

## La autonomía local en la reciente jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo

1. Evolución jurisprudencial sobre la autonomía local en la jurisprudencia constitucional.
  2. La autonomía local en la jurisprudencia constitucional. Algunos criterios posteriores de interpretación.
  3. La autonomía financiera de los entes locales en la jurisprudencia constitucional.
  4. Referencia a la STC de 16 de diciembre de 2003. Pleno, conflicto positivo de competencia número 4765/2002.
  5. Aspectos relevantes de la STC de 25 de marzo de 2004, al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad números 268/1998, 3225/1995, 3226/1995, 3671/1998 y 3730/1998.
  6. Proyección de la garantía constitucional de la autonomía local en el procedimiento de aprobación, modificación y revisión de los planes de urbanismo de ámbito supramunicipal, en relación con el principio de autonomía local: STC de 13 de abril de 2004, que resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad números 281/1999, 3475/1998, 4837/1998 y 946/1997.
  7. La autonomía local en la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.
  8. Reflexión final.
- Bibliografía.

Juan José González Rivas  
*Presidente de la Sección Séptima, Sala Tercera,  
del Tribunal Supremo.  
Letrado de carrera, excedente, del Tribunal  
Constitucional.  
Doctor en Derecho*

## 1. Evolución jurisprudencial sobre la autonomía local en la jurisprudencia constitucional

La Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, es sin duda la que representa el comienzo del análisis del principio de autonomía local en la jurisprudencia constitucional y de ella se pueden extraer algunas características básicas:

a) El principio de autonomía local consiste fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente político.

b) Este principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias realizadas por el Estado o por las comunidades autónomas en los casos y formas predefinidos por el legislador, habida cuenta de la posición de superioridad de unas y otras sobre las entidades locales.

En esta primera resolución del Tribunal Constitucional se defiende la defensa del interés local y se potencia lo que en la doctrina científica va a ser posteriormente el desarrollo de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local. Sin embargo, la sentencia no contempla todavía el fenómeno de las comunidades autónomas y se mueve en afirmaciones de principio.

La primera ocasión en que el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales, entonces diputaciones provinciales, es en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que resuelve el recurso interpuesto por el Estado contra una ley catalana que ordenaba las transferencias urgentes y plenas de las competencias de las diputaciones provinciales a favor de la Generalitat de Cataluña. En dicha sentencia lo que se discutía era las potestades legislativas sobre la materia y, en concreto, si correspondían al Estado o a la comunidad autónoma y, en todo caso, qué contenido de la autonomía local, en el caso de la sentencia, debían ser respetadas. El tribunal resuelve que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, quien fije los principios y bases relativos a los aspectos institucionales, entre los que se comprende los organizativos y funcionales. El tribunal se basa en la conocida doctrina de la garantía institucional, según la cual habría un núcleo último o contenido esencial necesario de la institución provincial.

Un nuevo paso representa la Sentencia constitucional 84/1982, de 23 de diciembre, en la que se analiza la posibilidad de que el Estado pudiera delegar o transferir competencias directamente en las corporaciones locales. El tribunal admite esa posibilidad señalando el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo de forma unívoca como intracomunitario o extracomunitario y con un sistema que no es

contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, al concebir el artículo 137 de la CE a los municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado.

Una serie de pronunciamientos que son ya posteriores a la aprobación de la Ley de bases 2/1985, de régimen local, implican sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que pueden concretarse del modo siguiente:

1º. La Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, dictada en un recurso interpuesto por un grupo de senadores contra la Ley valenciana 2/1983, de 4 de octubre, que declara de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones de las diputaciones provinciales y reconoce que 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.

2º. La Sentencia 213/1988, de 11 de noviembre, resuelve la impugnación por el Gobierno de la nación sobre la Ley de Cataluña de 9 de enero de 1984, acerca de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico en Cataluña, en concreto los preceptos que reconocían al consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat la facultad de suspender los acuerdos municipales de aprobación definitiva de los proyectos de urbanización, estudios de detalle, proyectos de delimitación de polígonos y unidades de actuación, proyectos de reparcelación y estatutos y bases de compensación, todo ello por motivos de legalidad sustantiva formal y de tramitación.

Esta sentencia reconoce que la Ley de bases de 1985 persigue asegurar un modelo de autonomía local en ejercicio de competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la CE y uno de los elementos fundamentales del modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las corporaciones locales y la consideración que la legislación, que en el uso de sus competencias dictan las comunidades autónomas sobre urbanismo y otros ordenamientos sectoriales, debe respetar esa exclusión, pues, de otro modo, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, ya que las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica llegasen a desfigurar el mencionado modelo, incluso a variarlo de contenido.

3º. En la Sentencia 259/1988, de 22 de diciembre, al ocuparse del Decreto 146/1984 del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, dictado en desarrollo de la Ley autonómica 3/1984, se estima la impugnación efec-

tuada por el Gobierno de la nación por cuanto que los preceptos del Decreto 146/1984 prevén una potestad gubernativa de suspensión de acuerdos locales que no se adecuan ni responden al sistema de control previsto en los artículos 65 y 66 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, lo que dada la singular y específica naturaleza y posición de ésta en el ordenamiento jurídico, determina la inconstitucionalidad de aquellos preceptos.

4º. La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, al resolver el Pleno los recursos de inconstitucionalidad acumulados, sobre la interposición por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, de la Ley de bases 7/1985, de 2 de abril, señala, en extracto, en el fundamento jurídico quinto:

“El artículo 5 de la LRBRL es impugnado con carácter general por la Generalitat de Cataluña, y por conexión se impugnan también el artículo 105.1, proposición primera, y las disposiciones transitorias primera y segunda. Asimismo, la propia Generalitat impugna, por conexión con el apartado A) del artículo 5 citado, los artículos 20.2 y 32.2 y, por conexión con el apartado B) del artículo 5 citado, el artículo 88.1 de la Ley impugnada. Las restantes entidades recurrentes no impugnan con carácter general el mencionado artículo 5, limitándose a hacerlo de su apartado A) y, por conexión, impugnan también los artículos 20.2 y 32.2. Por demás, el Parlamento de Cataluña impugna, singularmente, el apartado D) del artículo 5 [...].

“[...] El precepto impugnado establece el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración local, situando en primer lugar los contenidos en la propia Ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordinal, que se hace explícita en su exposición de motivos. En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las comunidades autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace al precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace. Es cierto que al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las comunidades autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento del blo-

que de la constitucionalidad. Tal entendimiento, que puede ser también denominado, si se quiere, interpretación, se produce entonces, sin embargo, en conexión con una materia determinada, no como criterio abstracto de interpretación y podrá ser siempre corregido por este Tribunal a través de las oportunas vías procesales [...].

“Únicamente queda por contestar la impugnación efectuada por la Generalitat de Cataluña por conexión del artículo 5 con el artículo 105.1, proposición primera, artículo 88.1, párrafo inicial, y las disposiciones transitorias primera y segunda, la primera de las cuales es impugnada también por la Junta de Galicia.

“Esta respuesta no puede ser otra, claro está, que la de que todas las remisiones al artículo 5 han de considerarse eliminadas al haber sido anulado su término de referencia, sin que, dadas las razones que nos han llevado a tal anulación, la supresión de la referencia concreta tenga otro sentido que el puramente formal y que, en consecuencia, la legislación aplicable haya de ser la que efectivamente resulte de la normativa vigente con independencia de que se encuentre o no mencionada en el precepto suprimido.”

En relación con el artículo 20.1.c), el fundamento jurídico sexto, en extracto, señala:

“Lo que sucede es que, en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18 de la Constitución), la legislación de desarrollo de las comunidades autónomas según los respectivos estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140. De acuerdo con el modelo constitucional anterior, el artículo 20 de la LRBRL establece, en su apartado 1, los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios, lo que, en sí mismo, no plantea problema constitucional alguno. Este problema surge en relación con el último inciso de ese mismo párrafo, según el cual, dicha potestad reglamentaria de autoorganización no tiene más límite que el respeto de los órganos necesarios establecidos por la Ley básica estatal. Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito. Bien entendido que la declaración de inconstitucionalidad de este inciso está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno impide que la LRBRL continúe, en cuanto Ley básica del Estado, cons-

tituyendo un límite (no el único) a la reglamentación organizativa de los municipios.

“Sin perjuicio de lo anterior, el apartado 2 de este mismo precepto reconoce formalmente la potestad legislativa de las comunidades autónomas para que éstas puedan establecer una organización municipal complementaria de la fijada con carácter básico o necesario por la propia LRBRL. No obstante, dicho reconocimiento queda supeditado en su último inciso al hecho de que ‘regirá en cada municipio en todo aquello que su reglamento orgánico no disponga lo contrario’. Ello significa, como subrayan los recurrentes, que el espacio normativo de las comunidades autónomas, en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad por la prevalencia de los reglamentos orgánicos complementarios de que puedan dotarse, según esta ley, los propios municipios. Por lo que también debe declararse contrario al orden constitucional de competencias el inciso transcrito.

“En consecuencia, depurado el precepto de los dos incisos a que se ha hecho referencia, permite que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las comunidades autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito este que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las comunidades autónomas.

“Por lo demás, todo lo afirmado en relación con el artículo 20.2, puede también decirse del artículo 32.2, igualmente impugnado por los recurrentes, ya que no suscita otro rechazo que el que deriva de los incisos ‘sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley’ y ‘que regirá en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario, en ejercicio de su potestad de autoorganización’. Despojado de ambos incisos el precepto no es inconstitucional, puesto que resulta respetuoso con las competencias legislativas de las comunidades autónomas en materia de organización provincial complementaria.”

También el Tribunal Constitucional declara que el inciso final del artículo 20.2, que dice que regirá en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario en ejercicio de su potestad de autoorganización del artículo 32.2 y el inciso final del artículo 48, en donde se señala, y a través del Ministerio de Administración Territorial, son igualmente inconstitucionales.

Sin embargo, la Sentencia 214/1989 declara que el artículo 2.2 no es inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en el fundamento jurídico tercero, lo que se extiende por conexión al artículo 25.3 de la forma siguiente:

“La Ley se ajusta así, en principio, a la propia doctrina constitucional, según la cual, ‘la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado’, correspondiendo al Estado ‘la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia’ de las entidades locales constitucionalmente necesarias.

“a) A esta idea responde el párrafo 1 del artículo 2:

“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, 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.

“Ningún reproche de inconstitucionalidad cabe formular a la referida previsión. Se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, ‘su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses’ y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios –que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia–, concreta algo más la LRBRL al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar [...].

“Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del artículo 2 de la LRBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. 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 artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido.

“b) Ahora bien, el artículo 2 va más lejos y, en esa función garantista de las competencias mínimas de las autonomías locales, añade en su párrafo 2 que ‘las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen’ [...].

“Pues bien, la norma impugnada, que es una norma incompleta o de remisión, no avala o garantiza, por sí misma, la constitucionalidad de las leyes básicas sectoriales, pero no por ello es inconstitucional, ya que tiene en su fundamento las mismas razones que se dan en el párrafo primero de este artículo 2, resultando una consecuencia del reconocimiento de la autonomía de los entes locales que proclama el artículo 137 de la Constitución y de su garantía institucional, según el artículo 140 de la misma. Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el artículo 2, párrafo 2, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (artículos 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será, por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.

“c) En consecuencia, el artículo 2.2 de la LRBRL es constitucional interpretado en el sentido expuesto, desestimando los recursos en todo lo demás, lo que debe extenderse, por conexión con este artículo 2, a la impugnación efectuada por la Generalitat de Cataluña del artículo 25.3 de la Ley.”

Finalmente, se reconoce que no tiene carácter básico el artículo 45.2, apartado b), apartados primero y segundo, y que su contenido no es vinculante para las comunidades autónomas recurrentes, desestimándose el recurso respecto de todo lo demás.

Hasta aquí uno de los aspectos fundamentales del análisis de la jurisprudencia constitucional en la primera década de funcionamiento del Tribunal.

## 2. La autonomía local en la jurisprudencia constitucional. Algunos criterios posteriores de interpretación

a) “Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7).

b) En efecto, el “principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (artículos 2 y 137), ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6).

c) “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4); es decir, “para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE”. STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.b); en el mismo sentido, STC 96/1990, FJ 7; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.b) y 22, y 104/2000, FJ 4.

d) “Por otro lado, conviene también subrayar que, sin perjuicio de la contribución que las comunidades autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales (éstas, en virtud del artículo 142 de la CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las comunidades autónomas), conforme hemos venido señalando reiteradamente, es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el artículo 149.1.14 de la CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales”. STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4.

e) Señala la STC 109/1998, de 21 de mayo, en relación con la autonomía, en su faceta económica, de las provincias: “Si bien el artículo 142 de la 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 referidas" (FJ 10).

f) Con respecto a los entes locales, "aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos", "la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar...) que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos–" (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4).

g) Autonomía local en la vertiente del gasto, como recuerda la STC 109/1998, entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, "la plena disponibilidad" por las corporaciones locales de sus ingresos, "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias" (FJ 10), doctrina ésta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las comunidades autónomas, se aplica a los entes locales desde la STC 237/1992, de 15 de diciembre (FJ 6). Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. "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 de la CE" (FJ 10).

h) También señala la STC 109/1998, que "bajo el prisma de los artículos 137 y 142 de la 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", dado que, en relación con la autonomía local –aquí en su concreta vertiente económica–, "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". De donde inferimos que la autonomía en el ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales "puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas", pero siempre –es importante subrayarlo– que dicha restricción se lleve a cabo "dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad" (FJ 10). STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10.

### 3. La autonomía financiera de los entes locales en la jurisprudencia constitucional

La Sentencia sobre haciendas locales (STC 233/1999) incide en diversas cuestiones importantes sobre fuentes del Derecho. Por un lado, en materia de normas básicas

del Estado, mantiene la doctrina que exige a las Cortes Generales determinar con claridad el carácter básico de los preceptos que aprueba con tal carácter (FJ 5, que se hace eco de la STC 69/1988); e introduce diversas precisiones acerca de la fuerza de ley de las normas básicas, que no constituyen un tipo o forma de ley distinta de las restantes leyes del Estado, sino que comparten plenamente su fuerza de ley, tanto activa como pasiva (FJ 40).

La STC 233/1999, por otro lado, dedica uno de sus bloques más importantes a analizar el alcance de la reserva de ley que la Constitución traza en materia tributaria (en especial, en su artículo 31). Las numerosas impugnaciones dirigidas contra la Ley de haciendas locales se concentraban en dos puntos: la regulación de las tasas y, sobre todo, de los precios públicos suponía una deslegalización, que dejaba en manos de los distintos ayuntamientos la determinación de elementos esenciales de tributos que debían estar regulados por ley, y por ende la libre fijación de la carga tributaria; en segundo lugar, la regulación de las prestaciones personales y de transporte en pequeños municipios, que asimismo vulneraba la reserva constitucional de ley.

En la primera cuestión, la sentencia insiste en que la Ley remita su desarrollo a las determinaciones que adopten órganos electivos y que representan a los ciudadanos, como son los plenos de los ayuntamientos. La situación es, por tanto, muy distinta a la que dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad parcial de la legislación estatal sobre precios públicos, pues se trataba del Gobierno y los ministros (lo que lleva a modular el alcance de la doctrina de la STC 185/1995, en sintonía con la STC 19/1987). Esta diferencia estructural, y el contenido específico de los preceptos, salva la constitucionalidad de las normas sobre tasas locales (FJ 9, 10 y 11) y sobre precios públicos (FJ 15 y 16), excepto en lo que toca a la fijación de precios públicos exigibles por servicios o actividades de solicitud o recepción obligatoria, de carácter indispensable o prestados en régimen de monopolio de hecho o de Derecho [fallo 1º y FJ 19.c)]; en el bien entendido de que el Pleno de la corporación no puede delegar el establecimiento o modificación de la totalidad de los precios públicos en la Comisión de Gobierno, precisamente porque este órgano no es representativo de los vecinos (fallo 2, FJ 18 *in fine*).

También la Sentencia 233/1999 enjuicia distintos preceptos de la legislación estatal desde la perspectiva del principio de autonomía local, básico en la configuración del Estado de las autonomías (artículo 137 y concordantes de la CE). Ya se ha apuntado su influencia al precisar el alcance de las competencias del Estado, que por regla general se limitan a lo básico, pero que son exclusivas cuando se trata de asegurar la suficiencia de medios, premisa de la autonomía local (FJ 4), con diversas manifestaciones concretas (FJ 21, 37, 38). Esta idea cobra especial importancia cuando se trata de enjuiciar la lici-

tud de que la Ley estatal establezca el conjunto de tributos locales: el impuesto de actividades económicas, el impuesto de bienes inmuebles, etc. (FJ 22 y cc), así como los criterios de distribución en los tributos del Estado (FJ 31). Aunque su virtualidad no acaba ahí: la autonomía local modela decisivamente el alcance de la reserva de ley tributaria.

Así, la STC 233/1999 sobre la Ley reguladora de haciendas locales contiene, entre otras, las siguientes determinaciones:

1) Con carácter general, precisó que las instituciones generales del Estado disponen de una competencia legislativa básica para regular la Hacienda local, que se sitúa en las bases de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 de la CE); sólo de manera puntual puede el Estado regular con carácter exclusivo tal materia, haciendo prevalecer su competencia sobre la Hacienda general (artículo 149.1.14 de la CE): cuando la normativa estatal regula instituciones comunes a las distintas haciendas o medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las locales; o también cuando su finalidad es la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales (artículo 142 de la CE), en cuanto presupuesto indispensable de la autonomía local.

2) Las numerosas impugnaciones específicas fueron rechazadas, asimismo, con una excepción: la eventual creación por las entidades locales de unidades administrativas determinadas, en materia de pagos o tesorería, no tiene carácter básico y vulnera el orden constitucional de competencias (fallo 4 y FJ 38 *in fine*). Sí es constitucional, en cambio, que la Ley estatal disponga la publicación de las ordenanzas y otros acuerdos locales en el *Boletín Oficial de la Provincia*, con plenos efectos jurídicos, sin impedir su publicación en el boletín de la respectiva comunidad autónoma (FJ 8); que establezca los tributos locales, tanto de carácter obligatorio como facultativo, sin dejar margen legislativo a Cataluña, así como el incremento de su gravamen (FJ 22 y 26), y los recursos de las provincias y de otras entidades, como comarcas o áreas metropolitanas (FJ 36 y 37); que regule la participación de los entes locales en los tributos del Estado, y establezca asignaciones complementarias, sin participación autonómica (FJ 31), y disponga medidas específicas para financiar los transportes colectivos urbanos [FJ 14.d)]; que prevea compensaciones si la comunidad autónoma establece un impuesto sobre vehículos [FJ 41.a)]; que la Ley regule el Catastro, y que confíe su organización y funcionamiento a un órgano de la Administración general del Estado (FJ 25); que atribuya a los ayuntamientos la gestión del impuesto de actividades económicas (IAE), sin prever las atribuciones de la comunidad autónoma en forma de delegación y coordinación, o de inspección, pues no se ven impedidas por la Ley (FJ 29); o que permita a la Administración estatal ejercer transitoriamente la gestión de diversos

impuestos locales (FJ 42); que regule detalladamente la documentación presupuestaria, así como las fases principales del gasto público (FJ 38) y que regule determinadas operaciones de crédito.

Las prestaciones personales y patrimoniales que pueden imponer, según la Ley, los pequeños ayuntamientos a sus vecinos no suscitaron especiales dificultades desde el punto de vista de la reserva de ley (FJ 34), sino desde la perspectiva material de si respetaban o no el principio de igualdad.

La STC 233/1999 enjuicia también muchas disposiciones legales, acusadas de vulnerar la reserva de ley tributaria (artículo 31 de la CE): las referencias a las "demás prestaciones" que pueden establecer las entidades locales (FJ 6); la remisión al reglamento para precisar los medios de intercambio de datos tributarios entre administraciones (FJ 7); distintos aspectos de la regulación de las contribuciones especiales, como el tope máximo de su base imponible, la sujeción de las compañías de seguros para financiar el servicio de extinción de incendios, y el aplazamiento o anticipación del pago de las contribuciones (FJ 12, 13 y 14). Finalmente, la regulación de diversas figuras tributarias locales (el impuesto sobre bienes inmuebles, de actividades económicas, etc.) fue analizada desde la óptica de los principios constitucionales de capacidad económica y de interdicción de confiscaciones, concluyéndose que la norma no incurría en inconstitucionalidad (FJ 23, 24, 27 y 28).

Con posterioridad a dicha sentencia, la jurisprudencia constitucional ha concretado algunas pautas de interpretación constitucional del modo siguiente:

"Como señalamos en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22, el principio de suficiencia financiera implica que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas, 'pero no impide ni descarta que dichos fondos superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario'. En segundo lugar, porque, como dijimos en la misma sentencia, FJ 37, las comarcas 'cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada' (STC 32/1981, FJ 3), constituyen entidades locales 'con un fuerte grado de interiorización autonómica', debiendo ser 'la propia comunidad autónoma la que, a la hora de proceder a la creación de tales entidades supramunicipales, habrá de prever al mismo tiempo el régimen de recursos financieros aplicable a las mismas en el marco de sus propias competencias', pudiendo 'asignar a las mismas los recursos financieros que estimen pertinentes con cargo a los presupuestos de la respectiva comunidad autónoma', doctrina que se fijó en la mencionada STC 233/1999, decisoria de recursos de inconstitucionalidad promovidos, entre otros, por el Parlamento de Cataluña y el

Consejo Ejecutivo de la Generalitat, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL), y a propósito de la impugnación dirigida frente al artículo 136.1 de dicha Ley, que excluye a las comarcas de la potestad impositiva (incluidos los recargos) y de la participación en los tributos del Estado.” (STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 13)

#### 4. Referencia a la STC de 16 de diciembre de 2003. Pleno, conflicto positivo de competencia número 4765/2002

En este caso, al presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y alcalde presidente del Ayuntamiento de Lleida le había sido delegada la representación de 1.184 municipios para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, Ley general de estabilidad presupuestaria, por considerar que dicha norma vulneraba la autonomía local, quedando perfilada la iniciación del procedimiento con apoyo en el artículo 75 ter de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

De particular importancia tiene en la decisión el alcance del análisis de la legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, respecto del cual el Tribunal recuerda, en extracto:

“La ley impugnada no es de destinatario único [artículo 75.ter.1.a) de la LOTC] y su ámbito de aplicación territorial es nacional, por lo que, de conformidad con la regla de legitimación establecida en artículo 75.ter.1.b) de la 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 8.110 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 8.108. De forma que el número de municipios requerido como mínimo para promover el presente conflicto en defensa de la autonomía local es el de 1.158, 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 1.159 que indican éstos.

“Aunque en la demanda se afirman que son 1.179 los municipios que promueven el conflicto, en realidad son 1.185 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 artículo 75.ter.1.b) de la LOTC.”

Además de este punto concerniente a la legitimación, el Tribunal particulariza aspectos que tienen que ver con el requisito del número mínimo de municipios para conocer de dicho conflicto y este aspecto es ampliamente desarrollado en el fundamento jurídico tercero.

“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 [...].

“b) Municipios respecto de los que no existe ninguna documentación.

“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 [...].

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

“e) Promovido por una entidad local no legitimada.”

Finalmente, es de especial relevancia la doctrina que se contiene en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del alcance y contenido del artículo 75.ter.2 de la LOTC, que exige para el inicio de la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local el acuerdo del plenario de las corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, lo que se desarrolla en el fundamento jurídico cuarto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 75.ter.2 de la 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 plantea-



miento del conflicto no ha sido aprobado por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

Es la cuestión del plazo la que entre otras determinaciones pone fin al análisis de la resolución, conteniendo especial referencia al plazo dentro del cual ha de adoptarse el acuerdo de plantear el conflicto, que no puede iniciarse antes de la publicación de la ley o norma con rango de ley impugnada y cuya explicitación se contiene con más amplitud en el fundamento jurídico séptimo:

“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 artículo 75.ter.1.b) de la 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 artículo 75.quáter.1 de la 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 (artículo 75.ter.2 de la 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.

“b) Hay que añadir 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 trámi-

te, 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 respecto de los que no consta la fecha de adopción del acuerdo de promover el conflicto, ha hecho uso del trámite de subsanación conferido.”

### 5. Aspectos relevantes de la STC de 25 de marzo de 2004, al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad números 268/1998, 3225/1995, 3226/1995, 3671/1998 y 3730/1998

En la sentencia analizada se pone de relieve el alcance de varias demandas en relación con la transferencia de competencias de diputaciones provinciales a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que el Tribunal Superior de Justicia plantea varias cuestiones de inconstitucionalidad por la supuesta inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria y el alcance de la exigencia de una aportación económica a favor de las comunidades autónomas como inherente al traspaso de servicios consistente en un porcentaje de participación en los ingresos de esas corporaciones, detraídos a favor de la Generalitat de Cataluña lo que, a juicio de los proponentes, supone una infracción de los artículos 142 y 157 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional estima el recurso interpuesto y hace referencia a los principios de autonomía local y suficiencia financiera que, en parte, recogen las anteriores reflexiones que se contienen en los apartados precedentes, ya examinados, en el contenido de este trabajo. Así, indica el Tribunal en extracto:

“La suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular. Ahora bien, aunque la Constitución únicamente se refiere a la ‘suficiencia de medios’ cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de éstos no se agota con la suficiencia de sus haciendas. Como señalamos en la STC 109/1998, de 21 de mayo, precisamente en relación con la autonomía, en su faceta económica, de las provincias, ‘si bien el artículo 142 de la 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 nece-

sarios para el ejercicio de las competencias referidas' (F 10). De hecho, hemos señalado que, con respecto a los entes locales, 'aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos', 'la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar) que con relación al ingreso –como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos–' (STC 104/2000, de 13 de abril, F 4). Autonomía local en la vertiente del gasto que, como recordábamos en la citada STC 109/1998, entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, 'la plena disponibilidad' por las corporaciones locales de sus ingresos, 'sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias' (F 10), doctrina ésta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las comunidades autónomas, venimos aplicando a los entes locales desde nuestra STC 237/1992, de 15 de diciembre (F 6). Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. 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 de la CE (F 10)."

De este modo, el Tribunal Constitucional entiende que la obligación impuesta a las diputaciones de financiar con sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad plena han traspasado a la comunidad autónoma, establecida por el artículo 12 de la Ley 5/1987, constituye una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad, toda vez que el artículo 142 de la Constitución vincula, en principio, la suficiencia de ingresos de las haciendas locales al ejercicio por los correspondientes entes locales de las funciones o competencias legalmente atribuidas y por otra parte, los preceptos del bloque de constitucionalidad reguladores de los recursos de las comunidades autónomas, no permiten a éstas el establecimiento como recurso propio ordinario de una participación en los ingresos corrientes de las diputaciones provinciales.

El Tribunal también señala que el artículo 12 de la Ley 5/1987 del Parlamento de Cataluña, al establecer que las diputaciones provinciales catalanas deberán financiar servicios públicos respecto de los que tales corporaciones locales carecen de competencia alguna, como es el caso de la materia sanitaria de los servicios y asistencia social, cuyas competencias han sido asumidas por la Administración de la Generalitat en virtud de la disposición adicional primera, apartado primero de la Ley 15/1990, de 9 de julio, y del artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, desconoce la exigencia constitucional de que el gasto de los entes locales se

destine, en todo caso, a financiar el desempeño de sus funciones o competencias, vulnerando de este modo la autonomía local en su vertiente financiera, garantizada en el artículo 142 de la Constitución.

También entiende el Tribunal que la transferencia de fondos impuesta por la Ley catalana 5/1987, en su artículo 12, no encuentra respaldo en la numeración contenida en el artículo 157.1 de la Constitución, al establecer que las comunidades autónomas se nutran de asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, pero no así de transferencias de ingresos de las diputaciones provinciales.

A la vista de las anteriores consideraciones, el Tribunal Constitucional concluye razonando:

"Hasta aquí hemos considerado la inconstitucionalidad del cuestionado artículo 12 desde una dimensión, como la expuesta, relativa a la incidencia de la detracción que tal precepto impone respecto de los ingresos o fuentes de financiación de las diputaciones provinciales, concluyendo que la misma contraviene, por limitar indebidamente la suficiencia financiera de las haciendas provinciales, el artículo 142 de la CE, que proclama este mandato dirigido a garantizar, en el ámbito económico, la autonomía provincial, constitucionalmente garantizada en el artículo 137 de la Constitución.

"Conviene ahora, dado el planteamiento que en los autos de la sala proponente se formula, analizar no tanto si resulta también vulnerado el artículo 157 de la CE, en sí mismo considerado, sino si este precepto constitucional que contiene, en su apartado 1, la enumeración de los recursos financieros de las comunidades autónomas, suministra también apoyo o razón que justifique, desde la perspectiva de la hacienda de la Generalitat, como destinataria o beneficiaria del porcentaje controvertido, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 12 por la no acomodación al referido artículo 142 de la CE, en este aspecto que pudiéramos calificar de subjetivo, en cuanto habilitante al ente autonómico para exigir la transferencia de fondos provinciales [...].

"Para centrar la cuestión, conviene reparar en que el problema no radica en determinar si el artículo 157 de la CE, el artículo 4 de la LOFCA y el artículo 44 del EAC contienen una enumeración exhaustiva o cerrada, o bien por el contrario meramente enunciativa o abierta, respecto de los recursos que integran la Hacienda de la Generalitat de Cataluña, en cuanto constituyen su soporte financiero, sino, más sencillamente, si la Generalitat puede establecer un recurso financiero ordinario, como el previsto en el cuestionado artículo 12, que, no hallándose expresamente previsto en la Constitución ni en el bloque de la constitucionalidad, nutra las arcas de la comunidad autónoma mediante una transferencia forzosa de los ingresos previstos en los presupuestos de otra hacienda territorial, como son las haciendas provinciales de las diputaciones catalanas.

Y es que, en efecto, en la medida en que cualquier transferencia de recursos de una hacienda territorial a otra, impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una alteración de los ingresos o recursos financieros de la hacienda propia del ente territorial al que se impone la transferencia de fondos, incidiendo así en el instrumento indispensable para el ejercicio de sus competencias propias o, lo que es igual, en el ámbito de su autonomía, hemos de considerar que dicha transferencia forzosa de recursos, como fuente de financiación, debe encontrar expresa habilitación en el bloque de la constitucionalidad, es decir, en los preceptos antes reseñados.

“Pues bien, es claro que la transferencia de fondos impuesta por la Ley catalana 5/1987, en su artículo 12, no encuentra respaldo en la enumeración contenida en el artículo 157.1 de la CE, precepto que establece que las comunidades autónomas se nutran de asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado (letra c), pero no así de transferencias de los ingresos de las diputaciones provinciales. Tampoco prevé expresamente un recurso financiero semejante el artículo 4 de la LOFCA, que únicamente alude a las ‘participaciones en los ingresos del Estado’ [artículo 4.1, letra e)], a las ‘asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado’ [artículo 4.2, letra a)] y, finalmente, a las ‘transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial’ [artículo 4.2, letra b)]. En fin, tampoco el artículo 44 del EAC recoge, en el listado de recursos integrantes de la Hacienda de la Generalitat, ningún medio o ingreso financiero procedente de los ingresos corrientes de las diputaciones provinciales de su territorio.

“Así, pues, al no contenerse en el bloque de la constitucionalidad la habilitación necesaria para que las comunidades autónomas impongan o exijan a las haciendas provinciales, como fuente de financiación propia, un porcentaje de participación en los ingresos de las corporaciones provinciales, ha de concluirse, desde la perspectiva que ahora nos ocupa, que el cuestionado artículo 12 de la Ley 5/1987, al establecer dicha inespecífica o atípica fuente de financiación de la hacienda autonómica, menoscaba la autonomía de dichos entes locales, en su vertiente financiera, conculcando de tal manera el artículo 142 de la CE [...]”

#### **6. Proyección de la garantía constitucional de la autonomía local en el procedimiento de aprobación, modificación y revisión de los planes de urbanismo de ámbito supramunicipal, en relación con el principio de autonomía local: STC de 13 de abril de 2004, que resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad números 281/1999, 3475/1998, 4837/1998 y 946/1997**

Para analizar esta materia interesa poner de manifiesto algunos precedentes jurisprudenciales del propio

Tribunal Constitucional sobre la materia examinada y así, valoramos como precedentes los ya consignados en materia de autonomía local por la referencia que se ha hecho a la Sentencia constitucional 32/1981, de 28 de julio, las consideraciones que sobre el tema del ejercicio de la delegación legislativa se contiene en la sentencia del Tribunal Constitucional 51/1982, de 19 de julio, y en relación con el Texto refundido de Cataluña en materia de urbanismo y autonomía local, la Sentencia constitucional 159/2001, de 5 de julio.

Partiendo de estos presupuestos jurisprudenciales, en el caso que se contiene en la Sentencia del Pleno de 13 de abril de 2004, al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad números 281/1999, 3475/1998, 4837/1998 y 946/1997, se analiza la cuestión sobre la interposición por el Ayuntamiento de Badalona de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, contra una resolución del consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprobó definitivamente la modificación del Plan General Metropolitano en un sector de Badalona y en el recurso, la parte actora solicitaba que se declarase la nulidad de la disposición transitoria octava del Texto refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística aprobada por el Real decreto legislativo 1/1990, de 12 de junio, y subsidiariamente, que dicho órgano planteara cuestión de inconstitucionalidad.

Los órganos judiciales plantean la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que la competencia de iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano que el precepto atribuía a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, órgano urbanístico de la Generalitat de Cataluña y que había asignado a dicho órgano desconcentrado de la Administración autonómica en los dos incisos de la norma cuestionada, incurriría en un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa y ello supondría vulneración del artículo 33.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña, en relación con el artículo 82.5 de la Constitución. También consideraba que las competencias de iniciativa autonómica para la modificación del Plan General Metropolitano eran contrarias a la garantía constitucional de la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 de la Constitución y, finalmente, que podía ser contraria a la garantía de la autonomía local, la previsión de un régimen transitorio que había de estar en vigor hasta que se aprobara por la comunidad autónoma el Plan Territorial Parcial de ciertas comarcas y que condicionaría sustancialmente el ejercicio por parte de las entidades locales de sus competencias en materia de planeamiento urbanístico, de forma que también podría incurrir en inconstitucionalidad.

En relación con estas cuestiones, el Tribunal Constitucional, en la sentencia analizada, pone de manifiesto, en primer lugar, en relación con la posibilidad de que en

la atribución de competencias de iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano hubiere incurrido en un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, señala la siguiente doctrina, en extracto:

“Es patente que la regulación de la disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 7/1987 atribuyó la competencia de iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano, en el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, exclusivamente a los entes locales interesados, en el contexto, además, de un precepto que no hace referencia alguna a ningún órgano de la comunidad autónoma; y en el de una ley que estaba inspirada por el principio teleológico de la ‘devolución de competencias a los municipios afectados por el Decreto ley 5/1974’ [artículo 2.2.c) de la Ley 7/1987].

“En efecto, en el precepto del texto legal (la Ley 7/1987) existe una única mención subjetiva (a los entes locales) para la atribución de competencias, de forma tal que el adverbio ‘también’ expresaba un añadido objetivo de competencias a los únicos sujetos (locales) mencionados. Pero en el texto legal resultante (el Decreto legislativo 1/1990) se introduce un nuevo sujeto (la Comisión de Urbanismo de Barcelona), de manera que el ‘también’ resulta un añadido subjetivo a los titulares de la competencia de que se trata.

“Cualquier posible duda sobre el exceso en la refundición se desvanece si, como se ha dicho, se atiende al principio teleológico que inspiraba la regulación de la Ley 7/1987, que se expresa con claridad en su Exposición de motivos: ‘Asimismo hay que tener presente el principio de autonomía local, garantizado por la Constitución y el Estatuto. Este principio no sólo es incompatible con un sistema que permite la asunción generalizada de competencias municipales, como en el caso del Decreto ley de 24 de agosto de 1974, sino que exige claramente fórmulas de devolución de competencias a los municipios, salvo las que necesariamente han de ser ejercidas coordinadamente, dadas las especiales características de los servicios y del territorio. Este hecho ya se ha producido en otros territorios del Estado, donde los municipios han recuperado muchas de las competencias que antes habían sido objeto de centralización.’”

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional entiende que la inclusión del adverbio “también” en el segundo inciso de la disposición transitoria octava constituía un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, un vicio que se puede considerar *ultra vires* contrario al artículo 33.1 del texto del Estatuto de autonomía de Cataluña, en relación con el artículo 82.5 de la Constitución y para ello señala literalmente, en extracto:

“Debe declararse, en consecuencia, que la inclusión del adverbio ‘también’ en el segundo inciso de la disposición transitoria octava del Decreto legislativo 1/1990

constituye un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, un vicio de *ultra vires*, contrario al artículo 33.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña en relación con el artículo 82.5 de la CE. Dado que, conforme a los términos en que los órganos judiciales han planteado las cuestiones de inconstitucionalidad, el objeto del análisis y del pronunciamiento en este proceso constitucional se ciñe a la regulación del precepto cuestionado en cuanto afecta a los municipios y no a las comarcas, la apreciación del *ultra vires* hay que limitarla exclusivamente al inciso mencionado en la medida en que añade a la competencia municipal de iniciativa la de la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando la modificación del Plan afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal.”

Sobre esta determinación el Tribunal hace una aclaración en la que pone de manifiesto que no cabe ninguna objeción desde esta perspectiva de examen de la observancia de los límites del ejercicio de la delegación legislativa a la atribución a la Comisión de Urbanismo de Barcelona de la competencia de iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano en el resto de los casos, es decir, cuando no se de el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, competencia que no se atribuyó por la disposición transitoria primera, apartado tercero, de la Ley 7/1987 a las entidades locales interesadas.

A la vista de los precedentes razonamientos, el Tribunal Constitucional establece la siguiente conclusión:

“Ninguna objeción cabe oponer, sin embargo, desde esta perspectiva formal de examen de la observancia de los límites del ejercicio de la delegación legislativa, a la atribución a la Comisión de Urbanismo de Barcelona de la competencia de iniciativa para la modificación del Plan General Metropolitano en el resto de los casos, esto es, cuando no se dé el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca. Esta competencia no se atribuyó por la disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley 7/1987 a las entidades locales interesadas.

“Tampoco el apartado 2 de ese mismo precepto (según el cual ‘las demás competencias de planeamiento, ejecución y gestión urbanísticas que correspondan a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona serán ejercidas directamente por los entes locales, de conformidad con la legislación urbanística’) sirve de apoyo, como pretenden los autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a la tesis de la exclusión de la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el ejercicio de la mencionada competencia, porque una interpretación sistemática del conjunto de la regulación contenida en esta disposición transitoria conduce a



concluir que la referencia a 'las demás competencias de planeamiento' (que puede aludir al planeamiento de desarrollo del planeamiento general) no incluye las relativas a la modificación del Plan General Metropolitano, objeto de la regulación marcadamente específica contenida en el apartado 3 de esa disposición transitoria primera.

"Por lo expuesto, puede entenderse que la competencia de iniciativa de la Comisión de Urbanismo de Barcelona para la modificación del Plan General Metropolitano en estos casos, dado que no había sido atribuida expresamente al municipio ni a la comarca, encuentra apoyo en la cláusula de atribución residual de competencias a la Administración de la Generalitat contenida en la citada disposición adicional primera, apartado 1, de la misma Ley 7/1987; y que la disposición transitoria octava del Decreto legislativo 1/1990 'aclaró', en este punto, lo que no estaba con toda claridad establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 7/1987, pero sí podía deducirse del conjunto de la regulación de ese texto legal.

"En consecuencia, debe declararse que el inciso primero del precepto cuestionado, al atribuir la mencionada competencia de iniciativa a la Comisión de Urbanismo de Barcelona, no excede de los límites de la delegación legislativa concedida por la Ley catalana 12/1990, de 5 de julio, por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Ningún motivo existe para entender que dicha competencia debiera atribuirse necesariamente a la provincia, como de forma incidental se insinúa en los autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad. Esta organización jurídico-pública no aparece siquiera mencionada de forma expresa en la regulación de las disposiciones adicional primera ni transitoria primera de la Ley 7/1987; y las bases estatales reguladoras del régimen local no obligan a atribuir a la provincia competencias en materia de planificación urbanística (artículo 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen local), como, sin embargo, sí sucede, por ejemplo, con los municipios [artículo 25.1.d) de la LBRL]."

Las consideraciones precedentes llevan al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad y la nulidad, en consecuencia, del adverbio "también" al añadir a la competencia municipal de iniciativa la de la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando la modificación del Plan afectara a elementos con una incidencia territorial a un término municipal y el Tribunal, en relación con la declaración de inconstitucionalidad del adverbio "también", declara lo siguiente: "Procede declarar que con respecto a las modificaciones del Plan General Metropolitano que procedan del ejercicio de la competencia de iniciativa autonómica atribuida con exceso en el ejercicio de la delegación legislativa y de forma contraria a la autonomía municipal y que hayan sido apro-

badas definitivamente antes de la publicación de esta sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*, la declaración de nulidad sólo tendrá efectos, en su caso, si contra ella se hubiere formulado una impugnación directa o indirecta que esté pendiente de resolución en la citada fecha y en la que se haya hecho valer el defecto de la incompetencia de la Administración autonómica y también reconoce la sentencia que tendrá efectos la declaración de nulidad, en su caso, si contra los acuerdos de aprobación definitiva de dichas modificaciones todavía pudiera interponerse un recurso directo en la mencionada fecha."

### 7. La autonomía local en la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Un análisis de la jurisprudencia de dicha sala puede concretarse en los siguientes puntos:

a) En el caso de la STS de 26 de abril de 2004 (recurso de casación 1556/2000), el objeto del recurso de casación es la pretensión de anulación de la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 3 de diciembre de 1999, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Sopuerta contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Vizcaya de 15 de octubre de 1996, por el que se ratifican los límites jurisdiccionales entre los municipios de Zalla y Sopuerta en el punto del barrio de Abellaneda ante la inobservancia de los trámites esenciales previstos para el procedimiento de deslinde en la Norma foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia.

La sala de instancia procede a realizar el juicio de legalidad de la resolución de la Diputación Foral de Bizkaia de 15 de octubre de 1996 en base a la aplicación del artículo 18 de la Norma foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia, que se inserta en la regulación procedimental establecida en la sección segunda del capítulo II "Deslinde de términos municipales", norma dictada en el marco del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre régimen local establecido en el artículo 148.1.2, 149.1.18 y la disposición adicional primera de la Constitución, y de conformidad con los artículos 10.1 y 37 del Estatuto de autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley orgánica 3/1979, de 17 de diciembre, que se integra en el bloque de constitucionalidad, por lo que se aprecia que la sentencia no invoca ningún precepto que se engarce en el Derecho estatal o comunitario europeo que autorice a esta sala del Tribunal Supremo a proceder a conocer del recurso de casación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley jurisdiccional.

La invocación de una norma adjetiva procedimental perteneciente al ordenamiento jurídico estatal –artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común–, para fundamentar el primer motivo del recuso de casación no permite sustraer la competencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco para conocer en última instancia de los recursos contencioso-administrativos que tengan por objeto la impugnación de actos de las entidades locales o de la comunidad autónoma, mención en que se integran los órganos forales, según refiere la disposición adicional primera de la Ley jurisdiccional, que se fundan en la aplicación del Derecho propio de la comunidad autónoma de conformidad con el artículo 74 de la Ley orgánica del Poder Judicial, el artículo 34 del Estatuto de autonomía del País Vasco, y el artículo 86 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que tiene encomendada en monopolio la creación de doctrina legal en interpretación del ordenamiento jurídico estatal, de conformidad con los artículos 123 y 151 de la Constitución, no puede conocer de recursos de casación que tengan por objeto la impugnación de sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que apliquen e interpreten normas forales que se integran en el sistema de fuentes del derecho de la comunidad autónoma en las que la infracción invocada de las normas de Derecho estatal o del Derecho comunitario europeo no ha sido relevante ni determinante, como acontece en este supuesto, del fallo recurrido, según se desprende del artículo 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como es doctrina de esta sala expresada en el Auto de 17 de diciembre de 2001 (RC 6966/1999), con referencia a la fundamentación jurídica vertida en las sentencias de 26 de julio y 29 de septiembre de 2001, recaídas en los recursos de casación números 8858/1996 y 9415/1996 “el ejercicio por una comunidad autónoma de sus potestades legislativas en materias sobre las que le han sido transferidas las correspondientes competencias determina que el derecho resultante haya de imputarse a esa comunidad, sin que pierda esa naturaleza porque el contenido material de algún precepto coincida con el Derecho estatal”, resultando, consecuentemente, superflua la invocación del artículo 19 del Reglamento estatal de población de demarcación territorial de las entidades locales.

b) En la STS de 26 de abril de 2004 (recurso de casación 1568/1999), el Ayuntamiento de La Roca del Vallès impugna mediante el recurso de casación la Sentencia número 13, de 14 de enero de 1999, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En su fallo estimó el recurso que determinados concejales de esa corporación habían interpuesto por el procedimiento previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, contra la negativa del alcalde a convocar el Pleno extraordinario en que debía debatirse la moción de censura que habían presentado.

La sala consideró que ese proceder incurría en vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución pues restringía su derecho en cuanto concejales a debatir y votar las mociones de censura destinadas a exigir la responsabilidad política del alcalde. Por eso, declaró nula de pleno derecho tal negativa, adoptada por silencio, señalando, además, que era indiferente la intencionalidad política que animara a quienes habían presentado la moción o las consideraciones éticas que pueda merecer el transfuguismo político. Y añadió que el alcalde, conforme a la legislación aplicable, carecía de facultades para examinar su validez y calificarla de arbitraria, incurso en desviación de poder o para cuestionar la idoneidad del candidato a la Alcaldía incluido en la moción de censura. Por el contrario, las únicas razones que pueden fundar la denegación de la convocatoria del Pleno extraordinario que ha de debatirla, según el artículo 107 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 2568/1986, son las señaladas de modo tasado en el artículo 197 de la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREG): suscripción por la tercera parte de los concejales, inclusión del nombre del candidato propuesto para alcalde e interdicción a los concejales de reiterar la moción de censura durante su mandato.

Por todo ello, estimó el recurso, declaró nula de pleno derecho la resolución adoptada por silencio del alcalde, ordenó la convocatoria del Pleno extraordinario para debatir la moción de censura e impuso las costas al Ayuntamiento.

El recurso de casación es desestimado. A ese resultado conduce la desestimación de todos los motivos que lo forman:

a) El primero porque, tal como señalan el escrito de oposición y el informe del Ministerio Fiscal, la prueba era irrelevante a los efectos de la cuestión que había que resolver. Por eso, la motivación ofrecida por la sala de instancia al denegar el recibimiento a prueba es plenamente satisfactoria y es indiferente cuáles sean los móviles que han animado a cada uno de los concejales proponentes de la moción a firmarla. Una vez propuesta con los requisitos establecidos en el artículo 197 de la LOREG el alcalde estaba obligado a convocar el Pleno correspondiente. Por tanto, acreditado desde el primer momento el cumplimiento de estos requisitos, no era necesaria ninguna comprobación más.

b) Respecto de los demás motivos, el tercero, cuarto y quinto estaban defectuosamente interpuestos.

El último no menciona a cuál de los apartados del artículo 88.1 de la Ley de la jurisdicción se acoge. El tercero y el cuarto porque invocan su apartado c) cuando, por su contenido, el procedente es el d). En cualquier caso, la tesis de fondo que se defiende en los cuatro es el rechazo a lo que se ha venido en llamar transfuguismo político aquí producido porque en la moción de censura habrían coincidido un concejal de Iniciativa per Catalunya-Els Verds (hasta entonces miembro del equipo de gobierno municipal presidido por un alcalde del Partit dels Socialistes de Catalunya y formado, además de por ese partido y por el concejal de aquella formación política, por independientes) con otros dos que se dieron de baja en el grupo de Convergència i Unió y cuatro concejales independientes.

En este caso, se reconoce en la sentencia que tales iniciativas no han alterado el régimen de la moción de censura que, en el ámbito local, es el establecido por la LOREG: artículo 197, que en la redacción vigente en el momento de los hechos, se limitaba a exigir para su correcta presentación los siguientes requisitos: 1) que sea propuesta, al menos, por una tercera parte de los candidatos; 2) que incluya un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquiera de los concejales; 3) que no se incumpla la regla según la cual cada concejal solamente puede suscribir una moción de censura durante su mandato. Observándose estas exigencias, que ninguna referencia hacen a la motivación de la moción, ni a las causas de abstención o recusación de los proponentes, ni a la idoneidad del candidato alternativo, como tampoco la hace el artículo 113 de la Constitución, y, ciertamente se observaban en este caso, el alcalde estaba obligado a convocar el Pleno que había de debatirla. Por eso, al negarse a ello infringió el derecho fundamental de los concejales recurrentes en la instancia a ejercer sus cargos públicos representativos, como estableció la sentencia de instancia.

Es constante la jurisprudencia de esta sala sobre la obligación de los alcaldes de convocar Pleno extraordinario para debatir y votar las mociones de censura que contra ellos se presenten y cumplan los requisitos legalmente establecidos (sentencias, entre otras, de 12 de septiembre de 2002 y 15 de mayo de 2003).

En todo caso, las modificaciones introducidas en el artículo 197 de la LOREG por la Ley orgánica 8/1999, de 21 de abril, imponen la convocatoria automática del Pleno municipal que ha de debatir y votar la moción de censura presentada con todos los requisitos legales, precisando que no son aplicables en este procedimiento las causas de abstención y recusación y obligando al alcalde a no obstaculizar la asistencia de los miembros de la corporación a la sesión plenaria en que se vote la moción de censura.

c) En un recurso de casación resuelto por la STS de 26 de abril de 2004 (recurso de casación 6975/1999), la representación procesal del Ayuntamiento de San Sebastián formula un único motivo al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa “por cuanto la sentencia recurrida infringe los artículos 9.1 y 103. 1 de la Constitución, en relación con el artículo 26.d) y disposición adicional segunda.6, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, artículos 1.2, 146 –en relación con la Norma foral 17/1990, de 26 de diciembre– y disposiciones adicionales decimoquinta y decimoctava de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, y artículo 45 de la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Texto del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco, según redacción dada por la Ley 2/1990, de 8 de junio”.

El tema afectaba a una subvención al servicio de transporte independiente de la “Participación de los Municipios en los Tributos del Estado”, de manera que la Diputación Foral de Guipúzcoa estaba obligada a abonar dicha subvención específica al margen y con independencia de la cantidad que se le ha entregado con cargo al Fondo Foral de Cooperación con los Municipios.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia de la Sección Segunda de fecha 19 de diciembre de 2003 (recurso de casación 7961/1998), no comparte este único motivo casacional por los siguientes criterios:

1º) La tesis consistente en pretender que la disposición adicional decimoquinta de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de haciendas locales, que establece la obligación de incluir en los Presupuestos Generales del Estado de cada año un crédito en favor de aquellas entidades locales que, cualquiera que sea la forma de gestión, tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros, es aplicable a los ayuntamientos vascos, es errónea porque no tiene en cuenta, precisamente el régimen económico-financiero foral propio de dichos ayuntamientos, como claramente dispone la disposición adicional decimoctava de dicha Ley, que excluye de la subvención prevista en la disposición adicional decimoquinta, a “los territorios históricos del País Vasco que continuaran conservando su régimen especial en materia municipal en lo que afecta al régimen económico-financiero, en los términos de la Ley del Concierto Económico, sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales [...]”.

2º) Los términos del régimen foral, en materia local, aparecen delimitados en la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, especialmente los apartados 2 y 3.

3º) La Norma foral 15/1994, de 23 de noviembre, reguladora del Fondo Fiscal de Financiación Municipal y la

aprobación de los Presupuestos de los ejercicios 1994, 1995 y 1997 recogen las correspondientes dotaciones globales al Fondo Fiscal de Financiación Municipal, a los municipios respectivos, sin que exista precepto alguno que obligue a reconocer y distinguir de modo independiente la subvención al servicio municipal de transporte urbano de viajeros.

4º) El Concierto Económico, aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, que renovó el Concierto Económico con Álava, aprobado por el Decreto 2948/1976, de 26 de noviembre, y restableció los conciertos económicos con Guipúzcoa y Vizcaya, suprimidos en 1938, significó que la casi totalidad de los impuestos gestionados y recaudados por el Estado, pasaran como "impuestos concertados" a los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, por tanto, estos asumieron la obligación de reconocer y regular las participaciones sobre dichos "impuestos concertados".

d) En la STS de 19 de mayo de 2004 (recurso de casación 6377/2000), la cuestión a resolver en el recurso de casación, sobre la que versó el debate procesal ante el Tribunal Superior de Justicia, se refiere a la conformidad a derecho de una ordenanza local. En el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* de 14 de febrero de 1997 se publicó el acuerdo del Pleno de un ayuntamiento de 20 de diciembre de 1996, por el que se aprobaba la Ordenanza municipal reguladora de la actividad de acampada.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia desestimó el recurso interpuesto.

En el único motivo de casación se mencionan separadamente la supuesta contravención del ordenamiento jurídico y la infracción de la jurisprudencia. Por lo que se refiere a la vulneración del ordenamiento jurídico se citan los mismos preceptos invocados ante el Tribunal Superior de Justicia, refiriéndose la alegación al artículo 33.2 de la Constitución, aunque se añaden a la cita los artículos 9.3 y 53.1 del mismo texto constitucional.

La alegación consiste en que la Ordenanza vulnera el principio de jerarquía normativa, pues regula el uso de la propiedad privada sin cobertura legal suficiente. En cuanto a esta vulneración de la jerarquía normativa la parte recurrente se basa en el Decreto autonómico antes citado 236/1985, de 24 de octubre, el cual no regula la acampada en terrenos de propiedad privada y además, siempre según la entidad asociativa actora, es de dudosa legalidad. Por consiguiente las restricciones al derecho de propiedad privada previstas en la Ordenanza no se han establecido con fundamento legal suficiente.

Entiende esta sala que, aunque es cierto que el artículo 2, inciso final, de la Ordenanza exige licencia incluso si se acampa en terrenos de propiedad privada con consentimiento del propietario, la citada exigencia es conforme a derecho y esta es precisamente la razón de

decidir de la sentencia recurrida. Al pronunciarse en este sentido la sentencia desde luego no incurre en contravención ninguna del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la también alegada vulneración de la jurisprudencia se citan diversas sentencias de este Tribunal Supremo que se pronuncian sobre la jerarquía normativa y el contenido del derecho dominical. Pero estas resoluciones judiciales solo hacen declaraciones de carácter general, y no son pertinentes al efecto de que su doctrina se considere vulnerada en el caso de autos.

En consecuencia, al no estar justificado el reproche procesal de infracción por la Sentencia recurrida del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, procede no acoger el único motivo de casación invocado y por ello desestimar el recurso.

## 8. Reflexión final

A la vista del análisis sintético de algunos criterios importantes de la autonomía local en la jurisprudencia constitucional, vemos cómo las pautas interpretativas del Tribunal Constitucional a lo largo de estos veinticinco años han ido posibilitando criterios prácticos de aplicación

En el análisis de esta jurisprudencia constitucional, el fallo no sólo es el determinante de la sentencia y lo relevante también se encuentra en la doctrina que posibilita la formalización de una serie de notas que permiten una reflexión sobre el alcance y contenido de la autonomía local y que hemos ido sintetizando en páginas precedentes.

El análisis de la Constitución española, en lo concerniente al régimen local y con especial incidencia en los artículos 137, 140, 141, 142, 149.1.18, 152.3, permite constatar que el poder público en España se desarrolla entre el Estado y las comunidades autónomas y por otra parte, no es desdeñable el decisivo papel de los entes locales, que dan un cierto estatus constitucional propio, por lo que son inherentes al desarrollo de los entes locales los principios de autonomía y de descentralización, que ha de ser llevado a sus últimas consecuencias a favor de los entes locales y de los municipios.

De esta forma, el modelo se inserta entre el típico de la República alemana, reconociendo una cierta interiorización de los entes locales dentro de su estatus constitucional propio y entre los dos polos correspondientes al Estado y las comunidades autónomas y el modelo diseñado en Francia, desde el fenómeno descentralizador de 1982, en el que las regiones no pueden ejercer tutela ni control sobre los municipios.

Dentro de esos límites, es evidente que nuestra Constitución comprende esos dos modelos y del desarrollo constitucional y especialmente, de la aplicación jurisprudencial, puede decirse que dichas soluciones se



amoldan en cada circunstancia concreta a los valores y principios constitucionales, que son prevalentes.

Así, el análisis de la jurisprudencia constitucional en materia de autonomía local fortalece este concepto, dentro del marco constitucional (sin olvidar la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España en el Instrumento de 20 de enero de 1988 –BOE de 24 de febrero de 1989–) y legal, que fijan las competencias básicas de los entes locales y que hemos visto delimitada en la jurisprudencia (por todas, las STC de 28 de julio de 1981, 117/1984 de 5 de diciembre, 213/1988 de 11 de noviembre, 214/1989 de 21 de diciembre, 11/1999 de 11 de febrero y 51/2004 de 13 de abril).

De todo este conjunto normativo y jurisprudencial extraemos, a modo de conclusión, el núcleo básico de la autonomía local, residenciado en las siguientes notas características, a modo de principios generales:

a) La doctrina constitucional, según la cual, “la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado”, correspondiendo al Estado “la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia” de las entidades locales constitucionalmente necesarias.

b) “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, 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.”

c) Corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos.

d) Ahora bien, delimitada así la existencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legisla-

ción sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

## Bibliografía

“Doctrina Constitucional sobre Régimen Local: la STC 214/1989”, *Temas de Administración Local INAP-CEMCI*, Granada, 1990.

*Cuadernos de Derecho Local* (núms. 1 a 6), Fundación Democracia y Gobierno Local.

GONZÁLEZ RIVAS, J. J., *La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional (1980-2005)*, Thompson-Civitas, Madrid, 2005. ■