

Consideraciones sobre la STC 240/2006, de 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local

Juan José González Rivas

*Presidente de la Sección Séptima de la Sala Tercera
del Tribunal Supremo.*

*Letrado, excedente, del Tribunal Constitucional y
del Consejo General del Poder Judicial.*

Doctor en Derecho

1. El concepto de la autonomía local constitucionalmente garantizada en la jurisprudencia constitucional y su relación con el planeamiento urbanístico.

1.1. La autonomía local garantizada en la jurisprudencia constitucional. 1.1.1. La autonomía local y su garantía institucional. 1.1.2. El concepto de autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985. 1.1.3. La autonomía local como concepto jurídico de contenido legal. 1.1.4. Núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales. 1.1.5. Conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local y la competencia que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. 1.2. La autonomía local y su relación con el planeamiento urbanístico.

2. Naturaleza y alcance del procedimiento denominado "De los conflictos en defensa de la autonomía local" previstos en la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril.

3. La configuración constitucional de la ciudad de Ceuta.

4. La legitimación de la ciudad de Ceuta para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local.

5. El examen de la cuestión de fondo.

5.1. Planteamiento. 5.2. Análisis legal. 5.3. La resolución del caso en la sentencia.

5.4. Conclusiones de la sentencia. 5.5. Referencia al voto particular.

1. El concepto de la autonomía local constitucionalmente garantizada en la jurisprudencia constitucional y su relación con el planeamiento urbanístico

1.1. La autonomía local garantizada en la jurisprudencia constitucional

En el análisis de la STC 240/2006, de 20 de julio, que contiene el primer conflicto en defensa de la autonomía local, previsto en el artículo 75.bis de la LOTC, que regula el conflicto afectante a “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”, hemos de partir de la referencia a la jurisprudencia constitucional, en interpretación de la autonomía local que puede concretarse en los siguientes puntos.

1.1.1. La autonomía local y su garantía institucional

“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, y STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

1.1.2. El concepto de autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985

La Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo artículo 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” (STC 159/2001 de 5 de julio, FJ 5).

1.1.3. La autonomía local como concepto jurídico de contenido legal

“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).

1.1.4. Núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales

“La autonomía local consagrada en el artículo 137 de la CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 de la 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 artículos 137, 140 y 141 de la 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 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” (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4; reproducido después en las STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9, y 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

1.1.5. Conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local y la competencia que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas

“En la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (artículos 137, 141 y 142 de la CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre ‘las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas’ (artículo 149.1.18 de la CE) 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 artículo 149.1.18 de la CE, siendo ésa 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 Constitucional 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 (artículo 137 de la CE), cuestiones que

han sido abordadas en distintas resoluciones" (principalmente en las STC 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).

1.2. La autonomía local y su relación con el planeamiento urbanístico

Otra segunda perspectiva, de peculiar incidencia en la sentencia que analizamos, nos lleva a considerar cómo 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 (como reconoce la STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

Por otra parte, no podemos olvidar 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 artículo 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.

Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional ha elaborado una importante 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, de que "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 artículo 2 de la LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia.

Pues bien, según reitera la doctrina constitucional, "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).

En todo caso, 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).

En suma, en este primer momento de reflexión hemos analizado dos perspectivas esenciales: a) la garantía institucional de la autonomía local, en defensa de los intereses del ente y compatible con un control de legalidad, asumible por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues la autonomía no es sinónimo de soberanía, y b) la proyección de esta autonomía en el ámbito del planeamiento urbanístico.

2. Naturaleza y alcance del procedimiento denominado "De los conflictos en defensa de la autonomía local" previstos en la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril

Al tratarse del primer asunto que examina el Tribunal Constitucional en el ámbito de este procedimiento, interesa destacar algunas notas características del mismo.

La exposición de motivos de la Ley orgánica 7/1999 nos indica que "al amparo de lo previsto en el artículo 161.1.d) de la Constitución se regula un nuevo procedimiento, denominado 'De los conflictos en defensa de la autonomía local'. Estamos 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 artículo 161.1 de la CE, ni del contemplado en el artículo 161.2 de la CE. Tampoco puede considerarse una variante de ninguno de los procedimientos que, al amparo del epígrafe d) del artículo 161.1 de la 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 artículo 161.1.d) de la 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.

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, que tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias ante el Poder Judicial [artículo 153.c) de la CE y artículo 63.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local], en los casos asumibles por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de incompetencia o manifiesto quebrantamiento del ordenamiento jurídico.

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.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional subrayó, tras la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias, 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” (STC 31/1981, de 28 de julio, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

De este modo, la Ley orgánica 7/1999 regula la garantía constitucional de la autonomía local y pueden 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” (artículo 75.bis.1 de la LOTC) frente a las vulneraciones imputables tanto al legislador estatal como al legislador autonómico.

El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y su especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales sobre la base de un único motivo de inconstitucionalidad: la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada, y 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” (artículo 59.2 de la LOTC), en el párrafo b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC contemple la posibilidad de un número de municipios que supongan, al menos, un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la norma objeto del conflicto y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente, y en el párrafo c) del mismo artículo señale un número de provincias que supongan, al menos, la mitad de las provincias existentes en el ámbito de aplicación de la norma impugnada y representen, además, como mínimo, la mitad de la población oficial de ese ámbito territorial.

Para el caso de Canarias y las Islas Baleares, la legitimación se extiende, frente a disposiciones con rango de ley, emanadas de las respectivas comunidades autónomas, a tres cabildos y dos consejos insulares, aun cuando, en ambos casos, no se alcance el porcentaje de población exigido en el artículo 75.ter.1 (nueva disposición adicional tercera 2 de la LOTC).

En el ámbito del País Vasco, a las legitimaciones del artículo 75.ter.1 se suma, frente a las normas con rango de ley de cualquier procedencia, la de las correspondientes juntas generales y las diputaciones forales de cada territorio histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha comunidad autónoma (disposición adicional cuarta, dos).

3. La configuración constitucional de la ciudad de Ceuta

En este caso, el conflicto lo suscita la ciudad de Ceuta, por lo que la sentencia analiza, en primer lugar, la legitimación para promover el conflicto en defensa de la autonomía local. 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), y alega la ciudad de Ceuta que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el artículo 75.ter.1 de la LOTC, tanto en el epígrafe a) como en el b), para promover el conflicto frente a la Ley 55/1999, de 29 de diciembre (artículo 68), 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 Tribunal, en primer lugar, verifica el carácter de ente municipal de la parte promotora del conflicto, ya que según el artículo 59.2 de la 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 artículo 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 (ATC 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 artículo 68 de la Ley 55/1999, 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 artículo 144.b) de la 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 artículo 144 de la 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 (artículo 147.1 de la 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.

Concluye el Tribunal Constitucional, en los razonamientos de la sentencia analizada, que una vez 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, como hemos subrayado, previsiones específicas relativas a las islas, cabildos, consejos insulares, juntas generales y diputaciones forales (artículo 6, por el que se añaden las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la LOTC).

La sentencia ratifica la condición de ente local de Ceuta partiendo de los siguientes razonamientos:

a) Tal condición le puede ser atribuida a partir de las previsiones de los artículos 137 y 140 de la 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, pues 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 Administra-

ción del Estado y régimen económico y financiero, especialmente.

b) En apoyo de esta conceptualización 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 (artículo 4) o al territorio municipal de Ceuta como delimitación del territorio de la ciudad (artículo 2). También la condición de concejales que ostentan los miembros de la Asamblea de Ceuta (artículo 7.2) y la de Alcalde que corresponde al Presidente de la ciudad (artículo 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 (artículo 140 de la CE) por los alcaldes y concejales (condición de Alcalde que ostenta el Presidente; de concejal que debe reconocerse a los miembros de la Asamblea).

c) Tal conceptualización parece también avalada por la aplicación de la legislación reguladora de la Administración local en el ámbito competencial (artículos 12.2 y 25) respecto de materias tales como el régimen electoral de la Asamblea de la ciudad (artículo 7), el régimen jurídico administrativo (artículo 3), la función pública (artículo 31) y el régimen económico y financiero (artículos 34, 36 y 38).

4. La legitimación de la ciudad de Ceuta para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local

A continuación, la sentencia que analizamos, una vez verificada la condición de la ciudad de Ceuta como ente municipal, examina si concurren en ella o no los requisitos requeridos por la Ley orgánica 7/1999 para ostentar la *legitimitio ad causam* a fin de poder plantear el conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley que impugna, lo que supone traer a colación el artículo 75.ter.1 de la LOTC, que establece quiénes están legitimados para plantear los conflictos en defensa de la autonomía local.

La disposición legal que la actora entiende lesiva de su autonomía local constitucionalmente garantizada es el artículo 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.

La ciudad de Ceuta alega que cumple los requisitos de legitimación exigidos por el artículo 75.ter.1 de la 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.

Desde este punto de vista, la sentencia recurrida afirma que Ceuta reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC; esto es, que el conflicto se ha 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, 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, de 60.108 habitantes.

La constatación por el Tribunal 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 artículo 75.ter.1.b) de la LOTC hace innecesario examinar si también se encuentra legitimada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75.ter.1.a) de la LOTC.

5. El examen de la cuestión de fondo

5.1. Planteamiento

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, la sentencia se centra en determinar si los dos párrafos introducidos por el artículo 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", lo que constituye el canon específico del conflicto en defensa de la autonomía local (artículos 75.bis.1 y 75.quinquies.5 de la LOTC) que debe aplicarse para enjuiciar las normas impugnadas a fin de declarar "si existe o no vulneración" de aquélla.

La sentencia delimita el contenido y la extensión del canon del modo siguiente:

a) 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 (artículos 137, 140, 141, 142 de la CE).

El canon que el Tribunal aplica para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 de la CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que considera definitorios de “los elementos esenciales” o del “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales.

b) 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 artículo 137 de la 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.

c) 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 el Tribunal deberá tener en cuenta también la norma estatutaria para la resolución del presente conflicto.

Llegados a este punto, antes de proceder a examinar los dos párrafos introducidos por el artículo 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, y 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, habrá que examinar el contexto legal en el que nos movemos, sin olvidar que la ciudad promotora del conflicto alega que, de acuerdo con lo establecido en la STC 61/1997, el Estado carece de compe-

tencias 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.

Esta laguna legal, al no contemplarse en el régimen de las comunidades autónomas (así, en el *Manual de Derecho Urbanístico*, tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Ricardo Estévez Goytre, Comares, 1999, p. 52 a 57) va a ser decisiva en la resolución del conflicto, sin olvidar la previsión contenida en la disposición adicional tercera de dicha Ley.

5.2. Análisis legal

En el contexto normativo en que nos movemos, procede realizar una cierta sistemática normativa de la cuestión planteada y de su incidencia en el tema de debate:

1. Por la Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo, se aprobó el Estatuto de autonomía de Ceuta, cuyo artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 7.2 dispone que los miembros de la Asamblea de Ceuta ostentan también la condición de concejales; y el artículo 15, que el Presidente tiene también la condición de Alcalde.

El artículo 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.”

2. 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 promulga a tal efecto.”

La Ley 6/1998, de 13 de abril, se dictó precisamente como consecuencia de la citada sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, 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 y 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 aquella Ley. El Estatuto de autonomía de Ceuta atribuye el urbanismo con carácter exclusivo a la ciudad de Ceuta. Así, su artículo 21.1 y 2, ya citado.

3. 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 modi-

ficaciones 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.”

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 atribuírsela. El Estado carece hoy en día de competencias sobre el planeamiento urbanístico, tal como se estableció en la STC 61/1997, de 20 de marzo, al señalar 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 calificadoros y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación” (FJ 6).

“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 [...] dado que a partir de los artículos 148 y 149 de la 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).

4. El Real decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, 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, y 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 artículo 21.1.1 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.

“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, 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.

En el Acuerdo de la Comisión Mixta se atribuye 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, 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: artículo 118 del Texto refundido sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 26 de julio de 1992).

Así pues, el referido Acuerdo 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 a la vista del Real decreto 2495/1996 carecía de competencias en planeamiento urbanístico, correspondiendo exclusivamente a la ciudad de Ceuta, por expresa disposición legal, todas las relativas a esta materia.

5.3. La resolución del caso en la sentencia

La STC 61/1997 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 (establecimiento 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).

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 municipi-

pal”: artículo 2 del EACta) es “parte integrante de la Nación española” (artículo 1 del 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” (artículo 21.1.1 del EACta). La competencia sobre esta materia, al igual que la correspondiente a todas las materias enumeradas en el apartado 1 del artículo 21 del 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” (artículo 21.2 del EACta).

Estas singularidades, a juicio de la sentencia examinada, impiden que la primera alegación de la ciudad de Ceuta pueda prosperar.

La STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró que el Estado carecía 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, sí contiene en su versión original una previsión sobre la competencia legislativa estatal en materia de urbanismo en Ceuta y Melilla, pues 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.”

La sentencia examinada reconoce que la ciudad de Ceuta no constituye una comunidad autónoma, no posee potestad legislativa; y su territorio no está integrado en una comunidad autónoma, que sería la instancia competente para dictar la legislación urbanística, por lo que 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 la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 50, declarando que, con independencia de cuál pueda ser en cada caso el alcance de la legis-

lación 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. 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 (artículo 21.1.1 del EACta) le corresponde a Ceuta “en los términos que establezca la legislación general del Estado” (artículo 21.2 del EACta).

Finalmente, una vez que se ha reconocido la competencia del Estado para legislar sobre el planeamiento urbanístico en el territorio de Ceuta, el Tribunal examina si los preceptos legales impugnados vulneran la autonomía local constitucionalmente garantizada a la ciudad, basándose en la doctrina sobre la participación de los entes locales en la actividad de planeamiento urbanístico, que se ve reforzada por la Carta Europea de la Autonomía Local, que admite el control administrativo de legalidad y de constitucionalidad, e incluso el de oportunidad de los actos de las entidades locales (artículo 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” (artículo 8.3).

Partiendo de estos presupuestos, se analizan por el Tribunal los párrafos cuestionados del modo siguiente:

1) Respecto del primer párrafo introducido en la disposición adicional tercera por la Ley 55/1999, se 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.

En este punto, la sentencia reconoce que la ley estatal frente a la que se promueve el presente conflicto no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada al citado municipio, por los siguientes razonamientos:

a) En primer lugar, el legislador competente para dictar la normativa urbanística, en este caso es el legislador estatal y 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 munici-

pales 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 artículo 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.

b) 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 (artículo 21.1.1 del EACta), esta última “en los términos que establezca la legislación general del Estado” (artículo 21.2 del EACta). El párrafo introducido por el artículo 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.

c) Por otra parte, la sentencia examinada tampoco acoge 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) la 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 en el sentido de 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” (STC 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 (STC 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). “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 artículo 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.

Reconoce la sentencia examinada que 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 artículo 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.

2) Respecto del segundo apartado introducido por la Ley 55/1999 en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, se 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.

Para dar respuesta a la impugnación de este segundo apartado también se parte, en la sentencia analizada, de la doctrina 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 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, y 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 aquello 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.

En efecto, el Tribunal Constitucional, en la STC 65/1998, de 18 de marzo, 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, pues "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" (STC 65/1998, FJ 14).

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, con posterioridad, ha sostenido 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.

5.4. Conclusiones de la sentencia

Las conclusiones a que conduce la sentencia son las siguientes:

1) 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, singularmente las referidas a la especial incidencia en Ceuta de intereses supralocales.

2) El artículo 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 del municipio.

3) 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 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.

5.5. Referencia al voto particular

En el voto particular se hace constar que la sentencia enfoca desde una perspectiva esencialmente municipal la competencia de aprobar definitivamente los planes de urbanismo que, sin embargo, se estima que es exquisitamente autonómica para el caso de Ceuta. Llega de esta forma a la conclusión de que una ley ordinaria del Estado puede entrar a comprimir o recortar las atribuciones de competencia de un Estatuto de autonomía aprobado por ley orgánica, cual es el caso del de Ceuta.

La razón de decidir del conflicto en defensa de la autonomía local 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.

En el voto 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 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 artículo 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 (artículo 20 del EACta)] tiene reconocidas en el artículo 21

de su Estatuto de autonomía las competencias que el artículo 148 de la CE reconocía a las comunidades autónomas del llamado primer nivel (artículo 143 de la CE) e, incluso, algunas propias del artículo 149 de la CE para las comunidades autónomas de segundo nivel, como procedimiento administrativo (artículo 20.20 del EACta), casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas (artículo 21.21), cajas de ahorro (artículo 21.22) o estadísticas para fines de la ciudad (artículo 21.23). Entre esas competencias asumidas en virtud del Estatuto se encuentra la que aquí ha interesado, de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (artículo 21.1 del 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” (artículo 21.2 del 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 artículo 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.

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) y esa conclusión no se comparte, concluyendo el voto que el conflicto en defensa de la autonomía local no ha sido eficaz en este caso concreto para garantizar las competencias asumidas estatutariamente por Ceuta. ■