual incumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para poder alterar del modo pretendido la extensión de su término municipal.

Tercero

Requisitos sustantivos y procesales para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local. Teniendo en cuenta las conclusiones alcanzadas en el Fundamento Jurídico anterior, debemos pronunciarnos sobre si el conflicto en defensa de la autonomía local, del que pretende servirse el Ayuntamiento de Torremontalbo, es cauce adecuado y factible para dejar sin efecto la indicada Ley 3/2010.

En efecto, desde la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada en 1999, las Corporaciones locales pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional contra “las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada” (art. 75 bis.1 LOTC). El acceso directo a la jurisdicción constitucional está condicionado al cumplimiento de los siguientes requisitos:

A) En primer lugar, y como queda señalado, la norma o disposición lesiva de la autonomía local debe tener “rango de ley”, lo que obviamente concurre en el caso de la que se pretende impugnar Ley 3/2010.

B) En segundo lugar, la norma con rango de ley debe incurrir en una lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”, único motivo que justifica el planteamiento del conflicto, sin que puedan alegarse otros motivos fundados en infracción de preceptos constitucionales que no guarden relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales (art. 75 bis.1 LOTC, como ha recordado la STC 240/2006, F.J.3).

Ya hemos explicado en el Fundamento Jurídico anterior, al que nos remitimos, las razones por las que estimamos que la Ley 3/2010 lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A este respecto es preciso resaltar, además, que el conflicto en defensa de dicha autonomía local, a plantear ante el Tribunal Constitucional, es el único mecanismo jurídico de que puede disponer el Ayuntamiento para conseguir que una Sentencia declare “si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada” y a la vez resuelva “lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local” (art. 75 quinquies.5 LOTC), lo que aquí supone, si prospera el conflicto, dejar sin efecto la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, que constituye el contenido de la Ley riojana 3/2010.

En efecto, como hemos explicado, la indicada vulneración de la autonomía local resulta, a nuestro juicio, de la circunstancia de haberse puesto fin al procedimiento administrativo —en el que deben ser acreditada la concurrencia de los requisitos sustantivos, concretados y exigidos por la LALR, que hacen posible la alteración del término municipal— mediante un acuerdo adoptado por el Parlamento de La Rioja con un acto con forma, rango y valor de ley, que no es otro que la Ley 3/2010. Ello remite inevitablemente la cuestión al Tribunal Constitucional, pero sólo a través del conflicto en defensa de la autonomía local resulta posible que se dicte un pronunciamiento sobre la vulneración por dicha Ley de la autonomía local y se revoque su objeto, disposición singular o contenido, porque la acordada alteración del término municipal a través un acto o acuerdo con forma, rango y valor de ley no puede, en ningún caso, ser objeto de recurso contencioso-administrativo, lo que

cierra el paso al eventual planteamiento, por esta vía indirecta y por un órgano jurisdiccional, de una cuestión de inconstitucionalidad sobre dicha Ley 3/2010.

Y, en este marco, debemos, por último, poner de manifiesto cómo, a nuestro juicio, ni en el conflicto en defensa de la autonomía local ni en otro que, en hipótesis, pudiera determinar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la eficacia y validez de la Ley 3/2010, puede el mismo enjuiciar si en este caso se cumplían — como estimó el Consejo de Gobierno de La Rioja al acordar su remisión al Parlamento— o no se cumplían —como estimó este Consejo Consultivo en su Dictamen 9/2010— los requisitos sustantivos que exige la LALR para que pueda aprobarse una alteración de términos municipales como la que fue objeto de aquella.

Sin duda, la garantía de la autonomía local exige que existan en este ámbito requisitos sustantivos, y, por eso, lo contemplan todas las disposiciones legales autonómicas y estatales que se ocupan con carácter general de tal supuesto de hecho (incluida la LALR riojana); pero la función del Tribunal Constitucional no es controlar la legalidad de los acuerdos de alteración de términos municipales, esto es, el cumplimiento de tales requisitos legales sustantivos, sino que se limita al estricto control de la constitucionalidad de las leyes que inciden en la autonomía local, que se lleva a cabo valorando si éstas infringen o no su garantía institucional (en los términos en que se pronuncian las ya citadas SSTC 40/206, 253/2005, 51/2004 o 159/2001) y, tratándose de una ley autonómica, además, apreciando si vulnera la estatal LBRL en cuanto enlace directamente con los preceptos constitucionales que consagran tal autonomía (STC 240/2006), lo que no incluye, en ningún caso, exámenes de legalidad ordinaria.

C) En tercer lugar, la regla general es que la legitimación ordinaria para la formulación del conflicto en defensa de la autonomía local no es individual, sino colectiva (una suerte de litisconsortio activo necesario, aunque no derivado de la titularidad común del derecho ejercido por los litigantes —pues el derecho de autonomía lo es de cada entidad—, sino de la restricción, por razones de oportunidad política, de la legitimación individual), puesto que el conflicto deben plantearlo conjuntamente un “número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente” (art. 75 ter.1,b LOTC).

Sin embargo, como excepción a la regla general de la legitimación colectiva, puede plantear el conflicto el municipio que sea destinatario único de la ley (art. 75 ter.1,a LOTC). Es cierto que, con una interpretación meramente formalista, podría entenderse que tal no es el caso de la Ley 3/2010, pues el acuerdo que contiene la misma comporta una reducción del término municipal de Torremontalbo que va acompañada de una consiguiente ampliación, en la misma superficie reducida a aquél, del término municipal de Uruñuela, por lo que ambos serían destinatarios de la indicada Ley. Sin embargo, como quiera que el expediente administrativo se inició a instancia precisamente del Ayuntamiento de Uruñuela, y terminó precisamente acogiendo su pretensión, no cabe sino concluir que la decisión o disposición con forma, rango y valor de ley, esto es, la Ley 3/2010, únicamente se impone al Ayuntamiento de Torremontalbo, por lo que éste puede y debe ser tenido como destinatario único de la misma a los efectos de la legitimación para formular el conflicto en defensa de la autonomía local en una interpretación del art. 75 ter.1,a LOTC que, sin vulnerar su espíritu y finalidad, resulte conforme con la finalidad de dicho proceso y con los principios constitucionales. De hecho, a nuestro juicio, solo esta interpretación puede considerarse conforme con la doctrina del propio Tribunal

Constitucional sobre la legitimación en general, que excluye —ha dicho reiteradamente— el recurso a formalismos enervantes para no entrar en el fondo.

D) Finalmente, debemos recordar que la iniciación del trámite del conflicto requiere, como se ha hecho en este caso: i) acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales (en este caso, la de Torremontalbo), con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (art. 75 ter.2 LOTC); ii) solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo, dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley, en este caso la Ley 3/2010, que se entiende lesiona la autonomía local (art. 75 quater.1 LOTC); y iii) por último, el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, que debe hacerse “dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma”, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos más arriba y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

En definitiva, por más que el caso sea realmente singular respecto a las hipótesis en que el Tribunal Constitucional —y hasta la doctrina— se han enfrentado al conflicto en defensa de la autonomía local que introdujo en la LOTC la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, cumpliéndose, como entendemos se cumplen en este caso, sus requisitos sustantivos, y cumpliéndose, también correctamente, los procesales, entendemos que debiera admitirse la formulación de dicho proceso por el Ayuntamiento de Torremontalbo, que podría pedir que la Sentencia que lo resuelva declare que la Ley 3/2010 vulnera “la autonomía local constitucionalmente garantizada” y que resuelva lo procedente “sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local”, que aquí sería que se deje sin efecto la alteración de los términos municipales de Uruñuela y Torremontalbo acordada a través de ella (apartado 5 del art. 75 quinquies LOTC).

A partir de ahí, debe valorarse y tenerse en cuenta por el Ayuntamiento que tal ineficacia no impediría que la cuestión se replanteara en el futuro para ser resuelta por Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja que, eso sí, sería impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pudiendo prosperar el recurso contencioso interpuesto si se prueba la no concurrencia de los requisitos sustantivos exigidos para ello por la LALR.

Por lo demás, entendemos que no sería aplicable lo dispuesto en el apartado 6 del art. 75 quinquies LOTC de que “la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva Sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local”, porque lo razonable es entender que la Ley 3/2010, pese a su forma y supuesto rango y valor de ley, no es sino un acuerdo del Parlamento de La Rioja que pone fin a un peculiar procedimiento administrativo, por lo que su ineficacia o inconstitucionalidad resulta directamente de la declaración de que esa forma, que la hace jurisdiccionalmente irrecurrible, vulnera la autonomía local.

Siendo ello así, entendemos que la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere la LOTC no es necesariamente aplicable a la Ley 3/2010, aunque sí que podría serlo, si por el Tribunal se adopta una interpretación flexible y acorde con la supremacía constitucional de aquélla —lo que resulta facilitado por su evidente analogía con lo previsto en el artículo 67 LOTC—, para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, que son habilitantes de dicho acuerdo en cuanto

determinan que sea el Parlamento Riojano, mediante un acto con forma, rango y valor de ley, aprobado además por mayoría absoluta, el que apruebe las alteraciones ordinarias de los términos municipales, poniendo fin al expediente o procedimiento administrativo a seguir ante la Administración de la Comunidad Autónoma; todo ello sin perjuicio de que el Tribunal pueda considerar innecesario el planteamiento de tal cuestión, declarando que las indicadas normas de la LALR únicamente son referibles a los supuestos que enuncia el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, siendo competencia la adopción del acuerdo final, en todos los demás y con aplicación de los requisitos sustantivos exigidos en cada caso, del Consejo de Gobierno ex art. 19 LALR.

CONCLUSIÓN

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, por tratarse de un acuerdo adoptado con forma, rango y valor de ley que pone fin a un procedimiento administrativo, puede considerarse lesiva de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Segunda

Aunque no deba sino reconocerse que el caso es realmente singular respecto a las hipótesis en que el Tribunal Constitucional se ha enfrentado al conflicto en defensa de la autonomía local que introdujo en la LOTC la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, estimamos que se cumplen en este caso sus requisitos sustantivos, por lo que, si se cumplen también correctamente los procesales, entendemos que debe considerarse jurídicamente factible la formulación de dicho proceso por el Ayuntamiento de Torremontalbo para que se declare la indicada vulneración de la autonomía local por la citada Ley 3/2010.

Tercera

La pretensión a ejercitar por el Ayuntamiento de Torremontalbo en el conflicto en defensa de la autonomía local, además de que declare el Tribunal Constitucional que la Ley 3/2010 vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada, puede comprender que el mismo resuelva lo procedente “sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local”, esto es, que se deje sin efecto la alteración de los términos municipales de Uruñuela y Torremontalbo acordada a través de ella; aunque no corresponde al Tribunal Constitucional, a nuestro juicio, determinar si concurren o no los requisitos sustantivos que exige la LALR para que pueda aprobarse tal alteración, lo que podría ser realizado en el futuro por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, recurrible, si se estima que no concurren tales requisitos, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

8.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre de 2010 (BOE núm.246, de 11 de octubre de 2010).

8.5. ATC 011/2011, de 14 de febrero, por el que se tiene por personado al Procurador don Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Uruñuela, disponiendo que se entiendan con él las sucesivas diligencias.

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 15 de julio de 2010, la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela.

2. Por diligencia de ordenación del Pleno de 21 de julio de 2010 se acordó requerir a la representación procesal del promotor del conflicto la acreditación de que el acuerdo para promover ante este Tribunal el presente conflicto en defensa de la autonomía local había sido aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la Asamblea vecinal de Torremontalbo. La acreditación solicitada se aportó por la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal Constitucional el día 28 de julio de 2010.

3. Mediante providencia de 27 de septiembre de 2010 el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó incorporar a los Autos el escrito y documentos presentados de 29 de julio de 2010; admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela; de conformidad con lo dispuesto por el art. 10.2 LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y Senado así como al Gobierno y al Parlamento de La Rioja, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de veinte días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes y publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial de La Rioja".

4. El Presidente del Senado comunicó el 14 de octubre de 2010 el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de personarse en el procedimiento y dar por ofrecida su colaboración. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados en escrito registrado el día 15 de octubre de 2010.

5. El 15 de octubre de 2010 el Abogado del Estado se personó en el conflicto en nombre del Gobierno manifestando su intención de no formular alegaciones y rogando se le notifique en su día la Sentencia que ponga fin a este proceso.

6. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja compareció en el proceso mediante escrito registrado el 4 de noviembre de 2010 en el que solicita que este Tribunal Constitucional dicte Sentencia declarando la falta de legitimación del Ayuntamiento de Torremontalbo o, subsidiariamente, que la Ley del Parlamento de La Rioja 3/2010, de 3 de marzo, no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada.

7. El Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación del Gobierno de esa Comunidad Autónoma presentó sus alegaciones por escrito registrado el 4 de noviembre de 2010 interesando la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local o, en su caso, su desestimación íntegra.

8. El día 10 de noviembre de 2010 se registró en el Tribunal Constitucional un escrito de la representación del Ayuntamiento de Uruñuela en el que solicita, de conformidad con los arts 80 y 81 LOTC, comparecer en el proceso como coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja demandada formulando a tal efecto las correspondientes alegaciones en las que aprecia que el Ayuntamiento de Torremontalbo no está legitimado para interponer demanda de conflicto en defensa de la autonomía local a la vez que cuestiona que pueda ser objeto de conflicto la alteración de los términos municipales por cuanto dicha alteración se ha realizado de conformidad con las previsiones estatutarias y legales aplicables y con ella no se afecta a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

9. Por providencia de 29 de noviembre de 2010 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó tener por presentado el escrito de la representación del Ayuntamiento de Uruñuela y dar traslado y copia de dicho escrito a las partes personadas para que en el plazo de diez días puedan exponer lo que estimen procedente al respecto.

10. El día 10 de diciembre de 2010 el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación del Consejo de Gobierno, presentó un escrito en el que solicita que se acepte la petición del Ayuntamiento de Uruñuela, admitiendo su intervención como coadyuvante de la parte demandada en este conflicto.

11. El Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja indicó, en escrito registrado el día 20 de diciembre de 2010, que no existía inconveniente por esa parte para admitir la personación del Ayuntamiento de Uruñuela.

12. El 22 de diciembre de 2010 la representación procesal del Ayuntamiento de Torremontalbo presentó sus alegaciones en las que interesa la inadmisión del escrito presentado por el Ayuntamiento de Uruñuela, por cuanto estima que la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local no permite que pueda personarse ninguna persona física o jurídica como coadyuvante de la Administración demandada así como niega la existencia de interés legítimo por parte del Ayuntamiento de Uruñuela ya que únicamente se beneficia de lo dispuesto por la ley recurrida

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La representación procesal del Ayuntamiento de Uruñuela solicita que se le tenga por personada como parte coadyuvante de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja,

por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela.

Al respecto tanto el Consejo de Gobierno como el Parlamento de La Rioja han manifestado su parecer favorable a la admisión de la personación solicitada a la que se ha opuesto el Ayuntamiento de Torremontalbo, promotor del presente conflicto en defensa de la autonomía local.

2. La petición de personación se formula al amparo de lo dispuesto en el art. 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Sin embargo es constante nuestra doctrina según la cual "es necesario recordar que el art. 81.1 LOTC atiende únicamente a la cuestión relativa a la postulación -los que comparecen han de hacerlo representados y asistidos jurídicamente-, sin disponer sustantivamente nada sobre la articulación de fórmulas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes en los procesos constitucionales, razón por la cual el art. 81.1 LOTC debe considerarse como una norma de remisión a los propios preceptos de la LOTC en orden a la determinación de la viabilidad o no de la comparecencia, con el carácter de coadyuvantes, de terceras personas en tales procesos" (al respecto, con cita de otros, ATC 377/2008, de 25 de noviembre, FJ 2).

En este sentido la legitimación para plantear conflictos en defensa de la autonomía local, en tanto que vía específica para su defensa ante el Tribunal Constitucional, se somete por el legislador orgánico a un sistema de numerus clausus, quedando fuera de dicho sistema cualesquiera otras personas físicas y jurídicas y, en concreto, los entes locales que no sean los municipios y las provincias en los términos fijados por el propio art. 75.ter.1. LOTC por lo que, en principio, no es posible admitir, la personación o comparecencia de otras personas jurídicas o físicas en términos distintos de los expresamente mencionados en aquellos preceptos. No obstante lo anterior no cabe obviar que no resulta desconocido en nuestra doctrina la admisión excepcional de la personación de coadyuvantes en los procesos constitucionales. Así, en el caso de recursos de inconstitucionalidad, este Tribunal ha admitido la personación como coadyuvantes de determinados sujetos en razón a que los mismos tenían legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y a que el objeto de los litigios implicados podía afectar a su ámbito de autonomía (así AATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 5, y 142/1998, de 16 de junio, FJ 3). Del mismo modo, siquiera en muy limitado número de casos, este Tribunal ha aceptado la comparecencia en calidad de coadyuvantes en conflictos de competencia de corporaciones cuyos intereses podían verse directamente afectados por la Sentencia a dictar (así, AATC 459/1985, de 4 de julio; 55/1988, de 14 de enero, y 192/1999, de 20 de julio). En tal sentido ha de tenerse presente tanto que el Ayuntamiento de Uruñuela ostentaba legitimación para promover este tipo de proceso contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de La Rioja, en tanto que la misma plantea un asunto que incuestionablemente le atañe al ser uno de los destinatarios de la norma, como que el art. 75.quince.5 LOTC establece como contenido necesario de la Sentencia la declaración de la existencia o no de vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada y como otros contenidos posibles la determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida y, en su caso, la resolución de lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

3. Por tanto, con arreglo a lo expuesto, ha de admitirse aquí la personación en tanto que la indudable legitimación del Ayuntamiento de Uruñuela para promover ante este Tribunal un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 3/2010 abona, con arreglo a nuestra doctrina en la materia, su personación como

coadyuvante en este proceso. No cabe olvidar tampoco que la legitimación de los coadyuvantes tiene que fundarse en un interés y éste hay que considerarlo como una situación jurídica que puede resultar afectada por la resolución que en el proceso se dicte. En el presente caso, en el que lo afectado es la alteración de los límites de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, es claro, existen intereses directos y concretos de este último que pudieran verse afectados por la resolución del conflicto y que legitiman su intervención como coadyuvante en el proceso constitucional. Bien entendido que este reconocimiento no le convierte en parte principal del proceso, sino que sólo le permite intervenir como parte secundaria y subordinada de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la conformidad de la norma impugnada con el principio constitucional de autonomía local y, sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal debiendo quedar así circunscrita su intervención.

Por lo expuesto la Sala

ACUERDA

Tener por personado al Procurador don Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Uruñuela, disponiendo que se entiendan con él las sucesivas diligencias.

Madrid, a catorce de febrero de dos mil once.

9. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6385/2010.

9.1. Norma impugnada.

Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria).

9.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Ayuntamiento de Covalada (Soria).

9.3. Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 22 de julio de 2010.

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 22 de julio de 2010, ha examinado el expediente relativo a la consulta del Ayuntamiento de Covalada (Soria) sobre si la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión” vulnera la autonomía local garantizada constitucionalmente en los artículos 137 y 140 de la Constitución y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional, y a la vista del mismo y tal corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES DE HECHO

El día 25 de junio de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo relativo a la consulta del Ayuntamiento de Covalada

(Soria) sobre si la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión” vulnera la autonomía local garantizada constitucionalmente en los artículos 137 y 140 de la Constitución y puede dar lugar al planteamiento del correspondiente conflicto ante el Tribunal Constitucional.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de junio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 706/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado mediante el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El Boletín Oficial de Castilla y León del día 10 de marzo de 2010 publicó la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

La Ley consta de una exposición de motivos, cuatro artículos (artículo 1º.- “Finalidad”, artículo 2º.- “Objetivos”, artículo 3º.- “Ámbito territorial” y artículo 4º.- “Régimen de protección, uso y gestión”); cinco disposiciones finales (“Plan Rector de Uso y Gestión”, “Composición y constitución de la Junta Rectora”, “Nombramiento del Director-Conservador”, “Habilitación normativa” y “Entrada en vigor”) y un Anexo en el que se establecen los límites del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

Segundo.- El 6 de mayo de 2010 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de Castilla y León escrito del Ayuntamiento de Covalada (Soria), en el que solicita la emisión de dictamen preceptivo en el expediente por el que se plantea conflicto de competencia en defensa de la autonomía local respecto a la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

En él se expone: “En virtud del presente escrito y de conformidad con el acuerdo adoptado en la sesión de Pleno ordinaria celebrada el día veinticuatro de febrero de dos mil diez, en el que previo el Informe de la Secretaría sobre el procedimiento legal a seguir, se acordó:

“Plantear el conflicto de competencias en defensa de la Autonomía Local de la Ley Parque Regional de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión ante el Tribunal Constitucional.

»Se solicita el preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, conforme a lo preceptuado en el artículo 75 quater de la Ley Orgánica 2/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional, dentro del plazo establecido al efecto, de solicitar el mismo dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la Autonomía Local.

»El planteamiento del conflicto de competencias en defensa de la autonomía local se basa en la no consideración por parte de la Junta de Castilla y León de la autonomía local de los Ayuntamientos respecto a la consideración jurídica inicial de los llamados “bienes de propios” que constituye el Monte Catalogado de los de Utilidad Pública número 125 de Covalada (Soria).

»A los efectos oportunos se detalla la lesión de la autonomía local basando la misma en los siguientes hechos:

»Primero.- La creación del Parque Regional conlleva una serie de limitaciones a la hora de gestionar los aprovechamientos tradicionales de la zona (pastos, aprovechamientos forestales, cinegéticos, micológicos, recreativos, etc...).

»Segundo.- Ante la situación planteada, y al tratarse de un tema trascendente para los ciudadanos del municipio, el Sr. Alcalde- Presidente de la Corporación Municipal de Covaleda, pretende conocer la opinión de los vecinos sobre estos extremos, y considera necesario realizar una consulta de opinión sobre el deseo mayoritario de los ciudadanos de ser incluidos o no en el futuro parque regional.

»Efectuada la consulta, el resultado arrojado es por mayoría negativo a la inclusión del término municipal de Covaleda en el parque regional”.

»Tercero.- Consecuentemente se comunica el acuerdo adoptado en sesión de Pleno ordinaria celebrada el día 29 de julio de 2009, en el que en el punto 18 del orden del día, se adopta el siguiente acuerdo, que a continuación se detalla literalmente: ‘(...) A la vista de la propuesta de la Consejera de Medio Ambiente de fecha 17 de julio de 2009, en la que nos pide que el Pleno del Ayuntamiento se pronuncie sobre si desea que se complete el proceso de declaración de Espacio Natural en el que se incluye parte del término municipal de Covaleda en el futuro espacio natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión.

»A la vista de que en dicho escrito se explican los ‘beneficios’ que según la Consejería obtendría este Municipio con su inclusión en el Espacio Natural, pero en el que se omiten los perjuicios que se pudieran derivar de dicha inclusión.

»A la vista de las condiciones desfavorables para este Municipio en el proceso de su inclusión en el que a pesar de aportar la mayor parte del territorio no se considera esta situación. Y de manera reiterativa la Junta de Castilla y León incumple sus compromisos y las leyes del Parlamento Regional (léase la instalación de la casa del Parque en un Municipio que no es el que más vecinos aporta, etc.).

»Consultados que han sido los vecinos del Municipio sobre este asunto pronunciándose mayoritariamente en contra de la inclusión.

»El Pleno de este Ayuntamiento acuerda por cinco votos a favor y cuatro votos en contra, rechazar la propuesta de la Consejera de Medio Ambiente de fecha 17 de junio de 2009 en el sentido de rechazar la inclusión de parte del término municipal de Covaleda en el futuro espacio natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión.

»Cuarto.- Comunicado el acuerdo plenario a la Consejería de Medio Ambiente, por ésta se ha manifestado que a pesar de la negativa del municipio de Covaleda expresado en la consulta efectuada y en el acuerdo plenario, tiene intención de continuar con la tramitación de la declaración de Parque Regional.

»A la vista de ello, por el Sr. Alcalde ha solicitado el procedimiento posible legal de impugnación de la futura Ley.

»Como Secretaria del Ayuntamiento y la asesora jurídica de esta Corporación, estudiada la cuestión planteada se propone el siguiente informe-propuesta: (...).

El contenido del informe recoge la legislación aplicable en los conflictos de defensa de la autonomía local, capítulo IV de la Ley Orgánica 2/1979 de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional.

»Quinto.- A la vista del informe efectuado, y de que para efectuar lo planteado en su informe por la Secretaria se había de esperar a la tramitación de la Ley con su consiguiente publicación, con fecha 12 de noviembre de 2009 se procedió a remitir el expediente al Procurador del Común de Castilla y León, entendiéndose que a través de su mediación pudiera ser posible evitar la impugnación al entender que se está vulnerando la autonomía local, y que la tramitación de dicha Ley contraviene la voluntad expresa tanto en consulta popular, como en acuerdo de Pleno, de no ser incluida Covaleda en dicho parque.

»Sexto.- Conferido dicho traslado por el Procurador del Común, (...), se acordó admitir la queja a trámite con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de información (...).

»Séptimo.- Interesa a este Ayuntamiento poner en conocimiento del Consejo Consultivo de Castilla y León los detalles que a continuación se relacionan:

»Antecedentes:

»Primero.- Análisis cronológico de los hechos acontecidos:

»- Con fecha 11 de marzo de 2005 se recibió escrito en el Ayuntamiento procedente del Director General del Medio Natural por el que se comunicaba que se iba a proceder a iniciar un nuevo Plan de Ordenación del Espacio Natural de Urbión previa modificación de los límites creando un nuevo espacio que denomina de la Laguna Negra y su entorno.

»- Por acuerdo adoptado por el pleno de este Ayuntamiento en sesión ordinaria de fecha 30 de marzo de 2005 se acordó solicitar una reunión para conocer la figura de protección que se quería aplicar por parte de la Junta de Castilla y León y las restricciones de uso que se iban a proponer.

»- Por Orden 53/2006 de 26 de enero de 2006 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, (...), se acordó la iniciación del Plan de los Recursos Naturales de la Laguna Negra y Círculos Glaciares (en adelante PORN).

»- Con fecha 16 de marzo de 2006 se procedió a entregar al Ayuntamiento de Covaleda la propuesta inicial del PORN de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión, Inventario y Parte Dispositiva, dándose un primer plazo de aportación (...).

»- Con fecha 10 de abril de 2006 por el Ayuntamiento de Covaleda se formularon alegaciones a dicha propuesta sobre aprovechamientos de pastos, micológicos, restricciones de aprovechamientos forestales, etc...

»- Por Resolución de la Dirección General del Medio Natural (...) de fecha 10 de mayo de 2008, publicado en el BOCYL de fecha 26 de marzo de 2006 se acordó abrir un período de información pública, audiencia y consulta durante el plazo de un mes (...) remitiéndose ejemplar para su exposición al público al Ayuntamiento de Covaleda, que tuvo entrada con fecha 26 de mayo de 2006.

»- (...), se remitió escrito de la Sociedad Vecinal de Maderas de Covaleda, por el que se instaba al Ayuntamiento a que se adoptara acuerdo de exclusión del PORN de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión acompañando 92 folios con firmas de apoyo a dicha iniciativa por vecinos de la localidad de Covaleda.

»- (...) se remitió escrito del Director General del Medio Natural de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 8/1993 de Espacios Naturales de Castilla y León, por el que se procedía a la apertura del trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales afectados.

»Segundo.- Contenido del acuerdo que el Ayuntamiento en pleno y por unanimidad adoptó el día 16 de noviembre de 2006 respecto al documento del espacio natural de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión:

»-El Ayuntamiento de Covaleda basaba entre otras sus alegaciones, en el sentido de que al entender que la Ley 8/1991 de Espacios Naturales de Castilla y León en su artículo 32 establece que en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales: 'La elaboración de la propuesta inicial corresponde a la Consejería con la participación de las Entidades Locales afectadas', cuestión que en este Plan no se ha cumplido ya que el documento que se ha presentado ha sido redactado exclusivamente por parte de la Consejería sin participación de ningún tipo por parte de las Entidades Locales, fruto de lo cual tenemos en nuestras manos un documento que no se ajusta a las necesidades de la población.

»-Conforme a lo preceptuado en el artículo 26.2º b) de la Ley 8/1991 (...) donde determina el contenido mínimo que deben tener los planes de ordenación de los recursos naturales se establece: 'Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura'.

»- El documento que se presenta de diagnóstico no cumple con lo expresado en la Ley, pues si bien presenta un estudio minucioso de carácter botánico no hace lo mismo con el resto de los recursos, ecosistemas y paisajes, faltan por lo tanto en el diagnóstico temas de carácter clave para entender el funcionamiento de dichos ecosistemas y la realidad existente.

»(...).

»- No planteándose más debate, dentro del período de audiencia a entidades Locales, el Ayuntamiento de Covaleda, como municipio afectado e incluido en el ámbito de actuación, en votación ordinaria a mano alzada por unanimidad acuerda: solicitar la retirada de dicho documento y la no aprobación del PORN de la Laguna Negra y Círculos Glaciares de Urbión.

»Octavo.- El Ayuntamiento de Covaleda está legitimado para promover el conflicto en defensa de la autonomía local, conforme a lo preceptuado en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su capítulo IV, De los conflictos en defensa de la autonomía local, (...)"

Tercero.- Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Resumen de las alegaciones presentadas al PORN.

- Carta de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Covalada dirigida a los vecinos.
- Certificación del Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de fecha 16 de noviembre de 2006 por el que se solicita la retirada y no aprobación del PORN de la Laguna Negra y Circos Glaciares del Urbión.
- Alegaciones efectuadas por la Sociedad Civil de Maderas de Covalada.
- Acta del dictamen de la Comisión Informativa de Servicios e Interior del Ayuntamiento de 23 de enero de 2008.
- Certificación de la Secretaría del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 30 de enero de 2008, por el que se acuerda someter a consulta popular la integración o no de parte del monte n.º 125 en el PORN.
- Acta de la reunión celebrada en Comisión Especial para el desarrollo de la consulta popular de 4 de febrero de 2008.
- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 5 de febrero de 2008, en el que se fija el 24 de febrero como fecha de la consulta popular.
- Certificado del Registro de la Propiedad de Soria número 2, sobre la inscripción de la finca rústica monte denominado Pinar n.º 125 del Catálogo de los de Utilidad Pública.
- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 27 de mayo de 2009 sobre la consulta de opinión.
- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 29 de julio de 2009 por el que se acuerda con cinco votos a favor y cuatro en contra rechazar la propuesta de la Consejera de Medio Ambiente de 17 de junio de 2009 en el sentido de rechazar la inclusión de parte del término municipal de Covalada en el futuro espacio natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión.
- Comunicación de la Oficina del Procurador del Común de 15 de diciembre de 2009 sobre admisión a trámite de la queja contenida en el escrito presentado por el Ayuntamiento de Covalada.
- Acta del dictamen de las Comisiones informativas conjuntas del Ayuntamiento, de 18 de febrero de 2009, que acuerdan impugnar la Ley de Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.
- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento sobre Acuerdo adoptado por el Pleno en sesión de 24 de febrero de 2010, por el que se acuerda con cinco votos a favor y cuatro en contra plantear la cuestión de conflicto de competencias de la Ley de Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

Cuarto.- Mediante Resolución del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 6 de mayo de 2010 se acuerda no admitir a trámite la consulta formulada por el Ayuntamiento de Covalada, para la emisión de dictamen preceptivo en el expediente por el que se plantea el conflicto de competencia en defensa de la autonomía local respecto a la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque

Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión” y devolver el expediente original al Ayuntamiento ya que la consulta se planteó directamente ante el Consejo Consultivo y de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 de la ley 1/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, debería haberse hecho a través de la Consejería competente en materia de administración territorial, en la actualidad la Consejería de Interior y Justicia.

Quinto.- El 10 de junio de 2010, con entrada en el registro del Consejo Consultivo de 25 de junio de 2010, se formula por el Consejero de Interior y Justicia solicitud de admisión a trámite y dictamen, si procede, sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de Covalada (Soria).

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El dictamen versa sobre un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, a plantear por el municipio de Covalada (Soria), frente a la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

La consulta al Consejo Consultivo de Castilla y León se efectúa conforme a lo previsto en el artículo 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, establece en su artículo 6 que las Corporaciones Locales de Castilla y León solicitarán el dictamen del Consejo Consultivo, a través de la Consejería competente en materia de Administración Territorial, cuando preceptivamente así venga establecido en las leyes, reservando esta competencia para el Pleno, por analogía con lo previsto en el artículo 19.2 del citado texto legal.

2ª.- El cumplimiento de los requisitos exigidos por la LOTC para que pueda plantearse el conflicto.

La LOTC requiere el cumplimiento de determinados requisitos para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, que afectan unos a su objeto y otros a la existencia de una determinada legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales:

1.- El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75.bis.1 es que se trate de “normas del Estado con rango de ley” o de “disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”.

En este caso, el objeto del eventual conflicto es la Ley 1/2010, de 2 de marzo, por lo que, en principio, se cumple dicha exigencia. La presunta lesión de la autonomía local se examinará más adelante.

2.- En segundo lugar, el artículo 75.ter.1 de la LOTC determina que están legitimados para plantear los conflictos:

“a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley.

»b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

»c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

En el presente caso la ley sobre la que se suscita el conflicto se aplica a tres municipios: Vinuesa, Covalada y Duruelo de la Sierra. Por lo tanto para determinar si un municipio de los afectados por la Ley está legitimado para plantear el conflicto es necesario que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 75 ter.1 b) de la LOTC, esto es que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial y represente como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Covalada es el municipio que desea plantear el conflicto de competencia en defensa de la autonomía local, y es de los tres municipios afectados el que presenta mayor población al contar con 1.944 habitantes. Se cumple por ello el requisito de tratarse de un número de municipios que suponen al menos un séptimo de los existentes, si bien para determinar si cumple con el requisito de que su población represente como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito local correspondiente no basta con señalar su número de habitantes sino concretar la población oficial del citado ámbito, puesto que el artículo 75 quater de la LOTC exige que: “Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en los que se apoya”.

3.- Finalmente, el artículo 75.ter.2 de la LOTC exige, para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de ellas. En los documentos que obran en el expediente se señala en algún caso que el acuerdo se adoptó por el Pleno de la Corporación local con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, en otros casos se hace referencia al cumplimiento de dicho requisito expresando el número de los votos favorables (5), y en contra (4) pero sin referirse al número legal de miembros del Pleno. Esta circunstancia omitida habrá de acreditarse debidamente para el planteamiento del conflicto ya que, como se señaló anteriormente, el artículo 75 quater de la LOTC exige la acreditación de los requisitos exigidos en el artículo 75 ter.

No obstante hay que dejar constancia que el Acuerdo del Pleno por el que se determina plantear la cuestión de conflicto de competencias de la Ley de Parque

Regional de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión, se adoptó en la sesión plenaria de 24 de febrero de 2010, antes de que se publicara la ley en el BOCYL, que tuvo lugar el 10 de marzo de 2010. El Acuerdo debería haberse adoptado una vez que la ley estuviera publicada puesto que hasta ese momento no produce efectos. De ello se deduce que en el fondo el objeto de este conflicto no es la Ley en sí sino el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que no tiene carácter de ley, por lo que no se podría plantear el conflicto de constitucionalidad directamente contra él.

3ª.- La solicitud del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 75.querter.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (al Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local. La Ley 1/2010 de 2 de marzo, se publica el 10 de marzo y la solicitud de dictamen se efectuó el 6 de mayo de 2010, si bien se planteó directamente ante el Consejo Consultivo, razón por la cual se acuerda no admitir a trámite la consulta formulada por el Ayuntamiento de Covalada, y devolver el expediente original al Ayuntamiento, de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 de la Ley 1/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, puesto que la solicitud debería haberse hecho a través de la Consejería competente en materia de administración territorial, en la actualidad la Consejería de Interior y Justicia.

El 10 de junio de 2010, y con entrada en el registro del Consejo Consultivo de 25 de junio de 2010, se formula por el Consejero de Interior y Justicia la solicitud de admisión a trámite y dictamen, si procede, sobre la consulta remitida por el Ayuntamiento de Covalada (Soria). Si bien ha transcurrido en este caso el plazo de tres meses que señala la Ley, cuando la solicitud de dictamen tiene entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León, de acuerdo con lo ya señalado por el Consejo de Estado (Dictamen 2.956/2002, de 23 de enero de 2003), esta circunstancia no se considera como obstáculo para emitir el presente dictamen sobre el fondo del asunto, y más teniendo en cuenta que se ha actuado conforme al Acuerdo del Consejo Consultivo de 6 de mayo de 2010, remitiendo la consulta a través de la Consejería de Interior y Justicia en el último día en que se cumplía el plazo de tres meses que señala la LOTC .

4ª.- El principio de autonomía local.

El problema de fondo planteado en el asunto que se dictamina es si la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”incide o no en la esfera competencial del Ayuntamiento de Covalada (Soria) respecto a la consideración jurídica inicial de los llamados “bienes de propios” que constituye el Monte Catalogado de los de Utilidad Pública número 125 de Covalada (Soria), hasta el punto de vulnerar su autonomía local constitucionalmente garantizada. Éste constituye el canon específico del conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75.bis.1 y 75.quinques.5 LOTC) que debe aplicarse para enjuiciar las normas impugnadas a fin de declarar si existe o no vulneración de aquélla. Resulta obligado, pues, delimitar el contenido y la extensión de este canon.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de recoger la doctrina en esta materia, en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, al resolver un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por la ciudad de Ceuta. Se trata de la primera ocasión en la que el Alto Tribunal se pronuncia mediante sentencia sobre

este proceso constitucional, creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Dicha Sentencia señala en su fundamento de derecho 8º lo siguiente:

“La Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE).

»Para determinar el contenido y la extensión de la `autonomía local constitucionalmente garantizada`, objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: `se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, FJ 4) (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que `por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes`.

»Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local `es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional` (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: `la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno`.

(STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

»Ahora bien, en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local.

»De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 109/1989, de 21 de mayo (sic), FJ 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local.

»Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de régimen local, entendido como régimen jurídico de las Administraciones Locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a autonomía local (art. 137 CE). Y ello porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2).

»En segundo lugar la referida doctrina no es trasladable a este proceso porque, a pesar de reconocer puntualmente la singular y específica naturaleza y posición de [la Ley de las bases del régimen local] en el Ordenamiento jurídico (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex art. 149.1.18 CE, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE. En efecto, tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio,

«sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (FJ 4).

»Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese «contenido mínimo» que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de los «elementos esenciales» o del «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE «son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores» (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el «bloque de la constitucionalidad» ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo. (...)». Cabe por último, citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de febrero de 1998 -que cita otras como la de 25 de febrero de 1992, 18 de mayo de 1992 y 21 de febrero de 1994-, en la que se declara que «la CE atribuye a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, lo que desde un punto de vista positivo significa el derecho de las Corporaciones locales a la participación en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos -Sentencia del TC 32/1981 de 28 de julio- y desde un punto de vista negativo indica que tal autonomía no se garantiza por la CE, para incidir de forma negativa sobre los intereses generales nacionales o comunitarios distintos de los propios de la entidad local».

5ª.- La Ley 1/2010, de 2 de marzo y las posibles vulneraciones del principio de autonomía local.

Entrando ya en el examen de la Ley 1/2010, de 2 de marzo, frente a la que se pretende suscitar el conflicto, la consulta efectuada se basa en que la Junta de Castilla y León no tiene en cuenta la autonomía local de los Ayuntamientos respecto a la consideración jurídica inicial de los llamados bienes de propios que constituye el Monte del Catálogo de los de Utilidad Pública número 125 de Covalada (Soria). Considera que la creación del parque regional conlleva una serie de limitaciones a la hora de gestionar los aprovechamientos tradicionales de la zona como pastos, aprovechamientos forestales, cinegéticos, micológicos, recreativos.

Hay que dejar constancia que se deberían de haber indicado los preceptos de la Ley que se considera que infieren en la autonomía local. El artículo 75 quater.2 de la LOTC dispone que para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional es necesario alegar los fundamentos jurídicos en que se apoya.

El artículo 3 de la Ley 1/2010, de 2 de marzo, establece el ámbito territorial del Parque Natural de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión que posee una superficie aproximada de 4.617 Ha., e incluye parcialmente los términos municipales de Vinuesa, Covalada y Duruelo de la Sierra. Incluido en ese territorio se encuentra el Monte catalogado de Utilidad Pública número 125 de Covalada. El conflicto de constitucionalidad se plantea en relación con el intervencionismo de la Administración Autonómica en el régimen de uso, gestión y aprovechamiento del monte que pasa a formar parte del Parque Natural.

El monte está inscrito como bien de propios a favor del Ayuntamiento de Covalada tal y como consta de la certificación expedida por el Registro de la Propiedad nº 2 de Soria.

El artículo 7.2 de la Ley 3/2009 de 6 de abril de Montes de Castilla y León establece que “Los montes catalogados serán administrados conjuntamente por las entidades públicas propietarias y por la Consejería competente en materia de montes, en los términos consignados en la presente ley”.

A efectos de la citada Ley se entiende por aprovechamientos forestales, la utilización de los productos y recursos naturales renovables que se generan en el monte como consecuencia de los procesos ecológicos que en él se desarrollan. Asimismo tienen la condición de aprovechamientos forestales los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de pastos, la resina, la actividad cinegética, los frutos, los hongos, el corcho, las plantas aromáticas, medicinales y melíferas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes.

El artículo 43 de la Ley 3/2009 establece los principios generales sobre los aprovechamientos forestales: “1. Los propietarios y demás titulares de derechos sobre los montes tendrán derecho a hacer suyos los aprovechamientos forestales, de conformidad con lo dispuesto en el respectivo título y con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación estatal.

»2. La ejecución de los aprovechamientos forestales se realizará en todos los montes, de conformidad con los principios de sostenibilidad, sujeción a instrumento de planeamiento u ordenación forestal, e intervención administrativa, en los términos que se precisan a continuación.

»3. El aprovechamiento de los recursos forestales perseguirá la armonización de su utilización racional con la adecuada conservación y mejora del monte, de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, todas sus funciones relevantes.

»4. Los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y, en particular, con las prescripciones establecidas en el correspondiente PORF, instrumento de ordenación forestal o, en su defecto, normas forestales.

»5. La consejería competente en materia de montes está habilitada para intervenir en la determinación y ejecución de los aprovechamientos en defensa y salvaguarda del interés general.

El artículo 44 establece el intervencionismo de la Administración de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos: “1. La consejería competente en materia de montes tiene las facultades administrativas de autorizar los aprovechamientos forestales u oponerse a ellos con sujeción a plazo, en su caso.

»2. En la ejecución de los aprovechamientos, dispone, además, de las facultades de señalamiento, demarcación, inspección y reconocimiento”.

Respecto al aprovechamiento de los montes catalogados de utilidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.1, éste se ajustará a las condiciones técnico-facultativas y a las correspondientes condiciones económico-administrativas, en los términos que se determinan a continuación.

Las condiciones técnico-facultativas que regirán la ejecución de los aprovechamientos serán determinadas por la consejería competente en materia de montes y se recogerán en los pliegos de condiciones aprobados por la misma. Se podrán aprobar pliegos de condiciones técnico-facultativas con carácter general para todos los aprovechamientos, y de carácter especial en función del tipo de aprovechamiento o de su localización geográfica.

La entidad pública titular del monte no podrá enajenar los productos por debajo del precio mínimo de enajenación, ni incorporar condiciones económico-administrativas que sean contrarias a las cláusulas del pliego de condiciones técnico-facultativas. Dichas estipulaciones serán nulas de pleno derecho.

Así pues los aprovechamientos y la determinación de los recursos del monte y actividades relacionadas con él como caza, turismo corresponden a la entidad titular con arreglo a las prescripciones técnico-facultativas señaladas por la Comunidad Autónoma que tal y como dispone el artículo 71.1.8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León tiene competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de “Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”.

No obstante, el artículo 48 de la Ley de Montes se refiere a las Ordenanzas Locales y normas consuetudinarias y en su apartado 1 dispone: “Los aprovechamientos en montes catalogados de utilidad pública que se vengán realizando de acuerdo con lo dispuesto en ordenanzas locales o normas consuetudinarias, continuarán ajustándose a ellas en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal. En caso de discordancia, las ordenanzas locales deberán modificarse para adaptarse a la legislación o a los instrumentos reseñados”.

El artículo 49 establece el Plan Anual de Aprovechamientos Forestales, que se define como un documento de carácter técnico-facultativo que constituye la relación de todos los aprovechamientos forestales que deben efectuarse en el plazo de un año, en el ámbito de cada provincia, bajo el criterio técnico de utilización razonable y sostenible de los recursos forestales, en los montes catalogados de utilidad pública, en los montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León y en los contratados con ella. El Plan Anual de Aprovechamientos se elabora y aprueba por la consejería

competente en materia de montes y en él se relacionarán los aprovechamientos que previamente hayan sido acordados entre ésta y las entidades públicas propietarias.

Respecto a los aprovechamientos para uso propio de los vecinos y pastos sobrantes el artículo 53 dispone: “1. En los montes catalogados de utilidad pública, los aprovechamientos consuetudinariamente destinados al uso propio de los vecinos tendrán carácter preferente y se adjudicarán al precio mínimo de tasación que determinen la consejería competente en materia de montes y la entidad propietaria, en cada caso, conforme al artículo 46.5 de esta ley. No tienen la consideración de uso propio los aprovechamientos destinados a la comercialización o a cualquier actividad económica generadora de renta, según los límites que reglamentariamente se establezcan.

»2. En el supuesto de los aprovechamientos de pastos, los no destinados a uso propio de los vecinos serán considerados sobrantes y en su adjudicación serán de aplicación las reglas sobre preferencia establecidas en el artículo 27 de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras.

»3. La entidad propietaria del monte deberá comunicar anualmente a la consejería competente en materia de montes la relación de vecinos que pretendan disfrutar de los aprovechamientos para uso propio y la parte que de los mismos le corresponde a cada uno.

Y el artículo 54 dispone: “La consejería competente en materia de montes regulará el pastoreo en los montes catalogados de utilidad pública, procurando su integración en sistemas equilibrados de aprovechamiento silvopastoral. Podrá establecer, limitar o prohibir cargas, clases de ganado y formas de pastoreo por razones de persistencia y mejora de las masas forestales, para mantener la calidad y diversidad biológica de los pastaderos, o por otras razones de índole ecológica, y establecer sistemas para el reconocimiento del ganado autorizado. En particular, quedarán acotadas al ganado por el tiempo necesario porciones de monte, cuando la estancia del ganado comprometa los regenerados de las especies arbóreas o la conservación de hábitats naturales”.

El artículo 56 de la citada ley se refiere a los aprovechamientos maderables y leñosos y el artículo 60 al uso social y educativo en los montes.

Una vez determinada la competencia en materia de montes catalogados se analiza la competencia en relación con los espacios naturales. El artículo 71.1.8º del Estatuto de Autonomía establece como competencia de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad el espacio natural protegido.

La Ley 8/1991, de 10 de mayo de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León regula el procedimiento a seguir para la tramitación de los instrumentos de planificación de los recursos naturales. El artículo 32 de la citada norma dispone: “La elaboración de la propuesta inicial corresponde a la Consejería con la participación de las Entidades Locales afectadas.

»Se recabarán informes del resto de las Consejerías, que se entenderán como positivos si transcurridos quince días desde su notificación fehaciente, no hubieran sido emitidos.

»Serán informados, en caso de existir, por el órgano asesor de cada espacio.

»Estos informes deberán realizarse en el plazo máximo de un mes desde su recepción fehaciente por el órgano informante.

»Informado inicialmente el instrumento de planificación se continuará su tramitación, a cuyos efectos la Dirección General abrirá un período de información pública, de audiencia a los interesados, de consulta a los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los objetivos generales de esta Ley por un plazo mínimo de un mes para que puedan ser formuladas alegaciones por cuantas entidades o particulares lo deseen. Para este trámite y como complemento al instrumento de planificación se elaborará un documento resumen con planos, cuyo contenido sea asequible a personas no expertas en la materia.

»El documento explicativo y el plan completo, se expondrán tanto en la Dirección General, como en las distintas Entidades Locales afectadas por el instrumento de planificación, remitiéndose las alegaciones que se formulen a la Consejería. Posteriormente y por un plazo de un mes, se dará trámite de audiencia a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales afectados.

»A la vista de las observaciones, alegaciones y sugerencias recibidas, la Dirección General redactará la propuesta de instrumento de planificación que remitirá al Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León que informará la misma, en el plazo de dos meses, señalando las modificaciones que en los distintos instrumentos urbanísticos se han de producir para el cumplimiento de esta Ley”.

El artículo 26 regula el contenido y objetivos del PORN: “1. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son instrumentos de planificación que tienen como objetivos:

»a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.

»b) Evaluar la situación socioeconómica de la población asentada y sus perspectivas de futuro.

»c) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.

»d) Señalar los regímenes de protección que procedan.

»e) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.

»f) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

»g) Determinar la potencialidad de las actividades económicas y sociales compatibles con la conservación del espacio y ayudar al progreso socioeconómico de las poblaciones vinculadas a los espacios naturales.

»2. El contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales debe ser:

»a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.

»b) Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

»c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, en su caso.

»d) Aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección establecidos en esta Ley, con expresión de los límites territoriales en cada caso.

»e) Ampliación o en su caso concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio (RCL 1986, 2113), de Evaluación del Impacto Ambiental y demás normativa de aplicación.

»f) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la definición y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 1.e de este artículo.

»g) Establecimiento de planes y programas que concreten las medidas que ayuden al progreso socioeconómico de las poblaciones de los espacios, según lo dispuesto en el apartado 1.g de este artículo”.

El escrito remitido por el Ayuntamiento de Covalada se fundamenta en que la Ley 1/2010, de 2 de marzo de declaración del Parque Natural de la “Laguna Negra y Círcos Glaciares de Urbión” no respeta las competencias del municipio en materia de pastos, aprovechamientos forestales, cinegéticos, etc. El régimen de competencias en estas materias ya ha sido determinado en el presente dictamen.

De la citada Ley no se deduce ninguna invasión de competencias, es más, en el artículo 1 se reconocen los derechos y aprovechamientos tradicionales. El artículo 4 regula el régimen de protección, uso y gestión que se remite a la Ley 8/1991 de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León y al Decreto 40/2008 de 29 de mayo, por el que se aprueba el PORN de la “Laguna Negra y Círcos Glaciares de Urbión”.

En el escrito remitido por el Ayuntamiento se pone de manifiesto su desacuerdo con el PORN, cuya naturaleza jurídica no es la de una ley, sino la de un decreto, por lo que se podrían haber utilizado los medios de impugnación que el ordenamiento jurídico prevé al respecto.

En cuanto a la participación en la elaboración del PORN existe constancia de su intervención a través de las alegaciones presentadas y que se recogen en el expediente remitido al efecto.

La participación concedida a los municipios en la tramitación del proyecto regional -la audiencia de los municipios afectados por un Proyecto- es, en estos

casos, suficiente para garantizar el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente.

En particular, y por lo que respecta a la participación del Ayuntamiento de Covaleda en el procedimiento de elaboración del proyecto, hay que destacar que fue consultado no sólo en el trámite de información pública, que fue acordado el 10 de mayo de 2006, sino que también se le concedió un primer plazo para la presentación de alegaciones con fecha 16 de marzo de 2006 al entregarle la propuesta inicial del PORN de la Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión, como municipio directamente afectado -en el cual manifestó su deseo de ser excluido del proyecto-.

Por lo tanto, los argumentos expuestos llevan a este Consejo a entender que la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión” no vulnera la autonomía local del Ayuntamiento de Covaleda (Soria).

III. CONCLUSIÓN

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No existen fundamentos jurídicos suficientes para el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley 1/2010 de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de “Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión”.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.

9.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre de 2010 (BOE núm.246, de 11 de octubre de 2010).

10. Conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259/2011.

10.1. Norma impugnada.

Artículo 1 de la Ley de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.

10.2. Entidad local que promueve el conflicto.

Ayuntamiento de Santa Eulalia des Riu.

10.3. Dictamen del Consejo Consultivo de las Islas Baleares de fecha 26 de noviembre de 2010.

I. ANTECEDENTES

1. El Parlamento de las Illes Balears aprobó la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión (BOIB núm. 115 de 5 de agosto de 2010). El artículo 1 dice:

«Ordenación del sistema general de equipamientos e infraestructuras supramunicipal de Sa Coma en la isla de Ibiza.

1. Se califica como sistema general un ámbito de actuación de carácter supramunicipal en los terrenos del antiguo acuartelamiento de Sa Coma, en la isla de Ibiza, para la implantación y la ejecución de equipamientos e infraestructuras, según la delimitación que recoge el anexo I de esta Ley. En consecuencia, se ajustan los límites del área natural de especial interés a la nueva delimitación.

2. La ordenación conjunta del ámbito de Sa Coma se efectuará mediante un plan especial formulado y aprobado por el Consejo Insular de Ibiza, de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable. Con carácter previo a la formulación del plan especial, el Pleno del Consejo Insular de Ibiza, habiendo informado a los ayuntamientos de la isla de Ibiza, asignará a las diferentes zonas los correspondientes usos previstos y su intensidad. Los usos mencionados se considerarán, en todo caso, uso específico admitido.

3. Mientras no esté aprobado el plan especial al que se refiere el punto anterior, se podrán llevar a cabo en el ámbito de Sa Coma actuaciones de rehabilitación de edificios e instalaciones preexistentes y asignar usos provisionales. Asimismo, se podrán implantar equipamientos e infraestructuras de interés insular justificadas por razones ambientales y equipamientos e instalaciones de interés insular.

4. Las actuaciones que se pueden llevar a cabo de acuerdo con los puntos anteriores deberán adoptar medidas de integración paisajística, las cuales también pueden afectar a las zonas colindantes del ámbito delimitado. La adopción de estas medidas podrá ir acompañada de la implantación de usos relacionados con la educación ambiental.

Para la ejecución de los proyectos concretos se declara la exención de los actos de control previo municipal del artículo 179 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears, y del artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y tan sólo resultará necesaria la aprobación de estos proyectos por parte del Consejo Insular de Ibiza, con el informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio.

5. Las determinaciones previstas en este artículo vinculan directamente el planeamiento urbanístico y territorial».

2. El Ayuntamiento de Santa Eulària, en la sesión plenaria de 7 de octubre de 2010, por mayoría absoluta, adoptó el acuerdo siguiente:

«Ponencia de la Hble. Sra. Maria Ballester Cardell y del Hble. Sr. Rafael de Lacy Fortuny.

Primero. Plantear al amparo del artículo 75 bis de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), conflicto en defensa de la autonomía local que corresponde al municipio de Santa Eulària des Riu, contra el artículo 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión (BOIB núm. 115 de 05 de agosto de 2010), que bajo el título «Ordenación del sistema general de

equipamientos e infraestructuras supramunicipal de Sa Coma en la isla de Ibiza» afecta a este municipio, al ubicarse dicho ámbito de Sa Coma en este municipio i en el limítrofe de de Sant Antoni de Portmany.

Segundo. Solicitar previamente a la formalización del conflicto por los servicios jurídicos municipales dictamen preceptivo, pero no vinculante, del Consell Consultiu de les Illes Balears, de conformidad a lo establecido en el artículo 75 ter, apartado 3, de la LOTC.

Tercero. Considerar que el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local no se producirá si antes de expirar el plazo para solicitar el dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears se hubiera producido la modificación legislativa objeto del conflicto o distinta solución con idénticos efectos para el municipio de Santa Eulària des Riu.

Cuarto. Solicitar a la FELIB (Federación de Entidades Locales de las Illes Balears) y a la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), asociaciones municipalistas de las cuales forma parte el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu, que presten su apoyo y asistencia al Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu, con la finalidad de facilitarle el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento para la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local que se haya formulado».

En el informe que acompaña el acuerdo plenario de la Corporación se señalan los motivos concretos de impugnación:

A. Ausencia de delimitación del ámbito de aplicación de la regulación contenida en el artículo 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio. El artículo 1 [...] debería incluir y detallar los municipios en cuyo ámbito territorial se encuentran los equipamientos que se regulan. [...]

B. Infracción de las competencias que corresponden a los municipios en materia de planeamiento urbanístico. [...]

Los apartados 2 y 3 del artículo 1, al permitir que sea el Consell Insular de Ibiza quien ordene el ámbito de Sa Coma mediante la aprobación de un plan especial, con la mera información previa a los municipios con carácter previo a su formulación, y sin ninguna otra posibilidad de participación de los ayuntamientos afectados en todo el procedimiento administrativo, vulnera flagrantemente las competencias que los artículos anteriormente indicados atribuyen al municipio.

Además, esta vulneración de las competencias municipales no se establece con un límite temporal determinado sino que queda fijada de forma indefinida [...].

C. Infracción de las competencias que corresponden a los municipios en materia de disciplina urbanística. [...]

El apartado 3 del artículo 1 al permitir que se puedan llevar a cabo determinadas actuaciones en los terrenos afectados mientras no se aprueba el plan especial o incluso que se pueden implantar determinadas instalaciones sin conceder la más mínima participación a los municipios afectados en todo el procedimiento administrativo, vulnera flagrantemente las competencias que los artículos anteriormente indicados atribuyen al municipio.

Además se ha de tener en cuenta que la falta de fijación de un plazo máximo para la elaboración del Plan Especial por parte del Consell Insular afecta profundamente a la posibilidad de asignar usos provisionales [...].

De la misma forma, aunque el apartado 4 del artículo 1 sí que hace referencia al informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio, no concreta si éste tiene carácter preceptivo y vinculante ni tampoco indica a los ayuntamientos a que se refiere y, en aras al cumplimiento del principio de seguridad jurídica, estas concreciones se deberían contener en el texto normativo. [...]

Respecto a las infraestructuras y obras a realizar en el ámbito de Sa Coma, la Ley no dice nada sobre la adecuación de las mismas al planeamiento urbanístico en vigor, por tanto se vulnera la autonomía municipal, y se crea inseguridad jurídica, al no preverse nada respecto de la construcción de infraestructuras no incluidas en el planeamiento urbanístico.

D. Vulneración del principio de autonomía financiera municipal.

El apartado 4 del artículo 1 de la Ley declara la exención de los proyectos de obra allí enunciados de la previa obtención de licencia, pero no hace mención alguna a la inexigibilidad del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, lo que supone una absoluta conculcación del principio de seguridad jurídica y una vulneración de la autonomía financiera de los municipios. [...]

Para garantizar esta autonomía municipal, la Ley debería fijar que las obras tributarán en el respectivo ayuntamiento por dicho impuesto, estableciendo el hecho imponible, de conformidad a lo establecido en el artículo 100 y siguientes del TRLRHL.

3. El 21 de octubre de 2010, se registra en nuestra sede la consulta preceptiva formulada por parte de Santa Eulària des Rius con carácter previo a la formalización del conflicto en defensa de la autonomía local con respecto al artículo 1 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

El Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu está legitimado para formular la consulta y el Pleno del Consell Consultiu es competente para emitir el dictamen, de conformidad con lo que disponen los artículos 21.c y 18.5 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu de las Illes Balears. Este dictamen tiene carácter preceptivo.

Segunda

El artículo 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), introducido gracias a la Ley del mismo rango de 21 de abril de 1999, autoriza a los ayuntamientos para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local. El artículo 75 ter, en el apartado 1, dice que «están legitimados para plantear estos conflictos: a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley. b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el

ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial». Según el apartado 2 del mismo artículo, para iniciar la tramitación de este procedimiento «será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.» Además, de acuerdo con el apartado 3 del mismo artículo, se ha de tener en cuenta que, «previamente a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente [...]».

En relación con la legitimación activa para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, la Sentencia 240/2006, de 20 de julio, del Tribunal Constitucional se refiere, con carácter general, a las estrictas reglas previstas por el legislador para interponer el recurso y dice que aquélla: [...] se reserva específicamente a determinados entes locales. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999 expresa la necesidad de «limitar el ámbito de los sujetos legitimados», puesto que se trata de «garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados». De ahí que la Ley Orgánica 7/1999, al especificar los sujetos que pueden plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, contemple únicamente a los «municipios y provincias» (art. 59.2 LOTC), además de a los enumerados en las disposiciones adicionales tercera y cuarta que incorporó a la Ley Orgánica de este Tribunal. Y de ahí que el art. 75.ter LOTC (igualmente introducido en este cuerpo legal por la Ley Orgánica 7/1999) establezca unas estrictas reglas para la legitimatio ad causam [...]. [FJ 3]

En el caso sometido a consulta la legitimación invocada en el acuerdo plenario municipal es la que corresponde a lo que dispone el artículo 75 ter, apartado 1, letra b, de la LOTC, porque se cumplen, en este supuesto, los parámetros legales en cuantro al número mínimo de municipios y de población representada exigidos por dicha disposición.

Al efecto de determinar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 75 ter, apartado 1, de la LOTC, nos hemos de remitir al Dictamen 163/2010, que dice: “[...] aunque el objeto del conflicto sea una disposición el ámbito de aplicación territorial de la cual es la Comunidad Autónoma, en este caso concreto se pretende suscitar el recurso sólo en relación con su artículo 1, dedicado estrictamente al ámbito «supramunicipal de sa Coma a l’illa d’Eivissa». De todas maneras, está claro que no nos encontramos, en este caso, ante un supuesto de «destinatario único» de una ley singular (letra a, apartado 1, artículo 75 ter de la LOTC), que ha de ser interpretado restrictivamente, porque la norma impugnada afecta, al menos, a dos municipios. Por tanto, descartada esta primera vía, habría de plantearse si los requisitos de legitimación se han de predicar respecto del «ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley», tal como dispone literalmente la LOTC (letra b del mismo artículo y apartado), o si, por el contrario, se refieren al concreto ámbito de eficacia de la norma que se entiende lesiva de la autonomía local y la impugnación de la cual se pretende. Ciertamente, las condiciones exigidas por la letra b son más rigurosas si ésta se interpreta literalmente, de manera que puede llegar a dificultar enormemente el objeto y la finalidad misma del proceso constitucional en defensa de la autonomía local. En cualquier caso, el cumplimiento

de estos requisitos se examinan por el Tribunal Constitucional en el trámite de admisión y a este Tribunal le corresponde fijar el alcance concreto del precepto analizado. Pues bien, la jurisprudencia contenida en la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006 ha resuelto esta cuestión cuando se ha pronunciado sobre la legitimación del municipio de Ceuta para impugnar un artículo concreto de una ley estatal, aplicable nada más a las dos ciudades autónomas. En este punto, el Tribunal Constitucional ha dicho: «Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b del art. 75 ter.1 LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población de Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla 60.108 habitantes. La constatación de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el art. 75 ter.1.b LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el art. 75 ter.1.a LOTC [FJ 5].»

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa hemos de concluir que, en relación con la concurrencia de los requisitos de legitimación procesal exigidos por el artículo 75 ter, apartado 1.b, se cumplen las exigencias mínimas que el legislador ha dispuesto para formular este proceso en defensa de la autonomía local. En efecto, tal como hemos avanzado, la norma cuya impugnación se pretende afecta nada más que a la isla de Ibiza y, muy particularmente, a los municipios de Santa Eulària des Riu y de Sant Antoni de Portmany. En cualquier caso de las dos hipótesis, tanto si se entiende con referencia al ámbito insular como al estrictamente supramunicipal de Sa Coma, la documentación aportada por el Ayuntamiento acredita el cumplimiento de las exigencias legales de legitimación procesal.

En conclusión, este Consell Consultiu entiende que el municipio de Santa Eulària des Riu tiene la legitimación suficiente para entablar el procedimiento que pretende en virtud de lo que dispone el artículo 75 ter, apartado 1.b, de la LOTC.

Tercera

La autonomía de los municipios es una exigencia constitucional, fundamentalmente proclamada por el artículo 137 de la Constitución Española, que declara que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Y el artículo 140 del mismo texto, cuando afirma que los municipios gozarán de «personalidad jurídica plena» y que corresponde a los ayuntamientos el gobierno y la administración municipal, proclama que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios».

La indeterminación constitucional de los intereses propios de los municipios, que plantea la cuestión del alcance y el contenido de la autonomía municipal, permite configuraciones diversas. Así, la autonomía local se reconoce en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; en la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y

ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, y, finalment, por lo que hace a este dictamen, en la Ley autonómica 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local, que culmina el marco competencial descentralizado vigente hoy en día en las Illes Balears.

El Consell Consultiu ya ha tenido ocasión de pronunciare sobre el contenido mínimo de la garantía institucional de la autonomía local a partir de la amplia y consolidada doctrina constitucional en la materia. Así, en el Dictamen 44/2001 decíamos:

Como es sabido, la materia local va a ser tratada por el Tribunal Constitucional de manera inmediata a su creación, atendida la transcendencia que, para el funcionamiento regular de las administracions públicas, derivaba de la aplicación de la legislación preconstitucional de régimen local. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, se va a pronunciar sobre la constitucionalidad de diferentes preceptos de diversas leyes anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, y lo va a hacer, fundamentalmente, en vista de lo que dispone el título octavo, relatvo a la organización territorial del Estado. En este importante pronunciamiento, el Tribunal Constitucional va a poner de manifiesto que el concepto de «autonomía» hace referència a un poder limitado, y que este poder esá en conexión directa con los intereses respectivos de las entidades locales, y puede quedar condicionada o delimitada por la confluencia de intereses de carácter supralocal (sean autonómicos, estatales o de otro orden). En particular, se van a declarar adecuados a la Constitución diversos controles e intervenciones de la Administración estatal —o autonómica— porque estaban justificados en intereses de ámbito superior al municipal o provincial. Así, se decía en ek fundamento jurídico décimo: «En cambio la autonomía no se garantiza por la Constitución ni —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad [...]». Y se añadía en el fundamento jurídico duodécimo: «[...] la autonomía local se garantiza por la Constitución para la gestión de sus respectivos intereses, y por tanto tiene su límite con los intereses generales distintos confiados a otras administraciones [...]».

La misma línea se seguirá en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, en que se perfilará el significado de la garantía institucional de la autonomía local diciendo que esta no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez para siempre, sino que ello queda diferido al legislador ordinario que ha de especificar en cada una de las materias o los sectores cuales son las intervenciones que corresponden al interés respectivo de cada nivel territorial. En el fundamento jurídico cuarto se va a introducir el criterio de la graduación o gradación en el régimen de participación en los asuntos públicos, y se afirmaba lo siguiente: «[...] la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias [...]».

En la Sentencia 57/1983, de 28 de junio, el Tribunal va a tener en cuenta, de nuevo, la incidencia de intereses supralocales, en este caso en relación con las operaciones de crédito que han de suscribir las entidades locales, al efecto de considerar admisibles los actos de la Administración estatal en cuanto a la tutela y la autorización de estas operaciones. En el mismo sentido se va a manifestar la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. Después de la entrada en vigor de la Ley 7/1985, tales planteamientos van a ser reiterados en la Sentencia 27/1987, de 27 de

febrero, en que se insistía —en relación con la posición de las provincias y sus órganos representativos, las diputaciones— que correspondía a la Ley especificar y graduar las competencias de los entes locales teniendo en cuenta los intereses locales y supralocales en juego, sin más límite que el reducto indispensable o núcleo esencial de la misma institución, en la manera en que está constitucionalmente diseñada.

La misma actitud se va a mantener en la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, en que se consideraba que la necesaria conjunción de intereses locales i supralocales permite la configuración de soluciones legales diversas, que no impiden la participación de los ayuntamientos afectados ni anulan el ejercicio de sus competencias propias (fundamento jurídico noveno).

En la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la citada Ley básica, el Tribunal Constitucional va a confirmar la conformidad con la Constitución del sistema diseñado en el artículo 2 de aquélla, cuando difería la efectividad de la autonomía de las entidades locales hasta la adopción de decisiones del legislador sectorial, que tiene la obligación de asegurar su derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses, y esto tiene que llevarlo a cabo este legislador en consideración a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión; atendidos, además, los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (fundamento jurídico tercero). La citada Sentencia ponía en relación este precepto con las listas de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, y ratificaba los postulados de los cuales había partido en las Sentencias de 1981, recogidos después en aquel texto legal. Fuera de esto, en esta Sentencia se resumían los criterios fundamentales sobre la posición de las entidades locales en relación con los otros niveles territoriales, siempre sobre la base del interés respectivo y de la necesaria coordinación e interrelación.

En la Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, en relación con la autonomía provincial, cuando pudiera verse afectada por los criterios de financiación que se tenían que aplicar en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, se decía lo siguiente (fundamento jurídico segundo): «[...] no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución.» En este pronunciamiento el Tribunal consideraba que quedaba bastante salvaguardada la autonomía de las diputaciones catalanas, cuando tenían asegurada su presencia en la confección del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, a pesar de que desapareciesen los planes de cada provincia, con entidad propia y diferenciada (fundamento jurídico séptimo).

El principio de autonomía local, en este caso desde la perspectiva tributaria y financiera, va a ser abordado de nuevo en la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y se van a considerar adecuados a la Constitución los supuestos de intervención estatal en esta materia contenidos en dicha Ley, partiendo de las evidentes razones de interés supramunicipal que concurren en este ámbito.

Desde el punto de vista de la intervención administrativa en materia de urbanismo, el Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de matizar el concepto de autonomía local, y la ha hecho compatible con la existencia de controles, intervenciones y participaciones de la Administración autonómica respectiva, siempre sobre la base del ejercicio de funciones propias de ésta (así, STC 213/1988, de 11 de noviembre, y 148/1991, de 4 de julio, entre otras).

Desde otra perspectiva, la relativa a Puertos del Estado, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, va a reconocer la posibilidad que el legislador sectorial excluya diversas actividades de la necesidad de obtención de licencia urbanística municipal, ya que no podía inferirse del principio de autonomía local que la intervención del municipio en los casos de obras que se hayan de realizar en su término hayan de plasmarse siempre, sin ninguna excepción, en el otorgamiento de la correspondiente licencia. El Tribunal consideró que era admisible que el legislador sectorial dispusiera que, cuando existen razones que lo justifican, la intervención municipal quede articulada por medio de otros procedimientos, como por ejemplo un informe previo y preceptivo.

La jurisprudencia comentada, por tanto, tiene siempre en cuenta la existencia —o no— de intereses supramunicipales, al efecto de modular adecuadamente los tipos de intervención o participación que han de atribuirse a los ayuntamientos en cada una de las materias que regula el legislador sectorial. De tal manera que, si concurren intereses de este tipo, el grado de intervención municipal será lógicamente menor, sin que pueda, claro está, eliminarse del todo (excepto en los casos de inexistencia de intereses locales, en los cuales no juega la garantía de gestión autónoma).

Cuarta

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, regula, en el marco de lo que dispone el artículo 161.1.d de la Constitución española, el conflicto en defensa de la autonomía local. Con esta inclusión se suple la carencia repetidamente denunciada en el sistema de garantías jurisdiccionales de la autonomía local, constitucionalmente garantizada. A este déficit se ha referido el Consejo de Estado en el Dictamen 2484/1998, el cual ha señalado: “En cambio, la autonomía local no goza de desarrollo constitucional sino que se halla únicamente protegida por la llamada «garantía institucional». Que no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (STC 32/1981). Así, «la concreta configuración institucional de la autonomía (provincial) corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos» (STC 27/1987). Por ello, dijo la STC 214/1989 que la proclamación de la autonomía no lleva aparejado el reconocimiento a las entidades locales que la tienen garantizada de «un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley». La situación descrita ha conducido a señalar la existencia de un déficit o carencia del sistema de protección de la autonomía local en sede de justicia constitucional y, en particular, de las posibilidades de defensa directa de ésta por parte de sus titulares.”

Sobre la naturaleza jurídica del proceso conflictual en defensa de la autonomía local, creado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la ya citada Sentencia 240/2006 del Tribunal Constitucional señala que este proceso:

“[...] viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro ordenamiento, el cual tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias, tal como prevé el art. 11 de la Carta europea de autonomía local, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989. Dicha defensa frente a invasiones provocadas por actos o normas infralegales podía sustanciarse, desde luego, ante el poder judicial (art. 153.c CE; art. 63.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: LBRL), tal como afirma el Dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC (Dictamen núm. 2484/1998, de 18 de junio de 1998). Cabía también que las entidades locales alegasen la inconstitucionalidad de normas con rango de ley que menoscabaran su autonomía constitucionalmente garantizada, pero sólo ante la jurisdicción ordinaria; ello, como declaró este Tribunal, porque la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no fue inicialmente acompañada, como en otros ordenamientos sucede, con la atribución «de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley» (SSTC 31/1981, de 28 julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

Según advierte la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, «la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales, aquellas leyes del Estado o de las comunidades autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía». En consonancia con tal propósito la Ley regula un nuevo proceso constitucional que habilita a determinados entes locales para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de «la autonomía local constitucionalmente garantizada» (art. 75.bis.1 LOTC) frente a las vulneraciones imputables tanto al legislador estatal como al legislador autonómico [FJ 2]”

Y, además, añade:

“El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional», tal como reza la citada exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales [FJ 3]”.

Quinta

Antes de entrar en el fondo del asunto, a fin de determinar si el precepto impugnado ha vulnerado o no la autonomía municipal de Santa Eulària des Riu, conviene recordar que la indefinición constitucional sobre los intereses y las

competencias propias de los municipios dificulta el establecimiento del parámetro de control con que se ha de contrastar la norma impugnada. De hecho, así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 240/2006, la Ley Orgánica 7/1999 «no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse [...] canon o criterio valorativo que habrá de ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE) [FJ 8]». Por tanto, a falta de una relación constitucional y legal de competencias susceptibles de atribución a municipios, provincias e islas, el Tribunal Constitucional ha deducido de la garantía abstracta de la autonomía municipal estándares concretos con que confrontar las previsiones de leyes sometidas a su juicio. En este contexto, la jurisprudencia ha delimitado alguno de estos parámetros mínimos en materia de urbanismo, de necesaria competencia municipal.

Concretamente, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, ya señaló —y, en la misma línea, en la Sentencia 204/2002, de 31 de octubre— que «no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo», tal como ha precisado el legislador estatal en el artículo 25.2.d de la Ley 7/1985, según el cual «el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en las siguientes materias: [...] d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales.»

Por su parte, la citada Sentencia 240/2006 del Tribunal Constitucional afirma que «a efectos del enjuiciamiento a efectuar ahora ha de tenerse presente la consolidada doctrina, sintetizada en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4, según la cual la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las comunidades autónomas, según el art. 148.1.3 de la CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada».

Sexta

El Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu arguye diversos motivos por los cuales considera que la Ley 10/2010 es contraria a la Constitución en el sentido que afecta competencias concretas cuya titularidad le corresponde al municipio: la ausencia de delimitación del ámbito en que se tiene que aplicar la regulación contenida en el artículo 1 de la Ley mencionada; el desapoderamiento de las competencias municipales en la aprobación del plan especial en el ámbito de sa Coma; la «infracción de las competencias que corresponden a los municipios en materia de disciplina urbanística», y, finalmente, la vulneración del «principio de autonomía financiera municipal».

Para una valoración adecuada de la cuestión de fondo, el Consell Consultiu examina sucesivamente las previsiones concretas contenidas en el artículo 1, dedicado, como ya se ha dicho, a la ordenación del sistema general de equipamientos e infraestructuras supramunicipal de sa Coma, en la isla d'Eivissa.

1. Con relación al artículo 1.1, que califica como un sistema general un ámbito de actuación de carácter supramunicipal los terrenos del antiguo acuartelamiento de sa Coma para implantar y ejecutar equipamientos e infraestructuras conforme a la delimitación que contiene el Anexo 1 de la norma, y que indica que se ajustarán a los límites del área natural de especial interés a una nueva delimitación, el Consell Consultiu ya se ha pronunciado en el Dictamen 163/2010 y entiende que no se puede formular ningún reproche a la previsión contenida en el precepto. En aquel Dictamen se dijo:

“En relación con los títulos competenciales, la jurisprudencia ha especificado en diversas Sentencias el alcance y la sustantividad de la ordenación del territorio como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La Sentencia 14/2004 del Tribunal Constitucional, de 12 de febrero (FJ 6), ha señalado —reiterando la doctrina sentada en decisiones precedentes— que este título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» y que «su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo», habiendo advertido también que, «dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado»; «[...] ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio.» Y en el ejercicio de esta competencia exclusiva, «debe advertirse que, como se establece en la STC 149/1991, tantas veces citada, la facultad para aprobar planes de ordenación territorial corresponde a las comunidades autónomas con competencia exclusiva en la materia (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5)». No hay ninguna duda, pues, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar la normativa urbanística, siempre que respete un mínimo identificable de competencias de los entes locales. De la misma manera, también resulta indubitable que la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos no forma parte de este núcleo esencial y mínimo. Esta doctrina se ha de matizar en el ámbito de las Illes Balears, en el sentido que la ordenación del territorio y el urbanismo son materias atribuidas como propias a los Consells Insulars en virtud del artículo 70.1 y 13 del Estatuto de Autonomía.”

2. Sobre la vulneración de las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico llevada a cabo por el apartado 2 del artículo 1 de la Ley:

a) En primer lugar, hay que pronunciarse sobre la competencia del Consell Insular de Eivissa para aprobar un plan especial en el ámbito de sa Coma, de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable (artículo 1.2, primera parte). En este punto, el Consell Consultiu entiende que la norma no elimina toda participación de los ayuntamientos afectados en el proceso de elaboración del planeamiento y así lo dice el Dictamen 163/2010:

“[...] el Consell Consultiu ha de valorar si el legislador, en el momento de determinar la participación municipal en la elaboración del planeamiento, ha respetado la competencia local, relevante y reconocible, en la aprobación de dicho instrumento y para lo cual nos tenemos que basar, nuevamente, en la jurisprudencia constitucional. La Sentencia 240/2006 del Tribunal Constitucional recoge la doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico contenida, básicamente, en las Sentencias 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril, del Tribunal Constitucional: «Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las comunidades autónomas, quienes, “en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinen] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento” (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, “lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación” (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga “a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico”, y la norma cuestionada “no elimina toda participación de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”, puesto que les atribuye “competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional” (STC 159/2001, FJ 12) [FJ 10 in fine].»

Aplicando esta doctrina al caso ahora analizado, hemos de concluir que la previsión de la ordenación de la zona de sa Coma a través de un plan especial que ha de ser formulado y ordenado por el Consell Insular de Eivissa no implica vulnerar la autonomía local para los municipios afectados por esta nueva ordenación, porque la norma establece que esta actuación se lleve a cabo de conformidad con la legislación urbanística y ambiental aplicable. Esta circunstancia hace que hayamos de examinar detalladamente los trámites que han de ser cumplidos para que dicho Consell apruebe este plan espacial. El artículo 43 del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, dice que «los planes especiales se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo 41» y este precepto dispone que si no son redactados por el ayuntamiento respectivo «se abrirá un período de igual duración para dar audiencia a las corporaciones locales a cuyo territorio afectaren». De manera que la norma que se pretende impugnar no elimina la participación de los municipios afectados, que legislativamente tienen garantizado algún tipo de intervención en los procesos de tramitación de los planes especiales, y desvirtúa las argumentaciones formuladas por el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany que figuran en los diferentes informes sobre la no intervención en la ordenación de sa Coma de los municipios de Sant Antoni de Portmany y Santa Eulària des Riu. El Consell Consultiu entiende que la norma en cuestión no elimina toda participación de los ayuntamientos afectados en el proceso de elaboración del planeamiento [...].»

En consecuencia, en este punto concreto no hay fundamentos jurídicos suficientes para plantear el proceso conflictual.

b) Por lo que hace al artículo 1.2 in fine (que dispone que, «con carácter previo a la formulación del plan especial, el Pleno del Consell Insular de Eivissa, habiendo informado a los Ayuntamientos de la Isla de Eivissa, asignará a las diferentes zonas los correspondientes usos previstos y su intensidad. Los usos mencionados se considerarán, en todo caso, uso específico admitido»), se puede entender que hay fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto, tal y como ya ha explicado el Consell Consultiu:

“La ordenación de los usos es una competencia municipal establecida en el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y en el artículo 29 de la Ley municipal y de régimen local de las Illes Balears, y la limitación de esta competencia no más puede venir acompañada de la existencia de un informe previo que permita, en este caso, al Consell Insular de Eivissa conocer la posición de los ayuntamientos implicados para el correcto ejercicio de las competencias supralocales. Este órgano asesor entiende que la supresión del informe previo de los consistorios municipales con la norma que se pretende impugnar, el cual se sustituye por la información del Consell Insular a los municipios, no respeta el mantenimiento del núcleo identificable de facultades, competencias y atribuciones de los entes locales en la toma de decisiones en materia urbanística. Por tanto, la limitación producida por la norma invade las competencias urbanísticas municipales para informar, con carácter previo a la formulación del plan especial, sobre la ordenación de usos e intensidades en el ámbito de sa Coma [...]” [Dictamen 163/2010]

3. Respecto de la «infracción de las competencias que corresponden a los municipios en materia de disciplina urbanística»:

a) El Consell Consultiu entiende que el artículo 1.3 (que dispone que mentre no esté aprobado el plan especial se podrán llevar a cabo en el ámbito de sa Coma actuaciones de rehabilitación y asignar usos provisionales y, además, se podrán implantar equipamientos, infraestructuras e instalaciones de interés insular) es respetuoso con el núcleo esencial de la autonomía local y así lo ha dicho en el Dictamen 163/2000. La norma establece que, mientras no esté aprobado el instrumento urbanístico previsto, se pueden desarrollar determinadas actuaciones que se consideren de interés insular y hacer determinadas obras justificadas por razones ambientales. En cualquier caso, la norma determina que para llevar a cabo estas actuaciones de interés supramunicipal habrán de adoptarse medidas de integración paisajística. Cabe destacar también que, en relación con estos supuestos, la Ley no impide la intervención previa de los ayuntamientos afectados, que podrán participar mediante el otorgamiento de la licencia correspondiente.

b) El artículo 1.4, segundo párrafo, declara la excepción de la licencia municipal para ejecutar proyectos concretos y fija que únicamente «será necesaria la aprobación de estos proyectos por parte del Consell Insular de Eivissa, con el informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio». En este punto concreto, este órgano asesor entiende que la previsión legal no vulnera el principio constitucional de autonomía local, tal como se manifiesta en el Dictamen 163/2010 tantas veces mencionado.

“[...] el Consell Consultiu ha de recordar que el principio general de la sumisión a licencia de todas las obras que se hacen en el término municipal,

incluir cuando afecta a otra Administración Pública, admite modulaciones siempre que no impliquen la exclusión absoluta de los actos de control preventivo municipal. En efecto, con referencia al grado de intervención suficiente para entender respetada la garantía institucional de la autonomía local, el Tribunal Constitucional ha admitido la facultad del Estado y de las Comunidades Autónomas de incidir sobre la competencia urbanística municipal, con la sustitución de la exigencia de licencia previa por un informe sobre la conformidad de la obra prevista con el planeamiento, como aquí ocurre, porque «no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 de la CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística [Sentencia 40/1998 del Tribunal Constitucional, de 19 de febrero, FJ 39]».

En el caso concreto que nos ocupa, ciertamente el artículo 1.4 es poco preciso a la hora de referirse a las actuaciones que quedan exentas de licencia. No obstante esto, para valorar si esta previsión es respetuosa con la autonomía municipal, es necesario determinar el alcance que pueden tener las obras efectuadas en el ámbito de sa Coma. Tal como explica la Exposición de Motivos de la Ley 10/2010, el artículo 1 de la norma implica de manera directa delimitar y ordenar un ámbito supramunicipal para el desarrollo ambiental, social y económico de la isla de Eivissa. La regulación contenida en esta disposición, dedicada a la ordenación del sistema de equipamientos e infraestructuras en el ámbito de sa Coma, tiene una finalidad planificadora que trasciende claramente el interés municipal, con la intención de ordenar el territorio y construir determinados equipamientos e infraestructuras básicas de interés público. El Consell Consultiu entiende que la exclusión de licencias para proyectos concretos no vulnera la autonomía municipal, dado que se prevé un instrumento alternativo que permite a los municipios afectados el control de la adecuación de las actuaciones proyectadas (el citado informe previo del ayuntamiento afectado por razón del territorio). Llegamos a esta conclusión de conformidad con la interpretación contenida en la interlocutoria 251/2009, de 13 de octubre, por la cual se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por 36 municipios de la Comunidad Autónoma de la Rioja, según la cual:

«Las obras de interés general de la Comunidad Autónoma excluidas de licencia municipal tienen como objeto actuaciones que se proyectan territorialmente en un ámbito supramunicipal y que se dirigen a satisfacer intereses regionales conectados específicamente con el uso de infraestructuras básicas de uso y dominio público. Apuntado este dato y también que en la aprobación de los instrumentos públicos que dan cobertura a las actuaciones se ha de dar audiencia a los entes locales, de un lado, y que, de otro, estos últimos han de emitir un informe sobre las concretas obras que hayan de realizarse, se concluye que la norma cuestionada no conlleva una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, puesto que no priva a los municipios de su derecho a intervenir en la realización de las obras o actuaciones, sin perjuicio de que el ámbito objetivo de la exclusión de licencia municipal en cada caso habrá de ser determinado en atención a las circunstancias que concurran en el mismo —en especial los proyectos que concreten las distintas obras e instalaciones— a fin de valorar si concurre el declarado interés regional, derivado del alcance supramunicipal de la iniciativa de que se trate. »Resulta, pues, que la alegada vulneración de la autonomía local no puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto.

De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión de la competencia autonómica más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma, dado su grado de apertura e indeterminación, puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines de la obra proyectada. Solamente en relación con una obra concreta podrá valorarse si la competencia autonómica se ha mantenido dentro de los límites que le son propios, según ha quedado dicho. Pues bien, la existencia del interés justificativo en cada proyecto de la exención de licencia es cuestión que no puede ser valorada en esta sede, ya que dicha tarea está encomendada a los tribunales ordinarios, los cuales, por mandato constitucional, controlan la legalidad de la actuación administrativa subyacente tanto en la aprobación como en la puesta en práctica de los distintos instrumentos de ordenación del territorio.»

4. Finalmente, en cuanto a la supuesta vulneración del «principio de autonomía financiera municipal», el Consell Consultiu se ha de pronunciar sobre la regulación contenida en el artículo 1.4, en los casos de exención de licencias municipales para proyectos concretos.

En la medida que esta disposición no determina la inclusión de compensaciones económicas para los ayuntamientos afectados, se puede entender que hay fundamentos legales para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local respecto de este punto y así lo ha explicado este órgano asesor en el Dictamen 163/2010.

La exención de las licencias municipales examinada en el punto anterior también comporta que, para la ejecución de los proyectos concretos, no se pagarán los correspondientes impuestos de construcciones, instalaciones y obras a favor de los ayuntamientos respectivos.

El hecho imponible contenido en la legislación de las haciendas locales se concreta en el deber de obtener la preceptiva licencia municipal. Así, el artículo 100 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, dispone:

“1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición.

2. Está exenta del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales, que estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación.”

Por tanto, la regulación legal contenida en la disposición examinada afectará a los futuros ingresos que correspondan a las Corporaciones locales indicadas.

Para determinar la cuantía económica concreta habrá de esperarse que se redacte y se apruebe el plan especial correspondiente que regula la implantación y ejecución de los equipamientos e infraestructuras, y que, en definitiva, delimite los proyectos que se ejecutarán; además habrá de tenerse en cuenta que algunos de éstos ya han sido declarados exentos en virtud del artículo 100.2 del Real Decreto legislativo 2/2004 (transcrito). Es innegable que los beneficios fiscales que se conceden en la disposición estudiada implicarán, por tanto, una disminución de los ingresos futuros que corresponderán a las Entidades locales afectadas.

La suficiencia financiera, en la vertiente de los ingresos, se nutre de los tributos propios y de las participaciones en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 142 de la Constitución). Como una garantía de esta suficiencia financiera, la Ley reguladora de las haciendas locales ha previsto fórmulas concretas de compensación para los municipios, tendentes a reparar el quebranto económico futuro, y exige que «las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades Locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales» (artículo 9.2 de la Ley reguladora de las haciendas locales).

La trascendencia constitucional de la omisión de la fórmula compensatoria es clara, ya que la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, porque exige la disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (sentencias del Tribunal Constitucional 233/1999 y 104/2000, entre otras).

Sin duda, el Parlamento de las Illes Balears puede establecer los supuestos concretos de no sujeción a los impuestos y los tributos locales existentes y otras regulaciones que impliquen la concesión de un beneficio fiscal, como sucede en este caso, en que se declaran exentos del control previo de licencia municipal los proyectos incluidos en el ámbito de Sa Coma. Para establecer estos beneficios fiscales, el artículo 9.2 de la Ley reguladora de las haciendas locales exige que se determinen en la misma ley las fórmulas de compensación que sean procedentes. En la medida que el precepto legal analizado no fija ninguna fórmula compensatoria a favor de los municipios afectados, se puede entender que hay fundamentos legales para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local respecte de este punto.

III. CONCLUSIONES

1a. El Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu está legitimado para solicitar el dictamen previo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local y el Consell Consultiu es competente para emitirlo.

2a. De acuerdo con la consideración jurídica sexta, hay fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu pueda plantear el conflicto en defensa de la autonomía local.

3a. Estas conclusiones se han de reputar substanciales al efecto del uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consell Consultiu» o «oído el Consell Consultiu».

Palma, 26 de noviembre de 2010.

10.4. Admisión a trámite.

Providencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2011 (BOE núm.49, de 26 de febrero de 2011).

10.5. ATC 93/2011, de 21 de junio, por el que se acumula el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259-2011 al conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969-2010.

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 10 de noviembre de 2010, la representación procesal del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Ibiza) plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 1 del Decreto-ley de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general, y el art. 1 de la Ley de la misma Comunidad Autónoma 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión, que fue registrado con el núm. 7969-2010.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2011 se acordó admitir a trámite el presente conflicto en defensa de la autonomía local y, conforme establece el art. 75.quinque.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno de las Islas Baleares y al Parlamento de las Islas Baleares, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. También se ordenó publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears".

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 1 de marzo de 2011, se personó en el proceso en nombre del Gobierno a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

4. Mediante escrito registrado en fecha 2 de marzo de 2011 el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 11 de marzo de 2011.

5. El Director de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en representación del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 30 de marzo de 2011 interesando la desestimación del conflicto planteado.

6. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 14 de enero de 2011 la representación procesal del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu (Ibiza) plantea conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 1 de la Ley de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de

interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión, que fue registrado con el núm. 259-2011.

7. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2011 se acordó admitir a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259-2011 y, conforme establece el art. 75.quince.2 LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado así como al Gobierno de las Islas Baleares y al Parlamento de las Islas Baleares, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno de la nación, por conducto del Ministro de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. También se ordenó publicar la incoación del conflicto en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Butlletí Oficial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears".

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 1 de marzo de 2011, se personó en el proceso en nombre del Gobierno a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

9. Mediante escrito registrado en fecha 2 de marzo de 2011 el Presidente del Senado comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito registrado el 11 de marzo de 2011.

10. El Director de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en representación del Consejo de Gobierno de esa Comunidad Autónoma, se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 30 de marzo de 2011 interesando la desestimación del conflicto planteado.

11. Por providencia de 5 de abril de 2011 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó conceder un plazo de diez días al recurrente, a las partes personadas y a la representación procesal del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu, a fin de que aleguen lo que estimen oportuno sobre la acumulación al procedimiento tramitado con el núm. 7969-2010 del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259-2011 promovido por el Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu contra el art. 1 de la Ley de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.

12. La representación procesal del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany manifestó su conformidad con la acumulación mediante escrito registrado el día 15 de abril de 2011. En esa misma fecha el Director de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears solicitó la acumulación de ambos conflictos en defensa de la autonomía local. El día 25 de abril de 2011 la representación procesal del Ayuntamiento de Santa Eulària des Riu estimó procedente la acumulación de ambos procesos

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Único. El art. 83 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite, de oficio o a instancia de parte, previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objeto conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. Se establecen, pues, dos requisitos diferentes que han de concurrir necesariamente de manera simultánea para que

proceda dicha acumulación: por un lado, la conexión entre los objetos de los procesos de que se trate; por otro, que tal conexión sea relevante en relación con su tramitación y decisión unitarias, o, lo que es lo mismo, que la referida conexión justifique la unidad de tramitación y decisión (por todos, ATC 49/2009, de 17 de febrero, FJ 1).

En el presente caso existe entre los conflictos en defensa de la autonomía local registrados con los números 7969-2010 y 259-2011 una indudable conexión, que es relevante para su tramitación y decisión unitaria pues presentan identidad de objeto, razón por la cual resulta conveniente acordar su unidad de decisión.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Acumular el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 259-2011 al conflicto en defensa de la autonomía local núm. 7969-2010.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

AA.VV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.

Alcón Yustas, María Fuencisla: “Luces y sombras en el conflicto en defensa de la autonomía local”, en Pablo Pérez Tremps (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional. Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2007, págs. 951-964.

- Algunas cuestiones acerca de los conflictos en defensa de la autonomía local previstos en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, *Actualidad Administrativa*, nº 37, 1999, págs. 1021-1031.

Cabello Fernández, María Dolores: “La doble sentencia en el conflicto en defensa de la autonomía local”, en María Luisa Balaguer Callejón (coord.), *XXV Aniversario de la Constitución Española: propuestas de reformas*, págs. 443-460.

- *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003.

Carballeira Rivera, María Teresa: “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Xurídica Galega*, nº 24, 1999, págs. 217-238.

Fernández Farreres, Germán: “El conflicto en defensa de la autonomía local: Justificación, configuración jurídica y funcionalidad”, *Anuario del Gobierno Local*, 2001, págs. 55-78.

Fernández Rodríguez, José Julio y Bague, Joaquín: “Los conflictos en defensa de la autonomía local: una nueva competencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 17, 2000, págs. 459-502.

Fossas Espadaler, Enric: “El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento fallido”, en Pablo Pérez Tremps (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional. Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2007, págs. 903-924.

-“El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 15, 2007, págs. 21-29.

García Couso, Susana: “Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, 1998, págs. 347-356.

-“Sobre la interpretación del artículo 161.1.d) de la Constitución (a propósito de la creación de un nuevo conflicto contra normas con rango de ley en defensa de la autonomía local)”, *Revista del Poder Judicial*, nº 53, 1999, págs. 13-48.

García Roca, Francisco Javier: “Sobre el Estado de tres términos y la dimensión de hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local: temores y círculo de ansiedades”, *El desarrollo del gobierno local. (Una aproximación doctrinal)*, INAP, Madrid, 1999, págs. 59-86.

-“El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, núm. Extraordinario 2000, págs. 5-32.

-“La primera sentencia constitucional sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 14, 2007, págs. 14-23.

Gómez Barro, Gabriel: “Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 57, 1999, págs. 165-202.

Gómez Montoro, Ángel: “Procesos de resolución de conflictos constitucionales”, en F. Caamaño Domínguez, Á. Gómez Montoro, M. Medina Guerrero y J.L. Requejo Pagés, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2ª ed., Mc Graw-Hill, Madrid, 2000.

González Hernández, Esther: “La defensa de la autonomía local: de la STC 32/1981 a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Parlamento y Constitución*, nº 7, 2003, págs. 97-140.

González Rivas, Juan José: “Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 13, 2007, págs. 7-19.

Ibáñez Macías, Antonio: “Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 59, 2000, págs. 179-218.

Jiménez Campo, Javier: “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 53, 1998, págs. 33-56.

- “Política de la constitucionalidad (Una reflexión ante los nuevos medios de impugnar la Ley)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, 2000, págs. 11-27.

Lanusse Alcover, Manuel: “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, en Remedios Ferrero Micó (coord.), *Autonomía municipal en el mundo mediterráneo: historia y perspectivas*, 2002, págs. 287-310.

Martín Queralt, Juan Bautista: “El conflicto planteado por las Entidades Locales en defensa de la autonomía local”, *Tribuna Fiscal: Revista Tributaria y Financiera*, nº 192, 2006, págs. 4-7.

- Medina Guerreño, Manuel: “El papel del Parlamento Andaluz en los conflictos en defensa de la Autonomía Local”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 78, 2010, págs. 269-286.
- Meilán Gil, José Luis: “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 4, 2000, págs. 357-368.
- Parejo Alfonso, Luciano: “La defensa constitucional de la autonomía local: notas en su defensa y apuntes de posible articulación”, *Actualidad Administrativa*, nº 28, 1998, págs. 601-607.
- Pérez Tremps, Pablo: *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998,
- Pomed Sánchez, Luis: “Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local*, 2006, págs. 231-256.
- Porrás Ramírez, José María: “El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 107, 2000, págs. 373-387.
- “La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 99, 2000, págs. 1173-1208.
 - *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001
 - “Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local: comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de Julio”, *Revista de Derecho Político*, nº 68, 2007, págs. 77-104.
- Pulido Quecedo, Manuel: *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Aranzadi, 1999
- “Primeros pronunciamientos del TC sobre el conflicto en defensa de la autonomía local contra leyes estatales (Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1, 2004, págs. 1843-1846.
- Revenga Sánchez, Miguel: “Notas sobre autonomía local y defensa de la Constitución”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 11, 2003, págs. 95-116.
- Ricardo Hoyos, Juana: “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Actualidad Administrativa*, nº 27, 2000, págs. 829-844.
- Rojí Buqueras, José María: “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Actualidad Administrativa*, nº 9, 2001, págs. 205-232.
- Roura Gómez, Santiago, A.: “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 55, 1999, págs. 227-251.

- Ruiz Cuadrado, Baldomero: “La autonomía local y su defensa”, *Anales de Derecho*, nº 16, 1998, págs. 207-235.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “El conflicto en defensa de la autonomía local. Análisis de la Ley Orgánica 7/1999 de modificación de la LOTC”, en Luis López Guerra (coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, tirant lo blanc, Valencia, 2001, págs. 609-640.
- Ruiz Robledo, Agustín: “El conflicto en defensa de la autonomía local”, en Federico A. Castillo Blanco (coord.), *Modificaciones y panorama actual del régimen local español*, CEMCI, Granada, 2000, págs. 113-152.
- Russo, Anna Marguerita: “La prima sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sul “conflicto en defensa de la autonomía local”: l’efecto desaliento”, *Civitas Europa*, nº 18, 2007, págs. 221-225.
- Sánchez Morón, Miguel: “Capítulo IV. De los conflictos en defensa de la autonomía local”, en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/BOE, Madrid, 2001, págs. 1175-1218.
- Sosa Wagner, Francisco: “El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal”, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz e Iñigo del Guayo Castiella (coords.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, INAP, Madrid, 2002, págs. 1403-1412.
- Velasco Caballero, Francisco: “Conflictos en defensa de la autonomía local”, en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, I, Iustel, Madrid, 2011, págs. 605-639.