

Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local

Luis Pomed Sánchez

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Letrado del Tribunal Constitucional*

1. El denominado conflicto en defensa de la autonomía local.

1.1. Aspectos procesales. 1.1.1. Legitimación selectiva. 1.1.2. Dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente. 1.1.3. Desdoblamiento de pronunciamientos. 1.2. La autonomía local “constitucionalmente garantizada”.

2. La sentencia 240/2006, de 20 de julio.

2.1. Consideraciones de la sentencia en torno al nuevo proceso constitucional, legitimación y construcción del canon. 2.2. El fondo urbanístico de la cuestión. 2.3. Dudas sobre la naturaleza de Ceuta y Melilla.

El año 2006 no ha sido pródigo en resoluciones del Tribunal Constitucional relevantes para la delimitación de la autonomía local. Hasta el punto de que únicamente dos sentencias del Pleno integran, en principio, dicha categoría: las STC 240/2006, de 20 de julio, y 365/2006, de 21 de diciembre.

En esta última sentencia el Tribunal Constitucional anula diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística, cuya constitucionalidad había sido cuestionada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número. 2 de Albacete.¹ Y lo hace en aplicación de la doctrina sentada en la STC 54/2002, de 27 de febrero, lo que excusa de una exposición pormenorizada de su contenido.

1. Concretamente se trata de los artículos 51.1.2.d) y e); 69.2.a) 1, 2 y 3; 69.2.b) y 71.3, este último “en cuanto se conecte con los apartados a) 2 y 3 del artículo 69.2; todos estos preceptos son declarados inconstitucionales y nulos –nulidad cuyos efectos se precisan en el FJ 8– “en la medida en que establecen deberes de cesión suelo dotacional o de aprovechamiento urbanístico para los propietarios de suelo urbano consolidado”.

Consecuentemente, la presente crónica anual se convierte en un comentario monográfico de la STC 240/2006, de 20 de julio, por la que se resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local número 4546/2000, promovido por la ciudad de Ceuta frente a la modificación de la disposición adicional tercera de la LRSV llevada a cabo por el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La ocasión parece propicia, pues nuestra atención se concentra en la primera sentencia resolutoria de este nuevo proceso constitucional, introducido por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril.

1. El denominado conflicto en defensa de la autonomía local

Antes de referir el contenido de la STC 240/2006 parece oportuno detenerse brevemente en la exposición de algunos de los principales aspectos del relativamente nuevo proceso constitucional en el que se ha dictado. Sin ánimo exhaustivo alguno, interesa dar cuenta tanto de los elementos procesales que incorpora, como del valor constitucional a cuya preservación sirve.

1.1. Aspectos procesales

Como es sabido, el denominado *conflicto en defensa de la autonomía local* fue introducido por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril. La creación de este nuevo proceso constitucional responde a las demandas formuladas en diversas ocasiones por las asociaciones de municipios y provincias, luego plasmadas en el llamado "Pacto Local".³ Al margen de los actores políticos debe reconocerse la decisiva intervención del Consejo de Estado, pues fue este órgano consultivo quien, en su Dictamen de 18 de junio de 1998, diseñaría en sus trazos fundamentales el nuevo procedimiento.⁴

3. Dicho Pacto arranca de la Asamblea Extraordinaria celebrada por la FEMP en La Coruña a finales de 1993, donde se reivindicó un pacto competencial y financiero. Sin embargo, esta reivindicación no se tradujo en ningún proyecto concreto hasta la aprobación de las "Bases para el Pacto Local" aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996, y en las que no figura reivindicación alguna de una vía procesal que permitiera a los entes locales acudir directamente al Tribunal Constitucional (*vid. El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, MAP-FEMP-INAP, Madrid, 1999, p. 39 y ss.). Donde sí hallamos una mención expresa de la "defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional" es en la propuesta del Gobierno, denominada "Bases para la negociación del acuerdo para el desarrollo del gobierno local", de 29 de junio de 1997 (*op. cit.*, p. 101 y ss.).

4. Como recuerda M. PULLIDO QUECEDO, "La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local", Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 3 (1999), p. 31, el Ministerio de Administraciones Públicas solicitó dictamen del Consejo de Estado sobre dos textos articulados. En el primero de ellos el objeto del conflicto estaba constituido por las "disposiciones o actos que tienen cobertura directa en leyes del Estado o de las comunidades autónomas", en tanto que el segundo se dirigía contra "las normas básicas del Estado con rango de ley o las leyes de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía constitucionalmente garantizada". Frente a estas alternativas, el Consejo de Estado auspició un nuevo proceso complejo, incorporando la eventualidad de la cuestión interna de inconstitucionalidad (el texto del dictamen fue consultarse íntegro en el trabajo citado, p. 271 y

Sea como fuere, el legislador se muestra muy satisfecho con la tarea realizada, pues en la exposición de motivos de la Ley orgánica declara que con ella “se perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que señala que las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. En este sentido, el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder”. Es lo cierto, sin embargo, que esa satisfacción no se ha plasmado en la literatura jurídica, donde han proliferado las críticas a este nuevo proceso.⁵ Hasta el punto de calificarse al nuevo proceso de “extraño híbrido”,⁶ o de “*rebuscada fórmula* confusa y un tanto arbitraria, en la que se lleva a cabo una curiosa mezcla de procedimientos constitucionales ya existentes, a fin de obviar o vencer, de manera oblicua, la imposibilidad legal de extender a los entes locales la legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad”.⁷

Como acertadamente ha señalado Javier Jiménez Campo, “el conflicto en defensa de la autonomía local [...] pretende, ante todo, *no ser*; no ser, quiero decir, una modalidad del recurso de inconstitucionalidad”.⁸ En efecto, para soslayar las dificultades que encierra la impugnación directa de la Ley por un sujeto distinto de los expresamente legitimados en el artículo 162.1.a) de la CE, el legislador no ha dudado en diseñar un auténtico “milagro procesal”⁹ plagado de obstáculos, cuya superación permite a los sujetos actores conseguir el preciado trofeo del planteamien-

ss.). En torno al origen del conflicto, *vid.*, por todos, M. SÁNCHEZ MORÓN, “Comentario al artículo 75.bis”, en J. L. REQUEJO PAGÉS, *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Consejo de Estado, Madrid, 2001, p. 1176 y ss.

5. Críticas expresadas con suma prudencia, como en el caso de G. FERNÁNDEZ FARRERES, “El conflicto en defensa de la autonomía local: Justificación, configuración jurídica y funcionalidad”, en *Anuario del gobierno local 2001. Configuración jurídica de la autonomía local. Municipio y transformaciones sociales. Urbanismo e inmigración*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 55 y ss. Adviértase, no obstante, que este autor concluye su estudio afirmando que “vistos el fundamento y la configuración del conflicto, no dejan de planear serias dudas acerca de la funcionalidad de este nuevo cauce jurisdiccional para la protección y defensa de la autonomía local” (p. 74).

6. M. D. CABELLO FERNÁNDEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003, p. 97. Esta autora precisa, más adelante, que se trata de un híbrido entre el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia (p. 127 y ss.).

7. J. M. PORRAS RAMÍREZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, p. 72 y ss.

8. En “Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la Ley)”, REDC núm. 59 (2000), p. 15. En parecidos términos, M. SÁNCHEZ MORÓN, “Comentario al artículo 75.bis”, *op. cit.*, p. 1182, quien afirma que la fórmula finalmente adoptada “alambicada y un tanto absurda no puede en realidad ocultar la realidad de las cosas: que se ha abierto una vía de impugnación o de recurso directo contra normas con rango de ley”.

9. En feliz expresión de F. SOSA WAGNER, “El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal”, *Civitas Europa*, núm. 5 (2000), p. 45 y ss.

to de una cuestión interna de inconstitucionalidad y el pronunciamiento “en su caso” (según la expresión del artículo 75. quinquies.5 y 6 de la LOTC) de la *segunda sentencia*, donde ya se decidirá la suerte de una ley que el propio Pleno del Tribunal ha declarado inconstitucional al afirmar que existe vulneración de la “autonomía local constitucionalmente garantizada”.¹⁰

Visto el resultado, el legislador puede sentir un legítimo motivo de orgullo al constatar que el *novum* procesal creado en 1999 no ha contribuido en absoluto a la sobrecarga de trabajo que padece el Tribunal Constitucional. En efecto, entre 1999 y 2005 apenas se han promovido catorce conflictos en defensa de la autonomía local, de los que únicamente ocho han superado el trámite de admisión y sólo uno, el número 4546-2000, planteado por la ciudad de Ceuta, ha sido resuelto por sentencia.¹¹

Exclusivamente desde el punto de vista procesal, tres de las decisiones adoptadas en el diseño final del conflicto en defensa de la autonomía local merecen nuestra atención. Se trata de la legitimación selectiva, la exigencia de dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente y figura de la doble sentencia.

1.1.1. Legitimación selectiva

Como es sabido, el artículo 75.ter.1 de la LOTC legitima para plantear estos conflictos *unidireccionales*¹² al “municipio o provincia que sea destinatario único de la ley; un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente” o “un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”. Según ha afirmado Javier García Roca, esta legitimación selectiva refleja una “prudente opción procesal [...] la de un conflicto podríamos decir que pensado en ‘interés de Constitución’, dirigido a preservar una esfera de contenidos acantonados en la órbita de la autonomía local, antes que a defender los intereses de cada uno de los entes locales, que siempre pueden hacer valer sus intereses particulares ante la jurisdicción contencioso-administrativa o a través de la cuestión de inconstitucionalidad”.¹³

10. Sendas críticas de esta dualidad de pronunciamientos definitivos en A. J. GÓMEZ MONTORO, “La garantía constitucional de la autonomía local (algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la LOTC)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 1 (1999), p. 29 y ss., y M. D. CABELLO FERNÁNDEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, *op. cit.*, p. 226 y ss.

11. Esta es la relación de conflictos promovidos anualmente: 2000 (3), 2001 (2), 2002 (1), 2003 (2), 2004 (4) y 2005 (2). De los dos conflictos promovidos en 2002 el núm. 4765-2002 fue inadmitido por el ATC 419/2003, de 16 de diciembre, confirmado en súplica por el ATC 46/2004, de 10 de febrero; a su vez, los cuatro planteados en 2004 fueron inadmitidos por los ATC 360 a 363/2005, de 11 de octubre. Aunque el número 2179-2000 superó el trámite de admisión, se declaró extinguido por pérdida de objeto en el ATC 513/2004, de 14 de diciembre.

12. J. JIMÉNEZ CAMPO, “Política de la constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 18.

13. J. GARCÍA ROCA, “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, en VV. AA., *La reforma del régimen local*, número extraordinario de *Justicia Administrativa* (2000), p. 17.

Ciertamente, ha primado la prudencia en la definición de la legitimación activa, acaso por las dudas que pudieran aquejar al propio legislador en punto a la constitucionalidad del nuevo proceso. Sin embargo, esa prudencia se ve empañada por algunas distorsiones, en algunos casos generadas por la propia Ley orgánica 7/1999 y, en otros, preexistentes a la acción del legislador estatal.

En este último bloque destaca nuestra “planta municipal”, caracterizada por el minifundismo y que, por ello mismo, dificulta la transformación de los ayuntamientos en *organizaciones estratégicas*¹⁴ con capacidad efectiva para “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos”, según los términos del artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local. Ese minifundismo municipal transforma la prudencia en la alambicada fórmula adoptada por el legislador: al menos un séptimo de los municipios de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley que representen un sexto de la población, cuya virtualidad disuasoria a nadie escapa. Así, según nos recordó Manuel Pulido Quecedo, para impugnar una norma con rango de ley estatal es preciso un número mínimo de municipios de 1.156, con una población que supere los 6.611.566 habitantes; en el caso de las comunidades autónomas pluriprovinciales, las cifras van desde los 321 municipios necesarios en Castilla y León hasta los doce que bastan en las Islas Canarias; por lo que se refieren a las uniprovinciales, son necesarios treinta y nueve municipios en la Comunidad Foral de Navarra, frente a los diez de las Islas Baleares.¹⁵ Especialmente en el caso de normas estatales, el elevado número de municipios precisos implica que sólo las dos principales formaciones políticas estén en condiciones de aunar tantas voluntades municipales. Comoquiera que esas mismas formaciones políticas cuentan con una representación parlamentaria que supera históricamente con creces los mínimos para interponer un recurso de inconstitucionalidad, puede fácilmente concluirse que la formalización de conflictos en defensa de la autonomía local frente a disposiciones con rango de ley estatal, y de aplicación generalizada al territorio nacional, será rigurosamente excepcional.¹⁶

La primera de las dificultades generadas por el propio legislador orgánico es la relativa al “municipio o provincia que sea destinatario único de la ley”. Induda-

14. Según la expresión empleada en el *Libro blanco para la reforma del gobierno local en España*, Ministerio de Administraciones Públicas-Diputación Provincial de Zaragoza, Madrid, 2005, p. 12.

15. M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, op. cit., p. 61 y ss. Obviamente, los datos deben actualizarse conforme a las cifras de población declaradas oficiales por el Gobierno (en el momento de escribir estas líneas, las referidas a 1 de enero de 2006 por el Real decreto 1627/2006, de 29 de diciembre, cuya pormenorización puede hallarse en www.ine.es/pob06/pob06menu.htm).

16. Al respecto, recuérdese que el único conflicto en defensa de la autonomía local promovido frente a una ley estatal (el número 4765-2002, planteado por 1.185 municipios, en relación con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria) fue inadmitido porque los defectos insubsanables o no subsanados en plazo padecidos por algunos de esos municipios en los trámites previos a la formalización del conflicto determinaron la insuficiencia del número de entidades locales promotoras (ATC 419/2003, de 16 de diciembre).

blemente, esta previsión no plantea mayores problemas cuando se trate de ley singular o de caso único,¹⁷ supuesto al que, como más adelante tendremos ocasión de comprobar, se ha asimilado esta regla de legitimación en la STC 240/2006. Sin embargo, el legislador parece no haber reparado en la peculiar posición constitucional de los municipios de Ceuta y Melilla. Son los dos únicos municipios no integrados en ninguna comunidad autónoma y para los cuales las diversas reservas de ley precisan del concurso del legislador estatal en unos términos no equiparables al resto de los municipios.¹⁸

Particularmente desafortunada resulta, finalmente, la regla de legitimación provincial. Según hemos recordado, el artículo 75.ter.1.c) de la LOTC reconoce legitimación activa a “un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”. Evidentemente, esta regla no es de aplicación, por las razones ya reseñadas, a los cabildos insulares de Canarias. Pues bien, de las restantes nueve comunidades autónomas pluriprovinciales se da la circunstancia de que hasta cinco cuentan con una composición provincial impar (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y País Vasco), por lo que es de suyo imposible hallar el número de provincias que supongan *al menos la mitad de las existentes*. A esta restricción de la legitimación cabe añadir la existente para las provincias de Extremadura, dado que Cáceres no podrá en ningún caso impugnar por sí sola normas autonómicas que eventualmente puedan afectar a la autonomía provincial al no disponer “como mínimo” de la mitad de la población oficial.

1.1.2. Dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente

La solicitud preceptiva de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente (artículo 75.ter.3) representa un filtro o “requisito de seriedad”¹⁹ del conflicto que se pretende plantear. No estamos, por tanto, en presencia de una “fase previa o de conciliación anterior a la demanda”²⁰ equivalente al requerimiento previo del conflicto de competencia (artículo 63 de la LOTC). Mientras que con el requerimiento previo se persigue agotar las vías para evitar la formali-

17. La existencia de leyes singulares es una constante de nuestro Derecho municipal. Es el caso, destacadamente, de Barcelona, cuyo “régimen de carta” está ahora configurado por la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, y la Ley de las Cortes Generales 1/2006, de 13 de marzo, y de Madrid, municipio regido por la Ley de las Cortes Generales 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad. Sobre el régimen de este último municipio, *vid.* J. FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Madrid. Área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su comunidad autónoma*, Colex, Madrid, 2005.

18. Nótese que la Ley orgánica 7/1999 ha previsto regímenes excepcionales de legitimación para los cabildos y los *consells insulars*, órganos duales a los que se exime del requisito poblacional cuando se trata de impugnar leyes de las comunidades autónomas de Canarias y de las Islas Baleares (disposición adicional tercera de la LOTC), así como para los territorios históricos del País Vasco, al reconocer legitimación tanto a las juntas generales como a las diputaciones forales (disposición adicional cuarta de la LOTC).

19. *Vid.* M. SÁNCHEZ MORÓN, “Comentario al artículo 75.ter”, *op. cit.*, p. 1200.

20. Así la define J. GARCÍA ROCA, “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, *op. cit.*, p. 22 y ss.

zación del proceso, ofreciendo a la instancia competente para ello la posibilidad de reconsiderar su actuación, la solicitud de dictamen se dirige a un órgano que, por su carácter consultivo, carece de facultades para dar satisfacción a la entidad o entidades locales perturbadas en su autonomía local constitucionalmente garantizada; en especial, porque esa perturbación se produce directamente por una norma con rango de ley, sobre la que los órganos consultivos están privados de poder dispositivo alguno.

Ahora bien, ese mismo “requisito de seriedad” resulta desvirtuado por mor de lo dispuesto en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en cuanto que, como bien ha apuntado Manuel Pulido Quecedo, “permite una cierta disponibilidad a las comunidades autónomas, en el sentido de que la *función consultiva autonómica y de los entes forales* puede articularse bien mediante un órgano consultivo específico como los creados en la casi totalidad de las comunidades autónomas y en la foral de Navarra o bien por los servicios jurídicos de la Administración activa, esto es, del Gobierno u órgano ejecutivo de cada comunidad o ente foral”.²¹ Abstracción hecha de lo dudosa que resulta la adecuación de esta decisión legislativa a la doctrina establecida en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, es lo cierto que la principal virtualidad del dictamen es la de disuadir a las entidades locales de que planteen el conflicto. Virtualidad que resulta notablemente atemperada si pensamos que, frente a la mayoría absoluta de las corporaciones locales requerida para iniciar todo el procedimiento, basta la mayoría simple para plantearlo en el mes siguiente a la recepción del dictamen (artículo 75. quater.2 de la LOTC).²²

1.1.3. Desdoblamiento de pronunciamientos

El desdoblamiento de la resolución del conflicto en dos fallos sucesivos se trata de una aportación del Consejo de Estado. Para la Comisión Permanente del alto cuerpo consultivo, en su dictamen de 18 de junio de 1998, “Es viable el planteamiento inicial de la defensa directa en sede constitucional por las entidades locales de la autonomía que tienen reconocida constitucionalmente, a través del mecanismo de un conflicto constitucional de competencias”, si bien reconoce que “para que éste sea identificable sin dudas como una competencia nueva del Tribunal, distinta de las que ya tiene, habrá que extremar el trazado de sus perfiles diferenciales respecto de éstas, de modo que resulten singulares y no quepa oponerles la tacha de ser un expediente artificioso capaz de desnaturalizar las competencias actuales o el sistema mismo de justicia constitucional”.

21. M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, op. cit., p. 74.

22. Al respecto, M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, op. cit., p. 78 y ss., cuyos argumentos no se ven alterados por la modificación de la Ley de bases llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Entre los aspectos que el Consejo de Estado entiende que precisan una reconsideración destaca justamente la sentencia. Al respecto apunta que “merece serias reservas a este Consejo la regulación proyectada en punto a los pronunciamientos que puede contener la sentencia que resuelva el conflicto y, en particular, la posibilidad de que declare la inconstitucionalidad del precepto o preceptos de la ley impugnada. Se verifica con esta previsión un salto injustificado tanto en cuanto a las exigencias de congruencia del fallo con las pretensiones deducidas como respecto de la actual inadmisión de declaraciones de inconstitucionalidad por vías distintas de las específicamente previstas con tal fin”. Interesa reproducir en su integridad la argumentación empleada por el órgano consultivo en defensa de su propuesta alternativa, de desdoblamiento de los pronunciamientos:

“Para evitar estas trabas y, a la vez, posibilitar eventualmente un pronunciamiento de inconstitucionalidad podría pensarse en conectar el conflicto en defensa de la autonomía local con alguna de las vías hoy reconocidas para producir declaraciones de inconstitucionalidad. Este engarce, por otra parte, ya está previsto para otro caso –como es el recurso de amparo– cuyo modelo podría acogerse. Así, el artículo 55.2 de la LOTC dispone que ‘en el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva sentencia, con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes’.

“Aprovechando esta posibilidad de planteamiento de la ‘autocuestión’ o ‘cuestión interna’ por una sala del Tribunal Constitucional con motivo de la estimación de un recurso de amparo, podría tomarse el mecanismo para que, tras una sentencia estimatoria de la vulneración de la autonomía local al resolver un conflicto en defensa de esa autonomía (y circunscrita a determinar la titularidad de la competencia controvertida), se pudiera producir una segunda sentencia sobre la inconstitucionalidad de la ley vulneradora a partir de la decisión de un órgano ya legitimado para abrir la vía a ella conducente.

“Precisamente para evitar toda interferencia del nuevo conflicto con el cauce del recurso de inconstitucionalidad, en el último anteproyecto se ha omitido –correctamente, a juicio del Consejo de Estado– una previsión que figuraba en el borrador inicial y que introducía, de modo análogo a lo dispuesto en el artículo 67 de la LOTC para los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí, el llamado expediente de transformación procesal. Tal transformación –hay que advertirlo para destacar la improcedencia de su aplicación a los conflictos en defensa de la autonomía local– opera en el seno de un conflicto de carácter constitucional previsto en la propia Constitución [artículo 161.1.c)] y que se suscita entre entes con órganos legitimados directamente para interponer recurso de inconstitucionalidad [artículo 162.1.a)], circunstancias ambas que no concurren en los nuevos conflictos proyectados.

“En definitiva, se consideraría admisible y razonable la configuración de un conflicto en defensa de la autonomía local que desembocara en una sentencia exclu-

sivamente destinada a determinar la titularidad de la competencia controvertida –más próximo, pues, al modelo de los conflictos entre órganos constitucionales para los que el artículo 75.2 prevé una sentencia con pronunciamiento limitado– y engarzar la eventual sentencia estimatoria de la vulneración de la autonomía local con la posibilidad expresamente consignada de que el propio Tribunal Constitucional se plantee una cuestión de inconstitucionalidad en términos semejantes a los del artículo 55.2 de la LOTC.

“Un diseño tal ofrecería la virtud de incorporar una competencia nueva del Tribunal Constitucional ajustada en todos los extremos a su naturaleza específica y que no afectaría, con los consiguientes riesgos –abiertos o encubiertos– de inconstitucionalidad, a los procedimientos ya conocidos.”

Se justifica así “este extraordinario hallazgo de la sentencia desdoblada en fallos sucesivos”,²³ cuya artificiosidad, muy a pesar de los ingentes esfuerzos argumentales desplegados por el Consejo de Estado, a nadie escapa. El contenido puramente declarativo de la primera sentencia no puede hacernos olvidar que, supuesto que la resolución sea estimatoria del conflicto, su contenido principal consiste en la apreciación de la existencia de “vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada” (artículo 75. quinquies.5), esto es, en la imputación a la norma con rango de ley de un vicio de inconstitucionalidad, formulada por el órgano jurisdiccional que ostenta el monopolio de rechazo de las normas legales en las que concurra este defecto. A partir de aquí, el planteamiento de la cuestión interna de inconstitucionalidad ha de considerarse la consecuencia inexorable de la primera sentencia.

Difícilmente puede atisbarse otra razón para la disociación de pronunciamientos que la voluntad de disipar cualquier duda en torno a la constitucionalidad del nuevo proceso, saltando así por encima del obstáculo, aparentemente infranqueable, que se alzaba en el artículo 162.1.a) de la CE, en punto al cuestionamiento directo de la constitucionalidad de las normas con rango de ley.²⁴ En particular, parece escasamente convincente el recurso a la disociación entre “inconstitucionalidad por incompetencia” y “nulidad” que arrancarían de la STC 195/1998, de 1 de octubre.²⁵ En esta resolución, el Tribunal Constitucional señala que “la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la comunidad autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente” (FJ 5, al que expresamente remite el fallo). Esto es, la nulidad de la norma legal se difiere hasta tanto se adopten, por la comunidad autónoma competente, las medidas de

23. J. JIMÉNEZ CAMPO, “Política de la constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 17.

24. Esta impresión se refuerza con la lectura del proyecto de ley de reforma de la LOTC, actualmente en trámite parlamentario. A diferencia de lo que sucede con la cuestión interna de inconstitucionalidad del artículo 55.2, para la cuestión interna del conflicto en defensa de la autonomía local no se prevé el establecimiento de su carácter previo (*vid.* “Informe de la Ponencia”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie A*, núm. 60-9, de 5 de diciembre de 2006).

25. Como sostiene J. GARCÍA ROCA, “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, *op. cit.*, p. 27.

protección ambiental adecuadas. Ésta era la única solución posible a la luz del artículo 53.3 de la CE, toda vez que el Tribunal Constitucional, en su calidad de poder público sujeto a la Constitución, no podía privar de protección a un espacio ambiental como el implicado en la controversia competencial resuelta en la STC 195/1998.²⁶

Dicho esto, cabe añadir como colofón de estas consideraciones generales que una de las principales conclusiones de la STC 240/2006, de 20 de julio, es el respaldo de la constitucionalidad del nuevo proceso. El Tribunal Constitucional no formula reparo alguno a este respecto, acaso por inexistencia de un cauce procesal adecuado para articularlo. Una ausencia que, por otra parte, pone claramente de relieve la singular posición de la LOTC en nuestro ordenamiento, la especial función constitucional que cumple, hasta el punto de que bien puede afirmarse que integra, junto con la propia norma suprema, un todo inseparable que enmarca las reglas esenciales del juego democrático.

1.2. La autonomía local “constitucionalmente garantizada”

Como bien ha señalado Miguel Sánchez Morón, el conflicto en defensa de la autonomía local es “un proceso constitucional de naturaleza claramente impugnatoria de normas con rango de ley, aunque por un motivo tasado y con una regla específica de legitimación”.²⁷ Ese motivo único, que define la naturaleza extraordinaria del

26. En la propia sentencia se dice al respecto (FJ 5):

“En los procesos constitucionales como el presente en los que se dirimen conflictos competenciales entre el Estado y una comunidad autónoma, el objeto primordial de la sentencia radica en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por ello, una vez alcanzada esta conclusión fundamental, deben evitarse al máximo los posibles perjuicios que esta declaración puede producir en el entramado de bienes, intereses y derechos afectados por la legislación que ha resultado objeto de la controversia: en el caso aquí enjuiciado, la protección, conservación, restauración y mejora del espacio natural de las Marismas de Santoña. Desde la perspectiva constitucional no pueden resultar indiferentes los efectos perjudiciales que, de forma transitoria pero no menos irreparable, pudiera tener su decisión sobre esta zona protegida. Se trata, además, de unos perjuicios ajenos, e incluso abiertamente contrarios, a las pretensiones deducidas en este proceso por quien ha planteado el presente recurso de inconstitucionalidad.

Es cierto que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado ya el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, pero no lo es menos que este Plan es previo a la declaración de parque, reserva natural u otra de las figuras previstas en la legislación vigente. Por ello, en tanto la comunidad autónoma no ejerza la competencia que en esta sentencia le reconocemos, la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas. Se trata, además, de intereses y perjuicios que trascienden el plano nacional, como lo demuestra el contenido de la sentencia, de 2 de agosto de 1993, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona.”

27. M. SÁNCHEZ MORÓN, “Comentario al artículo 75.bis”, *op. cit.*, p. 1183. Más adelante, p. 1188, añade que “lo que diferencia, por tanto, el citado conflicto del recurso de inconstitucionalidad es la finalidad específica que persigue, frente al carácter ordinario y universal de dicho recurso, y de ahí que tenga y pueda tener una regla especial de legitimación conforme a lo dispuesto en el artículo 162.2 de la Constitución”.

conflicto, no es otro que la lesión de la “autonomía local constitucionalmente garantizada” (artículo 75.bis.1 *in fine*). Convendrá que, antes de ver su análisis en la STC 240/2006 nos aproximemos tímidamente a esta noción.

A este respecto parece oportuno recordar que, en lo que ahora estrictamente interesa, el artículo 137 de la Constitución contempla a los municipios desde una doble perspectiva: mirando hacia el pasado, constata su preexistencia; ordenando el futuro, prolonga esa existencia con carácter necesario, al tiempo que garantiza su autonomía para la gestión de los intereses propios. Ha sido justamente la autonomía local el elemento constitucional que mayor atención ha recibido de nuestra literatura jurídica. Una atención por lo común articulada en torno al concepto de garantía institucional, aun cuando algunos autores se han mostrado críticos con la utilización de esta categoría como vía más adecuada para interpretar el principio de autonomía local.²⁸ Esta crítica se explica, en buena medida, por el hecho de que, como ha señalado Luis Ortega Álvarez, “entre nosotros la utilización de la garantía institucional ha operado más como un principio del *deber ser* de la institución local, que como un respeto a como *era*. No es, por tanto, un concepto meramente negativo”.²⁹

Dicho de otro modo, la garantía constitucional de la autonomía local no representa, entre nosotros, un límite a la acción del legislador democrático; antes al contrario, se trata de una decisión fundamental del constituyente cuya realización se encomienda a los diversos legisladores democráticos. Consecuentemente, más que de garantía –sinónimo de preservación– institucional cabría hablar de mandato –sinónimo de materialización– de instituto con los perfiles trazados por el poder constituyente.

Algo así se apunta en el *Libro blanco para la reforma del gobierno local en España*, donde, tras reproducir los artículos 3.1 (definición de la autonomía local) y 4.4 (presunción de plenitud y complitud de las competencias locales) de la Carta Europea de la Autonomía Local, se afirma:

“Ambos artículos configuran una visión de la autonomía local alejada de la manera tradicional que la caracteriza como un núcleo indisponible para el legislador sectorial. La define en positivo no tanto para limitar cuando para delimitar. La Carta Europea prescribe que no se trata de preservar una institución protegiéndola, sino

28. Una precisa síntesis de las distintas posiciones habidas al respecto puede hallarse en M. D. CABELLO FERNÁNDEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local*, *op. cit.*, p. 27 y ss. Asimismo, resulta de especial interés la lectura de J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 32 y ss., donde el autor propugna la interpretación de la autonomía local como una garantía constitucional que “es por tanto, en definitiva, una predisposición o criterio interpretativo, cuyo efecto sería la interpretación del contenido de la autonomía local no en los términos protectores que inspiran la noción de contenido esencial de los derechos fundamentales, esencialmente protectores, sino en razón de parámetros configuradores de instituciones y cuya consecuencia es la exigencia de un contenido indispensable para el despliegue de las funciones que la institución tiene constitucionalmente asignadas” (p. 37).

29. L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, en VV.AA., *La reforma del régimen local*, número extraordinario de *Justicia Administrativa* (2000), p. 43.

de dar contenido a un poder político legitimado democráticamente. Por tanto, el municipio no tiene derechos frente al Estado o las comunidades autónomas, sino competencias compartidas con el Estado y las comunidades autónomas.³⁰

Por otro lado, esta comprensión de la autonomía local pone el acento en su contenido objetivo, que ha sido, justamente, aquel al que primordialmente ha atendido la jurisprudencia constitucional. Atención primordial que se explica, claro es, por la inexistencia, hasta la aprobación de la Ley orgánica 7/1999, de una vía procesal que permitiera a los entes locales –destacadamente, a los municipios– defender ante el Tribunal Constitucional la autonomía que la Constitución les reconoce, lo que ha significado que los procesos constitucionales atinentes a la autonomía local se hayan configurado básicamente como procesos de depuración objetiva del ordenamiento y no como satisfacción, al menos no *prima facie*, de una imposible *vindicatio potestatis*. Pero más allá de esta razón, hay un fundamento en la propia naturaleza de la jurisdicción constitucional que propende a la primacía de lo objetivo: el Tribunal Constitucional participa *en clave negativa* en la función de dirección política, mediante la identificación de los límites de la acción legítima de los poderes constituidos, señalando aquello que no puede decirse como contenido decisorio –normativo o jurisdiccional– en el discurso público, pero nunca imponiendo aquello que convenga decir.

El Tribunal Constitucional formula juicios de validez, que no de perfección, por lo que no está en su mano establecer como criterio el “óptimo constitucional”, supuesto que éste pueda identificarse.³¹ A este respecto, baste recordar que la doctrina sentada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, es un límite a las facultades de regulación del legislador democrático, no habiendo sido considerada ni tan siquiera por el propio Tribunal Constitucional como la imposición de un determinado y exclusivo contenido de la autonomía local, particularmente en materia de controles entre administraciones públicas.

Sentado esto, parece conveniente recordar la síntesis que de la doctrina constitucional sobre autonomía local se ofrece en la STC 159/2001, de 5 de julio.³²

30. *Libro blanco para la reforma del gobierno local en España*, *op. cit.*, p. 15. Anteriormente, p. 14, se ha apuntado que “la variable clave son las competencias”. Por ello mismo se auspicia, p. 61, la “tarea de completar el principio de autonomía local que se ha desarrollado entre nosotros dotándolo del correspondiente contenido competencial”.

31. Sobre este concepto, baste reproducir un breve pasaje del ATC 11/2006, de 17 de enero, donde se dice, para inadmitir una cuestión de inconstitucionalidad, que “no es preciso revisar el juicio ponderativo que ha formulado el órgano judicial para llegar a la conclusión de que en él no se persigue tanto la depuración del ordenamiento jurídico de las normas legales que vulneren la Constitución cuanto la consecución del ‘óptimo constitucional’ (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10 *in fine*). De aceptarse este planteamiento, el juicio de validez que este Tribunal Constitucional está llamado a efectuar se transformaría en un juicio de perfección, transformación que afectaría a la esencia misma de la norma constitucional, que no es un programa cerrado sino un texto abierto, un marco de coincidencias lo suficientemente amplio para albergar en su seno opciones diversas (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8)” (FJ 3).

32. En esta sentencia se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra diver-

Esa síntesis se abre con la afirmación de que la autonomía local “debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3 y 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, ó 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)” (FJ 4). Seguidamente se recuerda que en los artículos 137, 140 y 141 de la CE se plasma una *garantía institucional* de las autonomías provincial y municipal que, en cuanto tal “no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (STC 32/1981, FJ 3)” (*ibidem*).

Especial atención merece el papel que representa la Ley de bases de régimen local para la preservación de esa imagen de la institución. Al respecto, se dice en la STC 159/2001:

“El cauce y soporte normativo de esta garantía institucional es la Ley estatal de régimen local (la LBRL de 1985). Esta Ley puede a priori contener, por un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 de la CE, como, por otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 de la CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.

[...]

“Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el artículo 137 de la CE, ‘tiene una singular y específica naturaleza y posición en el ordenamiento jurídico (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado *bloque de la constitucionalidad* (artículo 28.1 de la LOTC)’, según dijimos, entre otras, en las STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FJ 5 y 12. Por consiguiente,

sos preceptos del Texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, aprobado por el Decreto legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio.

sólo en estos términos y partiendo de la dualidad de contenidos de la LBRL [...] puede afirmarse que el encaje constitucional esencial de la LBRL se encuentra en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, aunque por razones competenciales [...] también halle fundamento en el título competencial estatal del artículo 149.1.18 de la CE.” (FJ 4)

Todo ello conduce a la consideración de la autonomía local como “una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes 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” (*ibidem*). Añadiéndose a renglón seguido que “en la medida en que el constituyente no predeterminedó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que forman 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 sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”.

El Tribunal Constitucional hace así hincapié en la consideración de la autonomía local como una “garantía de autogobierno” de la comunidad local –en términos, por cierto, muy similares a los empleados en el artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local³³ y destaca, principalmente, la función constitucional que cumple la Ley de bases de régimen local en la medida en que materializa esa “garantía de autogobierno”. Como puede apreciarse, se trata más de una garantía del *deber ser* de la autonomía local que de la cristalización de lo que ésta *ha sido* en nuestro Derecho histórico.

2. La sentencia 240/2006, de 20 de julio

La extensa introducción que precede acaso haya generado en el ánimo del lector la expectativa de que la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en un conflicto en defensa de la autonomía local representa una resolución “de referencia” insoslayable para futuros pronunciamientos del órgano jurisdiccional. Sin embargo, como enseguida podrá comprobar, no hay tal, predominando en la STC 240/2006, de 20 de julio, la mesura y prudencia, tanto en el tono como en la intensidad con la que se examinan los diversos problemas que suscita el nuevo proceso constitucional.

33. En torno al valor de la Carta en nuestro Derecho interno resulta imprescindible la lectura de los trabajos de J. L. REQUEJO PAGÉS y G. FERNÁNDEZ FARRERES en F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003.

El Tribunal Constitucional no ignora las dudas que se conciernen sobre la adecuación de este nuevo proceso a la Constitución, pero es consciente de la ausencia de un cauce idóneo para su depuración. Asimismo, la singularidad del caso, en particular por la especial posición institucional de Ceuta, determina la renuncia a establecer unos criterios definitivos y de validez general en punto a la construcción del canon de enjuiciamiento de los textos legales a los que se reproche la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Prima, por tanto, la responsabilidad en el ejercicio de la alta función institucional que al Tribunal encomienda desempeñar nuestra norma suprema.

2.1. Consideraciones de la sentencia en torno al nuevo proceso constitucional, legitimación y construcción del canon

Como ya se ha avanzado, la STC 240/2006, de 20 de julio, resuelve por vez primera un conflicto en defensa de la autonomía local: el promovido por la ciudad de Ceuta en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Este precepto modifica la disposición adicional tercera de la LRSV, atribuyendo la competencia para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla al Ministerio de Fomento, departamento al que deberá solicitarse informe preceptivo y vinculante previamente a la aprobación definitiva de los planes parciales, de sus modificaciones o revisiones. A juicio de la ciudad de Ceuta, estas previsiones procedimentales vulneran su autonomía local constitucionalmente garantizada al vaciar las competencias urbanísticas atribuidas por su Estatuto de autonomía, aprobado ex artículo 144.b) de la CE por la Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo.

La sentencia se abre con la constatación de este hecho (FJ 1), señalándose además que “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” (FJ 2). La prudencia parece haber predominado al aproximarse a este “nuevo procedimiento”, según se aprecia en la lectura de los tres primeros fundamentos jurídicos de la sentencia. Sin embargo, esa prudencia no ha impedido al Tribunal Constitucional avanzar un criterio determinante de la admisión de futuros conflictos, cual es el de que en ellos no podrán aducirse “otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales” (FJ 3).³⁴

34. Parece conveniente situar esta cita en su contexto argumental:

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

Apenas nada más se dice en el que podríamos denominar *capítulo de consideraciones generales sobre el nuevo proceso constitucional*, abordándose seguidamente el problema que suscita la legitimación de la ciudad de Ceuta para impugnar un precepto legal estatal. Curiosamente, las dudas las plantea la propia entidad autora, sin que el Abogado del Estado aduzca óbice procesal alguno a este respecto (FJ 4). Estas dudas se resuelven mediante el análisis por separado de la *legitimitio ad processum* –en esta ocasión, calidad de ente local de la actora, sobre la que tendremos ocasión de volver más adelante– y de la *legitimitio ad causam*.

A este respecto, la actora sostiene que satisface los requisitos de legitimación establecidos en las letras a) y b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC. 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” (FJ 5). Nótese que esta figura del “destinatario único aunque dual” ha sido acuñada por el Consejo de Estado, en su dictamen de 29 de junio de 2000, emitido a solicitud justamente de la ciudad de Ceuta y en cumplimiento del trámite previsto en el artículo 75.ter.3 de la LOTC. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no la hace suya, según se infiere de las razones empleadas para despejar cualquier duda que pudiera persistir en punto a la *legitimitio ad causam* de Ceuta:

“Debe darse la razón a la entidad promotora del conflicto cuando afirma que reúne los requisitos de legitimación que establece la regla contenida en el epígrafe b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC; esto es, que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Requisitos ambos que concurren en el caso que nos ocupa, al ser el ámbito territorial de aplicación de la disposición legal impugnada el de las ciudades de Ceuta y Melilla y representar la ciudad de Ceuta más de la sexta parte de la población oficial de dicho ámbito territorial. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 1998, la población Ceuta era de 72.117 habitantes y la de Melilla, 60.108 habitantes. La constatación de que la ciudad de Ceuta resulta legitimada para plantear el presente conflicto en defensa de la autonomía local conforme a lo establecido en el 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.” (FJ 5)

Queda por tanto asentado que cuando se trate de normas legales dirigidas específicamente a regular supuestos de hecho situados únicamente en las ciudades de Ceuta y Melilla, únicamente aquella podrá impugnarlas en solitario ante el Tribunal Constitucional, quedando el segundo de estos municipios a expensas de lo que decida la Asamblea ceutí.

Despejado el óbice procesal, emprende el Tribunal Constitucional la construcción del canon de enjuiciamiento de la norma, una tarea que reviste especial interés para

futuros conflictos en defensa de la autonomía local. Al respecto, debemos comenzar señalando que en la STC 240/2006 se admite que la ciudad de Ceuta puede invocar sus “competencias estatutarias” en este proceso, habida cuenta de que las mismas se incardinan en su autonomía local constitucionalmente garantizada.³⁵

Sentado esto, el Tribunal Constitucional advierte que sus pronunciamientos anteriores sobre el “valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL)” no permiten “extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local” (FJ 8). La imposibilidad de trasladar esos pronunciamientos a este nuevo proceso constitucional se debe a dos razones. En primer lugar, “porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de ‘bloque de constitucionalidad’ (artículo 28.1 de la LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de ‘régimen local’, entendido como ‘régimen jurídico de las administra-

35. Esto último arranca de la constatación de que siendo “incuestionable que la autonomía de la ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las comunidades autónomas (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3), es asimismo diferente de aquélla de la que disponen los municipios que se rigen por la legislación estatal que fija los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de aplicación general en todo el Estado. [...] Ceuta posee pues un régimen singular de autonomía local, que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de autonomía de la ciudad, lo cual tiene reflejo en su peculiar régimen competencial, como admite el Abogado del Estado” (FJ 7). A renglón seguido se sienta el criterio referido en el texto:

“En efecto, la ciudad de Ceuta dispone de las competencias contempladas en el título II de su Estatuto y ‘ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por ley del Estado’ (artículo 25 del EACta). Ahora bien, de lo anterior no se deduce que aquellas competencias propias sólo de la ciudad de Ceuta excedan de la autonomía local que le está constitucionalmente garantizada, como sostiene el Abogado del Estado, y en consecuencia no puedan invocarse en este proceso constitucional. Al respecto cabe recordar que la autonomía local reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de la CE se configura como garantía institucional de un núcleo de autogobierno de los entes locales que les hace reconocibles para la imagen socialmente aceptada de ellos y que se concreta en un derecho a participar en los asuntos que les atañen, el cual admite distintos grados de intensidad (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4); de ahí que la Ley pueda concretar ‘el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución’ (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). Debe admitirse, pues, que los citados preceptos constitucionales contienen una garantía plural de ‘las autonomías provincial y municipal’ (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), garantía que incluye también la tutela de la disponibilidad de las facultades de carácter especial que puedan venir atribuidas a algunos entes locales en virtud de circunstancias que tengan reflejo en su régimen jurídico. Éste es el caso de la ciudad de Ceuta, cuya autonomía local constitucionalmente garantizada podría verse vulnerada por leyes que menoscabaran el haz de competencias conferidas por su Estatuto, reflejo de su autogobierno que la hace reconocible como ente con una autonomía local singularizada. En estos términos la ciudad de Ceuta está legitimada activamente en su condición de ente local para defender su autonomía a través de este proceso constitucional.” (*ibidem*)

ciones locales' (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2), lo cual no equivale a 'autonomía local' (artículo 137 de la CE). Y ello 'porque los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 de la CE, por un lado, y del 149.1.18 de la CE, por otro, no son coextensos' (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2)" (*ibidem*). Y, en segundo lugar, porque "de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico ex artículo 149.1.18 de la CE, no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 de la CE" (*ibidem*).

Seguidamente se define el criterio que el Tribunal Constitucional ha de seguir para construir el canon de validez de las normas legales cuando de enjuiciar su conformidad con la autonomía local constitucionalmente garantizada, en el conflicto en defensa de la autonomía local, se trata:

"Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 de la CE) que establecen ese 'contenido mínimo' que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de 'los elementos esenciales' o del 'núcleo primario' del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del 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. Tal como sostiene el Abogado del Estado, no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada), pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo." (FJ 8)

A lo expuesto se añade, con relación al caso concreto sometido a la consideración del Tribunal Constitucional, "que la autonomía de la ciudad de Ceuta es objeto de una regulación singular por la Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de

Estatuto de autonomía, algunos de cuyos preceptos constituyen manifestaciones o exteriorizaciones de la autonomía local constitucionalmente garantizada de forma específica a dicha ciudad, razón por la cual este Tribunal deberá tener en cuenta también la norma estatutaria para la resolución del presente conflicto” (*ibidem*).

2.2. El fondo urbanístico de la cuestión

Las anteriores consideraciones conducen directamente al análisis del fondo de la cuestión planteada por la ciudad de Ceuta en el conflicto en defensa de la autonomía local. Para resolverla, el Tribunal Constitucional comienza recordando su doctrina acerca de la autonomía local en relación con el planeamiento urbanístico, en los siguientes términos:

“[...] debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las comunidades autónomas, quienes, ‘en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, [determinan] el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento’ (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el artículo 2 de la LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, ‘lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación’ (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga ‘a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico’, y la norma cuestionada ‘no elimina toda participación de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado’, puesto que les atribuye ‘competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional’ (STC 159/2001, FJ 12).” (FJ 10)

Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional reconoce que esta doctrina no puede ser aplicada automáticamente al caso de Ceuta, habida cuenta de que dicho municipio no se inserta en ninguna comunidad autónoma y siendo así que en la STC 61/1997, de 20 de marzo, nada se precisó “sobre las competencias urbanísticas del Estado en Ceuta y Melilla, dos ámbitos territoriales que no se hallan incluidos en una comunidad autónoma” (FJ 11). De donde debe concluirse que la competencia legislativa en materia de urbanismo en la ciudad de Ceuta “sólo puede corresponder al Estado” (*ibidem*).

La impugnación de la atribución al Ministerio de Fomento de la competencia para aprobar definitivamente los planes generales de ordenación urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla se desestima principalmente por dos razones.³⁶

En primer lugar, porque aunque el legislador competente en materia urbanística ve limitada su libertad de regulación por la exigencia de que respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles a los entes locales como una instancia decisoria autónoma, “de ese núcleo no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12). El primer párrafo introducido por el 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” (FJ 12).

En segundo lugar, porque la atribución de la facultad controvertida al Ministerio de Fomento no vulnera el 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, según venimos razonando.” (*ibidem*)

En cuanto a la introducción del informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento en el procedimiento de aprobación de los planes parciales y de sus revisiones o modificaciones, el Tribunal Constitucional constata que existen “sólidas razones” para justificar la intervención estatal en esos procedimientos:

36. Como argumento adicional se rechaza que las funciones relativas al planeamiento estén garantizadas a la ciudad de Ceuta por mor del Real decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias administrativas del Estado-ciudad de Ceuta en materia de urbanismo y ordenación del territorio, aplicándose a este motivo de impugnación la conocida doctrina de que “los reales decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones” (FJ 12).

“dada la singular posición de la ciudad de Ceuta, existen sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio; a los efectos que ahora interesan, que abonan, en concreto, la emisión de informes preceptivos y vinculantes previos a la aprobación de planes parciales, y de sus modificaciones o revisiones, siempre que se respete el núcleo de competencias municipales relevantes y reconocibles en aquella materia. Como ya se ha reiteradamente indicado la ciudad de Ceuta no constituye una comunidad autónoma, ni se encuentra ubicada en el territorio de ninguna de las actualmente constituidas; de ahí que haya de ser el Estado quien, excepcionalmente, deba ejercer en esa ciudad las competencias urbanísticas que en la generalidad del territorio nacional corresponden a las comunidades autónomas. A lo expuesto pueden añadirse otras razones justificativas del reconocimiento de la competencia estatal invocadas por el Abogado del Estado, singularmente las referidas a la especial incidencia en Ceuta de intereses supralocales.” (FJ 13)

De donde se concluye que “la actividad de planeamiento derivado de la ciudad de Ceuta afecta claramente a intereses de carácter inequívocamente supramunicipal, cuya gestión constituye el objeto de competencias del Estado, lo cual justifica sobradamente la intervención de la Administración estatal en la ordenación urbanística de ese territorio municipal con la intensidad que prevé el precepto impugnado” (*ibidem*). El razonamiento del Tribunal Constitucional sorprende en este punto porque en ningún momento se identifican esos intereses supralocales que puedan justificar la intervención preceptiva y vinculante de una Administración territorial distinta de la municipal en la aprobación de un instrumento de planeamiento, como son los planes parciales, sometidos a las determinaciones de los planes generales.³⁷

37. La remisión a las “razones justificativas del reconocimiento de la competencia estatal invocadas por el Abogado del Estado, singularmente las referidas a la especial incidencia en Ceuta de intereses supralocales” tampoco ilustra en exceso sobre este particular habida cuenta del relato de las alegaciones del Abogado del Estado que se contiene en el antecedente 6.e). Allí se dice:

“finalmente el Abogado del Estado niega que la sujeción de los planes parciales a un informe previo y vinculante del Ministerio de Fomento suponga un desapoderamiento de la autoridad resultante en pro de la autoridad dictaminadora. En primer lugar, tal como establecen numerosas leyes urbanísticas autonómicas, la aprobación sin dictamen preceptivo y vinculante de los planes parciales no forma parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que sólo alcanza a su elaboración y redacción y, en su caso, aprobación provisional. En segundo lugar la sujeción de los planes parciales a dicho informe del Ministerio de Fomento no supone una transferencia de la competencia de la ciudad de Ceuta al Estado, pues el informe está sujeto a los correspondientes controles de legalidad y constitucionalidad, a cuyo efecto resulta oportuno invocar la doctrina contenida en la STC 65/1998, que en este caso tiene especial virtualidad al no existir comunidad autónoma y dada la especial situación y configuración geográfica de la ciudad de Ceuta. De ahí que no pueda prosperar la reivindicación competencial de esta ciudad en relación con la exigencia de informe preceptivo y vinculante previo a la aprobación definitiva y a la de las modificaciones de los planes parciales, ya que la competencia considerada no forma parte de la autonomía local que constitucionalmente se garantiza.”

2.3. Dudas sobre la naturaleza de Ceuta y Melilla

La STC 240/2006, de 20 de julio, cuenta con un voto particular discrepante formulado por el magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, al que se adhiere el magistrado Roberto García-Calvo y Montiel. Este voto particular discrepa no sólo del fallo sino también, según se avanza en su apartado 1, de la concepción de la autonomía local “que expresa la sentencia de la mayoría”.³⁸

Como ya se ha avanzado, al examinar la *legitimatío ad processum* de Ceuta, la sentencia había verificado el carácter de ente municipal de la actora. Esa verificación parte de la constatación de que no se trata de una comunidad autónoma, condición que ya le había sido negada por el ATC 202/2000, de 25 de julio, para añadir seguidamente que “excluida la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla constituyan sendas comunidades autónomas, y comoquiera que tampoco se integran en la organización provincial del Estado, no cabe negarles, al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, su condición de entes municipales. Y ello pese a la falta de una mención expresa a ambas ciudades en la Ley orgánica 7/1999, que sí contiene, en cambio, previsiones específicas relativas a las islas, cabildos, consejos insulares, juntas generales y diputaciones forales (artículo 6, por el que se añaden las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la LOTC)” (FJ 4). El carácter de entes locales, se añade, puede serle atribuido “a partir de las previsiones de los artículos 137 y 140 de la CE”, que configuran al 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” (*ibidem*). Inexorablemente, por tanto, Ceuta –y, debe añadirse, Melilla– es un municipio, conclusión que se refuerza con la lectura de diversas previsiones de su Estatuto de autonomía.³⁹

38. Aunque sea una cuestión puramente terminológica, no estará de más precisar que la sentencia no lo es “de la mayoría” sino del Tribunal Constitucional, aunque en virtud del principio mayoritario establecido en el artículo 90.1 de la LOTC la decisión exprese los criterios de la mayoría de los miembros del órgano jurisdiccional.

39. “En apoyo de esta concepción de la ciudad de Ceuta como ente municipal, a los efectos de accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cabe traer a colación también las referencias al municipio de Ceuta que se contienen en el articulado de su Estatuto de autonomía (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). Y, en fin, tal concepción 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).” (FJ 4)

Los firmantes del voto particular aceptan que Ceuta y Melilla son entidades locales, pero añaden que “a semejanza de las comunidades autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla son comunidades autónomas unimunicipales, en las que su aparato institucional es, a la vez, municipal y autonómico” (2). En apoyo de esta tesis se hacen diversas referencias a las “competencias estatutarias no municipales que posee Ceuta”, competencias que se enumeran en el apartado 4:

“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).”

Esta argumentación resulta un tanto artificiosa. Al margen de la histórica intervención municipal en alguna de estas materias (destacadamente, las cajas de ahorro), parece oportuno señalar que los artículos 148 y 149 de la CE cumplen la función de distribuir el poder entre dos instancias territoriales concretas –Estado y comunidades autónomas–, sin que ello autorice a excluir la participación en estas materias de otros entes territoriales. Algo que, por cierto, resulta de todo punto inexcusable en el caso del urbanismo, entendido tradicionalmente como ordenación de la ciudad.⁴⁰

Además de la competencial, en el voto particular se utilizan otras dos razones para defender la caracterización de Ceuta como comunidad autónoma. La primera de ellas se refiere a la naturaleza jurídica del Estatuto de autonomía de Ceuta, defendiéndose al respecto que “la norma institucional básica de Ceuta tiene el *nomen iuris* de Estatuto de autonomía (artículo 147.1 de la CE), que cumple, como

40. El voto particular tampoco resulta especialmente acertado en punto a la construcción del canon de enjuiciamiento de la Ley estatal cuando afirma:

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

No alcanza a comprenderse muy bien el sentido de esta afirmación cuando del enjuiciamiento de una ley aprobada por las Cortes Generales (aquí, la Ley 55/1999) se trata.

resulta de su preámbulo, la única función constitucional que a dichas normas compete según nuestra norma fundamental (cfr., en contra, ATC 202/2000, FJ 3) y por eso dicho estatuto tiene el contenido que exige el artículo 147.2 de la CE" (2). En apoyo de esta tesis, que como se admite expresamente entra en abierta contradicción con el ATC 202/2000, se invoca en el apartado 3 del voto particular la interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica (citándose al respecto, por todas, la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2, 51 y fallo), que no se respetaría, al decir de los firmantes del voto particular, si se aceptara la existencia de estatutos de autonomía aprobados por ley orgánica al margen de lo previsto en el artículo 147 de la CE. Indudablemente, esta línea de discrepancia con el ATC 202/2000, con el que se entra en diálogo directo, es mucho más sólida que la antes criticada, pero de ella no se extraen las lógicas consecuencias.

En particular, no se explica en ningún momento cómo, afirmándose el carácter "autonómico" de Ceuta, sería posible estimar el conflicto en defensa de la autonomía local resuelto en la STC 240/2006, de 20 de julio. Entre los sujetos legitimados para hacer uso de este instrumento procesal no se encuentran, obviamente, las comunidades autónomas, que tienen a su disposición el recurso de inconstitucionalidad. Si se parte de la configuración de Ceuta como comunidad autónoma, forzoso será concluir que el fallo de la sentencia no podría ser nunca estimatorio del conflicto sino otro bien distinto: la inadmisión por incumplimiento insubsanable de un requisito procesal.

Lo expuesto conduciría a la paradoja de que tras el ATC 202/2000, que determinó la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad en su día formulado por Ceuta contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, por no ser comunidad autónoma y no estar, por consiguiente, legitimada para hacer uso de este instrumento procesal, la STC 240/2006, de 20 de julio, reelaborada conforme a los criterios del voto particular, conduciría igualmente a la inadmisión del conflicto en defensa de la autonomía local, porque ahora sí se consideraría que Ceuta es comunidad autónoma y, por tanto, carecería de legitimación para entablar este conflicto.

El otro argumento empleado en defensa de la consideración de Ceuta como comunidad autónoma es el histórico. Al respecto se señala que el artículo 144.b) de la CE se refiere "al caso de la hipotética incorporación de Gibraltar al Reino de España, mediante la estipulación de un tratado internacional con el Reino Unido de la Gran Bretaña. Todo ello a semejanza del Acuerdo de Gasperi-Gruber, de 5 de septiembre de 1946, que solucionó el problema ítalo-austríaco del Trentino Alto Adigio, tras la política del régimen fascista de Mussolini de imposición paroxística del uso obligatorio de la lengua italiana a la población alemana de Trento y Bolzano" (6). Por el contrario, el caso de Ceuta está contemplado en la disposición transitoria quinta de la Constitución, rechazándose en este punto la explicación de la "falta de relación jurídica formal" de la iniciativa autonómica de Ceuta con la Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo, empleado por el ATC 202/2000 (FJ 4).

Según se recuerda en el voto particular, "en el año 1977 Ceuta solicitó ser incluida en la futura comunidad autónoma andaluza, lo que fue rechazado. El 28 de septiembre de 1981 el Ayuntamiento de Ceuta adoptó por mayoría absoluta acuerdo

para constituirse en comunidad autónoma, lo que se ratificó el 5 de febrero de 1985". Y se añade, a modo de conclusión: "a la luz de estos datos me parece verdadera paradoja de la culminación de nuestro Estado de las autonomías –que tanto se ha inspirado en el historicismo– que se califique la autonomía de Ceuta como ‘acordada’ unilateralmente por el Estado [ex artículo 144.1.b) de la CE], cuando además de los acuerdos de iniciativa autonómica que he citado, la Siempre Noble, Leal y Fidelísima Ciudad de Ceuta –según el título que le otorgó el rey Felipe IV– ostenta el mérito singular de haberse adherido libre y voluntariamente a la Corona de España en el año 1640" (6).

