

## **ANALISIS SISTEMATICO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Por JOSE MARIA PEÑA VAZQUEZ

**Sumario:** NOTA INTRODUCTORIA.—I. DISPOSICIONES NORMATIVAS: 1. La Constitución: 1.1 Carácter de Ley Superior (suprema) o Norma Fundamental. 1.2 Aplicación inmediata de la Constitución. 1.3 Efectos retroactivos de la Constitución. 1.4 Opciones políticas distintas en el desarrollo legislativo de la Constitución.—2. Leyes orgánicas. Sentido de la reserva constitucional: 2.1 Posible inclusión en las Leyes orgánicas de materias no reservadas a las mismas. Efectos de la inclusión: a) Materias de posible inclusión. b) Materias no incluibles. c) Efectos de la inclusión. 2.2 Posible modificación de rango de las materias conexas, incluso por las Comunidades Autónomas. 2.3 Conflictos de Leyes orgánicas con otras normas. 2.4 Efectos retroactivos de la reserva de Ley orgánica.—3. Legislación básica estatal: 3.1 Temas, cuestiones y condiciones que requieren legislación básica estatal: a) Temas o cuestiones que precisan legislación básica estatal. b) Condiciones y requisitos de la legislación básica. 3.2 Regulación reglamentaria de determinados aspectos o condiciones «básicos». 3.3 Validez de la legislación preconstitucional en este orden: A) La promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico: a) Normas que disciplinan la acción sectorial del poder público. b) Leyes que tienen como objeto no la «disciplina» si no la constitución de esos poderes. B) Inconstitucionalidad de ciertos preceptos concretos sobre legislación de autonomía local. 3.4 Legislación de desarrollo por las Comunidades Autónomas. a) Posibilidad de opciones diversas por las Comunidades Autónomas. b) Respeto de las bases establecidas por la legislación estatal. c) Provisionalidad y limitaciones de la legislación de las Comunidades Autónomas dictada con anterioridad a las leyes básicas del Estado. d) Competencias de desarrollo derivadas de su propio Estatuto. e) Prelación legislativa en el desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas.—4. Leyes en general: 4.1 Reserva de Ley. 4.2 Ley, legislación y principio de legalidad en la Constitución. 4.3 Vigencia, validez o inconstitucionalidad de las leyes pre y postconstitucionales: a) Derogación y modificación de la ley. b) Derogación y pérdida de vigencia de leyes preconstitucionales. c) Posible contradicción entre el problema de vigencia-derogación y el de constitucionalidad-inconstitucionalidad. d) Inconstitucionalidad sobrevenida de las leyes preconstitucionales y su derogación; retroactividad. e) Inconstitucionalidad por omisión. f) Competencia de jueces y Tribunales para declarar la inconstitucionalidad de las leyes. g) Competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar al legislativo y declarar la inconstitucionalidad. 4.4 Retroactividad de las leyes (principios de retroactividad, irretroactividad y transitoriedad): a) Retroactividad de las favorables, transitoriedad e irretroactividad de las sancionadoras no favorables. b) Retroactividad del «principio de legalidad». 4.5 Lagunas normativas. 4.6 Valor normativo o interpretativo de los preámbulos. 4.7. Validez de los textos legales con imperfecciones técnicas.—5. Legislación de las Comunidades Autónomas: 5.1 Presupuestos generales. 5.2 Leyes autonómicas y leyes estatales: supuestos de contradicción y de concurrencia: a) Contra-

dicción con las leyes generales. b) Concurrencia de leyes estatales y de las Comunidades Autónomas. 5.3 Desarrollo reglamentario de las competencias autonómicas.—6. El reglamento: 6.1 Valor legislativo. 6.2 Reserva constitucional de reglamento: inexistencia.—II. RÉGIMEN LOCAL: 1. Autonomía local: 1.1 Concepción constitucional de la autonomía local: 1.1.1 Distinción entre autonomía y soberanía. 1.1.2 Autonomía para la gestión de sus intereses respectivos. 1.2 Delimitación constitucional de la autonomía local: 1.2.1 Por la Ley (reserva de Ley). 1.2.2 Por el juego de las opciones diversas contenidas en la Constitución. 1.3 Controles de legalidad y oportunidad sobre las corporaciones locales: 1.3.1 Prohibición de controles genéricos. 1.3.2 Controles de legalidad estatal. Posible transferencia a las Comunidades Autónomas. 1.3.3 Carácter excepcional de los controles de oportunidad. 1.3.4 Constitucionalidad e inconstitucionalidad de controles concretos.—2. Régimen provincial: 2.1 Necesidad constitucional de la provincia: 2.1.1 Carácter de la autonomía provincial (autonomía administrativa). 2.2 Determinación por vía de Ley de las competencias provinciales: 2.2.1 Contenido mínimo. 2.2.2 Delimitación de competencias entre provincias y Comunidades Autónomas. 2.2.3 Redistribución de competencias a través de entes infra-provinciales.—3. Legislación Local: 3.1 Presupuestos o principios generales. 3.2 Legislación básica estatal. 3.3 Validez de la legislación preconstitucional en este orden. 3.4 Legislación de desarrollo por las Comunidades Autónomas.

### NOTA INTRODUCTORIA

El Tribunal Constitucional comienza su andadura al promulgarse su Ley Orgánica (2/1979, de 3 de octubre; «BOE» del 5 de noviembre). En sus dos primeros años de existencia ha ido creando una rica jurisprudencia, sin duda imprescindible para conocer y comprender, desde el sentido circunstancial (en cuanto a la cuestión en cada caso debatida), el alcance con validez general que viene dando de lo que debe considerarse conforme o disconforme con la Constitución, a través de los recursos de inconstitucionalidad, conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo sobre los que ha dictado sentencia. Del «contenido argumental» de ellas—de sus fundamentos jurídicos—se va desprendiendo una doctrina cuyos contenidos, siempre precisos, claros y de hondos razonamientos dialécticos y pragmáticos, resulta un instrumento de ciencia jurídica, de orientación y consulta, cuyo conocimiento es difícilmente soslayable para quienes mueven su actividad frecuentando la interpretación o aplicación de las normas.

De ahí que surgiera la necesidad de ir estructurando y agrupando sistemáticamente la ya abundante doctrina del Tribunal Constitucional. Las Cortes Generales ya lo vienen haciendo, a través de una publicación adecuada como es el *Boletín de Juris-*

*prudencia Constitucional*, con la alta calidad de sus servicios de estudios y Letrados. Ahora bien, la perspectiva de tal publicación tiene, lógicamente, una visión más científica y de apoyo al legislativo que la que podrá corresponder, complementariamente, a las necesidades del uso y saberes inmediatos propios del quehacer de las autoridades y de los funcionarios públicos. A ello responde el intento de dar a conocer por medio de este, tal vez humilde, pero sin duda ilusionado estudio, un análisis sistematizado de las sentencias, con relación a los aspectos más generales y básicos; esto es, a los de referencia más constantes o de utilidad consultiva más urgente o inmediata. Para confeccionar este trabajo se ha partido (una vez examinadas todas y cada una de las sentencias producidas y publicadas hasta junio de 1982) de extraer aquellas consideraciones, puntualizaciones o precisiones de éstas que tenían conexión con una serie de epígrafes-ejes establecidos tras las primeras lecturas (sistema normativo, régimen local, derechos y deberes especialmente protegidos...). A partir de tal momento, se esquematizaron los epígrafes más generales con subepígrafes internos allí donde nos encontrábamos con que la jurisprudencia destacaba o matizaba aspectos determinados para servir a una comprensión más puntual o específica del tema. De otro lado, cabe señalar que se ha huido de hacer comentarios o apreciaciones propias sobre los textos que se entresacan entrecomillados de los fundamentos jurídicos de las sentencias; cuando no había más remedio, se han efectuado breves apuntes o meras frases expositivas de un resumen para dar concierto a las citas expresas.

Las referencias a las sentencias se contraen a las iniciales del tipo de «asunto» que resuelve (RI, recurso de inconstitucionalidad; CI, cuestión de inconstitucionalidad; CC, conflicto de competencia; RA, recurso de amparo), seguida de la fecha de la sentencia a que se alude en concreto y del número de su fundamento jurídico a que se contrae la cita que se transcribe o resume. Se plantea ahora el resultado de la obra de clasificación y ordenación, bajo el prisma de los objetivos ya expuestos, con referencia a las disposiciones normativas y al régimen local, dejándose para otra ocasión al menos un tercer tema: los derechos y deberes especialmente protegidos en la Constitución.

## I. DISPOSICIONES NORMATIVAS

### 1. La Constitución

#### 1.1 CARÁCTER DE LEY SUPERIOR (SUPREMA) O NORMA FUNDAMENTAL

«... la Constitución es una Ley superior..., y posterior», respecto de las leyes preconstitucionales (RI, S. 2-2-81; FJ 1, A). De ahí que la defensa objetiva de la Constitución afirma su primacía y priva de todo efecto a las leyes contrarias a la misma, «excluyendo del Ordenamiento a las disconformes con la Constitución» (CI, S. 29-4-81, FJ 40).

«La Constitución es una norma... cualitativamente distinta de las demás por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el Ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico... La naturaleza de ley superior se refleja en la necesidad de interpretar todo el ordenamiento de conformidad con la Constitución...» (RA, S. 31-4-81, FJ 3).

Se afirma el carácter de «superioridad o supremacía absoluta de la Constitución» en cuanto a la aplicación de la misma en la regulación de derechos fundamentales y libertades públicas (RA, S. 6-4-81, FJ 7).

«... la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la Norma Fundamental» (RA, S. 8-6-81, FJ 2).

«... la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y..., en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad» (RI, S. 28-7-81, FJ 5).

#### 1.2 APLICACIÓN INMEDIATA DE LA CONSTITUCIÓN

Al tratar de la materia incluida en el artículo 24 de la Constitución española (derecho a la tutela judicial), se declara que «a

tal efecto, ha de partirse de que el mencionado precepto contempla de forma directa e inmediata el derecho a la tutela efectiva (RA, 8-6-81, FJ 1). Sobre la aplicabilidad de este mismo artículo, también que «debe señalarse que los preceptos constitucionales alegados vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución) y que son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos» (RA, S. 15-6-81, FJ 17).

«Es necesario determinar ahora en qué medida la promulgación de la Constitución ha incidido en la legislación anterior... Pues bien, la Constitución inicia un giro en el sistema anterior cuya efectividad queda, sin embargo, deferida al momento en que se dicte la nueva Ley [Orgánica del Poder Judicial...]» al no haberse producido una ausencia de tutela judicial... «con la aplicación del sistema anterior, acorde con la Constitución» (RA, S. 8-2-81, 2 B).

### 1.3 EFECTOS RETROACTIVOS DE LA CONSTITUCIÓN

El Tribunal Constitucional mantiene la «aplicación retroactiva de la Constitución en materia de derechos fundamentales y libertades públicas» (RA, S. 31-3-81, FJ 7; recordada y reiterada en RA, S. 24-7-81; FJ 7).

Sin embargo, cuando lo que está en juego es la necesidad de dictar una determinada norma con arreglo a las previsiones constitucionales como el artículo 134.7 («la Ley de Presupuestos no puede crear tributos; podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea»), debe colegirse congruentemente que tal artículo «de la Constitución es una norma sobre producción de normas que por ello no se aplica retroactivamente» (RI, S. 20-7-81, FJ 3).

«... Si, por un lado, es lógico pensar que la observancia del orden constitucional no puede exigirse con anterioridad a su existencia, por otro, puede también pensarse en la conveniencia de que no prevalezcan actuaciones anteriores que resulten —evaluadas *a posteriori*— contrarias al mismo, siempre que, naturalmente, no hayan agotado sus efectos. Bien entendido que, aun-

que se parta de la segunda hipótesis, habrá que investigar si los casos decididos por resolución firme anterior a la Constitución pueden quedar afectados en alguna manera por la aplicación de la misma, sea con carácter general, sea en algún supuesto específico» (RA, S. 31-3-81, FJ 7).

#### 1.4 OPCIONES POLÍTICAS DISTINTAS EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA CONSTITUCION

«En un sistema de pluralismo político... la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo» (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

Pero cuando está en juego el desarrollo de las libertades públicas, la Constitución impone la solución de llegar a normas de contenido neutral que posibiliten el amplio abanico plural de la propia libertad: «En un sistema jurídico-político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales» (RI, S. 13-2-81, FJ 9).

## 2. Leyes orgánicas. Sentido de la reserva constitucional

«Cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de ley orgánica —y no una reserva de ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental (art. 8.1 y conexos)» (RI, S. 13-2-81, FJ 21, A).

Pero «... no es posible exigir la reserva de ley [orgánica] de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materia y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior, especialmente cuando... se produjo respetando el sistema de creación jurídica vigente en el momento de su promulgación. No quiere, en cambio, de-

cir que... pueda en lo sucesivo considerarse plenamente asimilado a una ley orgánica, ni tampoco que puede cumplir el papel de la norma de integración a la que la Constitución se remite, pues ésta tendrá que ser siempre una ley orgánica y el legislador, para dar cima al desarrollo de la Constitución, habrá de confeccionar y elaborar esa ley orgánica» (RI, S. 8-4-81; FJ 5).

En cuanto al tratamiento de los derechos fundamentales y libertades públicas, «... la norma fundamental otorga una protección especial a los denominados derechos fundamentales y libertades públicas (artículos 15 al 29), cuyo desarrollo está reservado a la ley orgánica y cuya tutela específica se realiza ante los tribunales ordinarios... y, en su caso, a través del recurso de amparo ante este Tribunal [Constitucional] (art. 53.2 de la Constitución) (RA, S. 8-6-81, FJ 4).

## 2.1 POSIBLE INCLUSIÓN EN LAS LEYES ORGÁNICAS DE MATERIAS NO RESERVADAS A LAS MISMAS. EFECTOS DE LA INCLUSIÓN

### a) *Materias de posible inclusión*

«... el legislador, al elaborar una ley orgánica, podrá sentirse inclinado a incluir en ella el tratamiento de cuestiones regulables también por vía reglamentaria, pero que, en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa, considere oportuno incluir junto a las materias estrictamente reservadas a la ley orgánica» (RI, S. 13-2-81, FJ 21, A y B).

### b) *Materias no incluibles*

En cambio, si pueden incluirse materias conexas (reglamentarias) en ley orgánica, «sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a ley ordinaria» (RI, S. 13-3-81, FJ 22).

### c) *Efectos de la inclusión*

«La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una ley orgánica, haya de gozar definitivamente

del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación...» (RI, S. 13-2-81, FJ 21, A y B).

Si no se especificase, como a continuación se verá, su tratamiento distinto, el efecto de la inclusión de materias conexas en leyes orgánicas es el de que aquellas «también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el artículo 81.2 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (art. 9.3, C, de la Constitución)» (RI, S. 13-2-81, FJ 21 C).

El efecto de congelación de rango previsto en el artículo 81.2 de la Constitución para las leyes orgánicas, para las materias conexas —no «orgánicas»— incluidas «puede y aún debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza» (RI, S. 13-2-81, FJ 21, A).

## 2.2 POSIBLE MODIFICACIÓN DE RANGO DE LAS MATERIAS CONEXAS INCLUSO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

«Pues bien, cuando... en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado..., pero... puede ser excluido por la propia ley orgánica en relación con algunos de sus preceptos, indicando cuales de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluye en la ley orgánica o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad debe indicar qué preceptos de los contenidos en una ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas...» (RI, S. 13-2-81, FJ 21, C, en relación con el A).

Ahora bien, en el caso de materias conexas reguladas en ley orgánica y prevista su *modificación* (o jurídicamente posible) por



las Comunidades Autónomas, no cabe que éstas las deroguen, sino que las modifiquen, se insiste; quedando los preceptos de la ley orgánica como derecho supletorio. Entre otras cosas, porque en materia de derechos fundamentales a las Comunidades Autónomas les puede caber desarrollar una normativa, pero no regular sobre ellos directamente (íd., FJ 23).

### 2.3 CONFLICTOS DE LEYES ORGÁNICAS CON OTRAS NORMAS

En caso de no respetarse las reservas constitucionales para leyes ordinarias o leyes orgánicas «los posibles conflictos entre ley orgánica y ley ordinaria han de resolverse distinguiendo en primer término si la ley ordinaria procede —como la orgánica— de las Cortes Generales o si, por el contrario, emana del órgano legislativo de una Comunidad Autónoma. En el primer caso, dada la existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley, sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre una misma materia, en cuya hipótesis la ley orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria, ya que no puede ser modificada por ésta (artículo 81.2 de la Constitución española). En el segundo supuesto, el conflicto habrá de resolverse en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado» (RI, S. 13-2-81, FJ 20).

### 2.4 EFECTOS RETROACTIVOS DE LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA

«... no es posible exigir la reserva de ley orgánica de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materia y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior... No quiere, en cambio, decir que el Real Decreto-ley [sobre derecho] de huelga pueda en lo sucesivo considerarse plenamente asimilado a una ley orgánica o investido del carácter de ley orgánica, ni tampoco que pueda cumplir el papel de la norma de integración a la que la Constitución se remite, pues ésta tendrá que ser siempre una ley orgánica y

el legislador, para dar cima al desarrollo de la Constitución, habrá de confeccionar y elaborar esa ley orgánica» (RI, S. 8-4-81, FJ 5).

### 3. Legislación básica estatal

Numerosas sentencias del Tribunal Constitucional se refieren a la necesidad de que, según nuestra Norma Fundamental, corresponde a la legislación estatal la reserva de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1 de la Constitución española. Ello deriva asimismo de que (además de la reserva de ley orgánica en materia de derechos fundamentales y libertades públicas) el artículo 139 de la Constitución española «ha dispuesto, además, que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional» (RI, S. 13-2-81, FJ 22).

En general, hasta ahora la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha ocupado de estos aspectos en sentencias tales como RI, S. 14-1-81; RI, S. 28-2-82; RI, S. 13-2-81; RI, S. 8-4-81; RI, S. 28-7-81; RI, S. 16-11-81; RI, S. 22-12-81; RI, S. 8-2-82; CC, S. 28-1-82, esencialmente. A través de ellas se pueden establecer los siguientes:

#### 3.1 TEMAS, CUESTIONES Y CONDICIONES QUE REQUIEREN LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL

##### a) *Temas o cuestiones que precisan legislación básica estatal*

La Constitución «ha reservado como competencia exclusiva del Estado» la regulación de las condiciones básicas que garanticen la *igualdad de todos los españoles* en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.ª de la Constitución española). «... Ello significa que los citados preceptos de la Constitución (artículos 139, 149.1.1.ª y 149.1.30.º de la Constitución española) excluyen que sobre las materias en ellos definidas puedan legislar los órganos legisla-

tivos de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1.18.<sup>a</sup> hace referencia al régimen jurídico de las Administraciones públicas, funcionarios, procedimiento administrativo, expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, sistemas de responsabilidad administrativos...» (RI, S. 13-2-81, FJ 22 y 28, fundamentalmente).

«En materia de *régimen local* la legislación de las Comunidades Autónomas y la general que se dicte ha de sujetarse a unas mismas bases para todo el conjunto del Estado. Corresponde, pues, al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, pero estas condiciones básicas no pueden implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que deben permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario tan sólo.»

Se trata, pues, de delimitar los *criterios básicos a que ha de ajustarse la legislación autonómica en materia local* por interpretación de los contenidos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución (y de los correspondientes de los Estatutos de Autonomía). Veamos cuáles son los contenidos positivos y negativos en este orden del citado precepto:

— *Contenido positivo*.—Cuando el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> se refiere a la fijación estatal de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, régimen estatutario de funcionarios, procedimiento administrativo, etc., está determinando un «contenido sustancial en forma de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos», junto al principio de igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1.<sup>a</sup> LC) y al de participación que regula el artículo 23 de la Constitución.

— *Contenido negativo*.—La precisión anterior no debe llevar a considerar «que la expresión régimen jurídico de las Administraciones públicas» abarque «en puridad todo el Derecho administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho», porque fuera de ello ya hemos contemplado la posibilidad legislativa autonómica derivada del Estatuto y con respeto a estas bases (RI, S. 28-7-81, FJ 5, 6 y 7; RI, S. 16-11-81, 5.º).

b) *Condiciones y requisitos de la legislación básica*

Hay que señalar, asimismo, «que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 de la Constitución española no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de base o de leyes marco... La noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no, formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (RI, S. 28-7-81, FJ 6).

En la sentencia al conflicto positivo de competencia números 63 y 191/1981 (acumulados) se reitera la ya vista de fecha 28 de julio de 1981, según la cual «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica... no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de bases o de leyes marco», puntualizándose más adelante:

«La noción de bases... o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y... esos principios... estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

«Unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales..., sino que lo esencial es su contenido.»

El instrumento para establecer normas básicas después de la Constitución no es siempre la ley: «Sin embargo podrá haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada... partiendo de la legislación preconstitucional.»

«Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases... es que... tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación..., a partir de la cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan...» (dentro de sus competencias).

«... las bases deben tener estabilidad, pues con ellas se atienden aspectos más estructurales que coyunturales.»

«El establecimiento por parte del Estado de las bases... no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (CC, S. 28-1-82, PJ, primero).

«Resulta aventurado cualquier razonamiento que... intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida con carácter exclusivo [a una Comunidad Autónoma], sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse «en el marco de la legislación básica del Estado, pero en modo alguno que se ha privado con ello a la Comunidad Autónoma de su facultad de legislar hasta que sea habilitada para ello por una ley estatal, pues esto equivaldría una vez más a equiparar legislación básica con leyes marco, tesis ya rechazada explícitamente por este Tribunal (cfr. sentencia antes citada de 28 de julio de 1981...)» (RI, S. 8-2-82, FJ, primero).

«... la omisión en una ley particular de Comunidad Autónoma de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella ley particular, pues estas precisiones mantienen su vigencia, con independencia de que sean recortadas o no por el legislador comunitario cuya referencia a ellas sólo este carácter recordatorio puede revestir» (íd., FJ, segundo).

### 3.2 REGULACIÓN REGLAMENTARIA DE DETERMINADOS ASPECTOS O CONDICIONES «BÁSICOS»

El hecho de imponerse por vía reglamentaria una serie de «condiciones básicas» y de «general cumplimiento» obliga a ser tenida en cuenta por el legislador comunitario, que no puede desconocer tal norma y variarla por ley propia debido al simple hecho de tener atribuida estatutariamente la competencia (sobre transporte), pero sujeta al cumplimiento de la «legislación básica del Estado» que en todo caso hay que entender son los preceptos que se derivan de tal Reglamento en vigor.

«... puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada.» «En tal supuesto, y entre tanto las Cortes Generales no procedan a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno no podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional» (CC, S. 28-1-82, FJ, primero).

### 3.3 VALIDEZ DE LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL EN ESTE ORDEN

Hay numerosas precisiones del Tribunal Constitucional sobre la validez o constitucionalidad de leyes anteriores. A este respecto es significativa la sentencia de 8 de abril de 1981 al RI 192/1980, citado ya, sobre el carácter retroactivo de la reserva de ley orgánica en el sentido de no admitir ésta.

Nos debemos limitar a examinar ahora lo que se refiere a la posición de la legislación preconstitucional en cuanto a «legislación básica estatal».

A) *«La promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico... más que con respecto a aquellas normas que no pueden ser interpretadas de conformidad con la Constitución...»*

En este orden de presunción de constitucionalidad hay que distinguir (en las preconstitucionales):

a) Normas que disciplinan la acción sectorial del poder público: «Los principios o bases que de esas leyes se derivan pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas.»

b) Leyes que tienen como objeto no la «disciplina», sino la constitución de esos poderes, el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de

sus órganos de gobierno y administración, que «difícilmente pueden considerarse informados por principios o definidores de bases que sean conformes a la Constitución...», pues ésta contiene «una concepción de la autonomía contradictoria con la centralización antes imperante» (RI, S. 28-7-81, FJ 6).

B) *Declarada la inconstitucionalidad* de ciertos preceptos concretos sobre legislación de autonomía local por el Tribunal Constitucional, no podrá afirmarse que el resto se ajusta —de forma positiva— a los principios inspiradores de la Constitución. «... tal ajuste se producirá cuando el legislador dicte una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.1.2.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la propia Constitución» (RI, S. 2-2-81, FJ 1 B).

De otro lado, se ha recogido en el 3.2 y en este propio punto la validez de la legislación preconstitucional, aún la reglamentaria a estos efectos, porque, como se señala más adelante en la sentencia de 28 de enero de 1982, allí citada, «para que opere la derogación de la disposición tercera de la Constitución sobre una ley, la disconformidad de ésta ha de darse en términos de oposición con la Constitución y sólo podrá declararse cuando su incompatibilidad con la norma suprema resulte indudable por ser imposible interpretarla conforme a la Constitución (CC, S. 28-1-82, FJ segundo).

### 3.4 LEGISLACIÓN DE DESARROLLO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### a) *Posibilidad de opciones diversas por las Comunidades Autónomas*

«La garantía constitucional conduce... a entender que corresponde al mismo [Estado] la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales, en este caso, de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en

estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de las condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente» (dentro de sus posibilidades estatutarias) (RI, S. 28-7-81, FJ 6.º, 7.º, 8.º).

b) *Respeto a las bases establecidas por la legislación*

«... cuando se trata de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencia de los entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración deben las Comunidades Autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente» (RI, S. 28-7-81, FJ 6.º, 7.º, 8.º).

c) *Provisionalidad y limitaciones de la legislación de las Comunidades Autónomas dictada con anterioridad a las leyes básicas del Estado*

«... cabe pensar que la legislación dictada por las Comunidades Autónomas antes de que el legislador estatal establezca las bases a que debe ajustarse la Administración local del futuro, ha de moverse posiblemente dentro del límite más estrecho... que los que habrán de resultar de una legislación informada plenamente por los principios que inspiran en este punto a la Constitución»; «... es también claro que esta legislación de las Comunidades en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que dentro de su competencia establezca en su día el legislador estatal, nace ya afectada, por así decirlo, de una clara provisionalidad» (RI, S. 28-7-81, FJ 6.º, 7.º, 8.º).

Las Comunidades Autónomas pueden legislar, con los matices ya vistos dentro del ámbito de materias que corresponden a sus «intereses respectivos». «Para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es ya un acto definido por la Ley misma [en este caso Estatuto de Autonomía del País Vasco] con repertorio concreto de competencias», y las limitaciones determinadas para «salvaguardar en todo caso la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de personas o la libertad de establecimiento de aquéllas (art. 139 CE)...» (RI, S. 16-11-81, 1.º).



d) *Competencias de desarrollo derivadas de su propio Estatuto*

«Todo esto [fijación estatal de legislación básica] es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del «desarrollo legislativo» de esas bases..., y así acontece por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros, con el artículo 11.2.a) del Estatuto Vasco. En tales supuestos es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de ordenación no pueden llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad. Por otra parte, el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuye al Estado la fijación de sus bases, no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponde ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto... Así pues, en el caso que nos ocupa [regulación de transportes] hay que entender que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para el desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de las bases, en los términos que las mismas señalen, del crédito, banca y seguros...» (CC, S. 28-7-82, FJ 1.º).

e) *Prelación legislativa en el desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas*

«Otro problema... es el de si una Comunidad Autónoma que sea titular de competencias de desarrollo legislativo sobre una materia... puede ejercerla desde la entrada en vigor de su Estatuto o ha de esperar a que los órganos centrales del Estado fijen por normas postconstitucionales cuáles son las "bases"... en tal materia...» En la misma sentencia de 28 de julio de 1981 (FJ 6.º) el Tribunal afirmó que en el supuesto planteado la Comunidad no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar, en todo caso, no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases

(en el sentido antes declarado) que se infieren de la legislación preconstitucional vigente» (id., FJ 1.º, *in fine*).

#### 4. Leyes en general

##### 4.1 RESERVA DE LEY

Aparte de las reservas específicas de leyes orgánicas o de legislación básica del Estado, ya vistas, se encuentran estas precisiones a la Ley:

«Por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria» (RI, S. 13-2-81, FJ 22).

Y por otro lado «... por ello al remitir al reglamento de régimen interior materias reservadas a la ley, el precepto [de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares] es inconstitucional» (id., FJ 15).

##### 4.2 LEY, LEGISLACIÓN Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN

Se han examinado en epígrafes anteriores las consecuencias jurídicas (según los pronunciamientos del Tribunal Constitucional) de la remisión constitucional de determinadas materias a leyes orgánicas o leyes del Estado como "legislación básica", legislación de las Comunidades Autónomas, legislación preconstitucional, etc., pero es dado encontrar doctrina en las sentencias de aquél que fija la simple remisión a la ley en general en la Constitución. Así:

El ajuste pleno de la legislación [en este caso de la de régimen local] a los principios constitucionales «se producirá cuando el legislador dicte una nueva legislación de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse... de la Constitución» (RI, S. 2-2-81, 1B y 5).

O cuando trata de fijar qué debe entenderse por legislación: «... es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de "legislación" como los de "ejecución"

son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila, sin más, legislación al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley» (CC, S. 4-5-81, FJ 3), después de advertir que junto a la interpretación del Gobierno, en el conflicto, «y que se sintetiza en comprender en el concepto [legislación] toda norma escrita, cabe la otra restringida que hace referencia a las leyes en un sentido de norma escrita que emana de quien ostenta el poder legislativo y también de aquellas que por excepción, o por delegación, tienen fuerza de ley formal» (id., FJ 2).

Sobre el principio de legalidad constitucional: «El "principio de legalidad" que se traduce en la "reserva absoluta" de ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada. Y no vale decir que alguna jurisprudencia ha tenido presente a la Constitución para juzgar hechos acaecidos con anterioridad a su promulgación» (RA, S. 7-5-81, FJ 7).

#### 4.3 VIGENCIA, VALIDEZ O INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES PRE Y POSTCONSTITUCIONALES

Se le da a este apartado un tratamiento más sistemático que cronológico de la doctrina en que han ido apareciendo las correspondientes sentencias. Así tendremos:

##### a) *Derogación y modificación de la ley*

«La ley, como emanación de la voluntad popular, sólo puede ser en principio derogada o modificada por los representantes de esa voluntad [del pueblo a través de sus representantes], y sólo para el caso de que el precepto legal infrinja la Constitución se ha concedido a este Tribunal la potestad de anularla.»

«Es claro que los efectos que sobre la validez y la eficacia de las normas se derivan de su contradicción con la Constitución sólo surgen desde el momento en que se produce la contradicción

misma; esto es, para las normas promulgadas con posterioridad a la Constitución, desde el momento de su entrada en vigor y para las anteriores al texto constitucional, desde la fecha en que éste inició su vigencia» (CI, S. 1-6-81, FJ 4.º).

b) *Derogación y pérdida de vigencia de leyes preconstitucionales*

El carácter posterior [de la Constitución] «da lugar a la derogación de las leyes y disposiciones anteriores opuestas a la misma de acuerdo con su disposición derogatoria número 3, es decir, a la pérdida de vigencia de tales normas para regular situaciones futuras» (RA, S. 31-3-81, FJ 3).

c) *Posible contradicción entre el problema de vigencia-derogación y el de constitucionalidad-inconstitucionalidad*

«...no existe una auténtica contradicción entre el problema vigencia-derogación y el problema constitucionalidad-inconstitucionalidad. ... En la medida en que la derogación se produce por contradicción con la Constitución..., la contradicción... es una premisa de la derogación. Nosotros entendemos por inconstitucionalidad simplemente el juicio de contraste entre las dos normas, al que subsigue una consecuencia jurídica. Mas, inconstitucionalidad no es la consecuencia, sino, simplemente, la premisa de esa consecuencia. Por eso puede decirse que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores conduce a unas consecuencias que pueden ser concurrentemente la derogación y la nulidad» (RI, S. 8-4-81, FJ 2).

«... el tratamiento de la derogación y de la inconstitucionalidad varían porque la derogación priva de eficacia a una norma desde la vigencia de la disposición derogatoria, mientras que la inconstitucionalidad de las leyes posteriores a la Constitución conlleva la sanción de la nulidad con ineficacia originaria, si bien dentro de un respeto a situaciones consolidadas en los términos que se coligen en los artículos 39.1 y 40.1 de la LOTC» (CI, S. 29-4-81, FJ 4.º).

d) *Inconstitucionalidad sobrevenida de las leyes preconstitucionales y su derogación; retroactividad*

«... no puede negarse que el Tribunal [Constitucional], intérprete supremo de la Constitución, ... es competente para enjuiciar las leyes preconstitucionales impugnadas, declarando si procede su inconstitucionalidad sobrevenida y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la disposición derogatoria» (RI, S. 2-2-81, FJ 1, C).

«... conviene señalar también que la declaración de inconstitucionalidad sobrevenida —y consiguiente derogación— efectuada por el Tribunal Constitucional tiene plenos efectos frente a todos, si bien, salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad» (id., FJ 1, D).

«Inconstitucionalidad sobrevenida que afecta a la validez de la norma y que produce efectos de significación retroactiva mucho más intensos que los derivados de la nueva derogación. ... por lo que en esta materia ha de tener efectos retroactivos, en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad y al amparo de leyes válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución» (RA, S. 31-3-81, FJ 3).

e) *Inconstitucionalidad por omisión*

Una interesante y reciente doctrina fija la inconstitucionalidad por omisión: «... la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» (RI, S. 13-5-82, FJ 3).

f) *Competencia de Jueces y Tribunales para declarar la inconstitucionalidad de las leyes*

«... ha sido decidido por este Tribunal Constitucional en la sentencia de 2 de febrero del actual [1981]... que "así como

frente a las leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución”, en relación con las preconstitucionales, los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden en caso de duda someter este tema al Tribunal Constitucional». «El criterio de la ley posterior evitará planteamientos de cuestiones que puedan resolverse por la vía de la derogación afirmada en sede jurisdiccional...» (CI, S. 29-4-81, FJ 3.º).

«La defensa de la Constitución frente a las eventuales extralimitaciones de los órganos dotados de poder para crear normas de carácter general corresponde, en primer lugar, a los Jueces y Tribunales, que han de negar validez a las normas reglamentarias que sean contrarias a la Constitución, inaplicándolas, y están facultados para inaplicar también incluso las normas legales que adolezcan del mismo defecto cuando sean anteriores a la Constitución» (CI, S. 1-6-81, FJ 1.º).

Recogiendo, previamente, la doctrina dada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de febrero de 1981, matizaba que los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial inaplican las leyes preconstitucionales, no enjuicia realmente la labor del legislador, «... sino que aplican la Constitución, que ha derogado las leyes anteriores que se opongan a lo establecido en la misma y que —por ello— son inconstitucionales. En definitiva, no corresponde al Poder Judicial el enjuiciar al Poder Legislativo en el ejercicio de su función peculiar, pues tal función está atribuida al Tribunal Constitucional» (RI, S. 2-2-81, FJ 1, D).

A diferencia, como se verá, con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, «las resoluciones de los órganos jurisdiccionales surten solamente sus efectos en el caso concreto y entre las partes implicadas en tal caso concreto» (confirmando por otra parte las sentencias ya vistas sobre la función de Jueces y Tribunales) (RI, S. 8-4-81, FJ 2).

*g) Competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar al legislativo y declarar la inconstitucionalidad*

«... frente a las leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución»; también los Jueces o Tribunales al aplicar normas, en casos de dudas, podrán «someter este tema al Tribunal Constitucional por vía de la cuestión de inconstitucionalidad».

«... el enjuiciar al Poder legislativo en el ejercicio de su función peculiar ... está atribuido al Tribunal Constitucional».

Declarada la inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, «subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad» (RI, S. 2-2-81, FJ 1 D).

«La diferencia que existe entre el pronunciamiento de este Tribunal [Constitucional] y el que puedan adoptar los temas de derogación los Jueces ordinarios consiste obviamente en que, una vez que este Tribunal se ha pronunciado sobre el tema, todos los poderes del Estado deben acatamiento a su decisión...» y no sólo las partes implicadas (RI, S. 8-4-81, FJ 2).

Cuando una decisión judicial «considere que una norma aplicable al caso pugne con la Constitución..., como no puede invalidar la norma y tampoco dejar de aplicarla, plantea la cuestión al Tribunal Constitucional, como órgano al que la Constitución (artículos 161.1.a y 163) y su LOTS (art. 27.1) atribuye el enjuiciamiento de las leyes» (CC, S. 29-4-1981). Principio de colaboración y supeditación que se repite en otras sentencias: así, después de establecer la distinta competencia del Tribunal Constitucional y de los Jueces y Tribunales sobre la constitucionalidad de la ley, en términos ya vistos, la sentencia de 1 de junio de 1981 afirma: «La depuración continua del ordenamiento desde el punto de vista de la constitucionalidad de las leyes, y siempre a salvo la acción del propio legislador, es así resultado de una colaboración necesaria entre los órganos del poder judicial y el Tribunal Constitucional, y sólo esta colaboración puede asegurar que esta labor depuradora sea eficaz y opere de una manera dinámica y no puramente estática» (CC, S. 1-6-81, FJ 1.º).

#### 4.4 RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES (PRINCIPIOS DE RETROACTIVIDAD E IRRETROACTIVIDAD Y TRANSITORIEDAD)

##### a) *Retroactividad de las favorables, transitoriedad e irretroactividad de las sancionadoras no favorables*

En la sentencia de 20 de julio de 1981 está la doctrina general del Tribunal Constitucional acerca de este punto, al resolver un recurso de inconstitucionalidad. Transcribimos su parte esencial en este punto:

«El ordenamiento jurídico, por su propia naturaleza, se resiste a ser congelado en un momento histórico determinado: ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento. Normalmente, lo hace así, al establecer relaciones "pro futuro". Pero difícilmente una norma puede evitar que la regla de futuro incida sobre relaciones jurídicas preexistentes, que constituyen el basamento de las relaciones venideras, y es por ello que, a menudo, tales normas deben contener unas cautelas de transitoriedad que reglamenten el ritmo de la sustitución de uno por otro régimen jurídico. La incidencia de la norma nueva sobre relaciones consagradas puede afectar a situaciones agotadas. Entonces puede afirmarse que la norma es retroactiva, porque el tenor del artículo 23 del Código Civil no exige que expresamente disponga la retroactividad, sino que ordene que sus efectos alcanzan a tales situaciones. Pero la retroactividad será inconstitucional sólo cuando se trate de disposiciones sancionadoras no favorables o en la medida que restrinjan derechos individuales» (RI, S. 20-7-81, FJ 10).

Confirma la anterior doctrina (CI, S. 22-2-82, FJ 3).

La Constitución en su artículo 9.3 recoge la retroactividad de las leyes sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; en el mismo sentido, pues, que las anteriores (RA, S. 30-3-81, FJ 3).

La misma doctrina se reitera en el RA núm. 238/80, S. 7-5-81, FJ 7, primer párrafo.

En los mismos términos, referidos a un caso concreto, se expresa otra más (RA 11-11-81, FJ 3).



b) *Retroactividad del "principio de legalidad"*

«El principio de legalidad» que se traduce en la «reserva absoluta» de ley no incide en disposiciones o actos «nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada. Y no vale decir que alguna jurisprudencia ha tenido presente a la Constitución para juzgar hechos acaecidos con anterioridad a su promulgación» (RA, S. 7-5-81, FJ 7, segundo párrafo).

#### 4.5 LAGUNAS NORMATIVAS

En varias ocasiones se refiere de algún modo el Tribunal Constitucional al vacío normativo, en el sentido de evitarlo por interpretación global del ordenamiento; tanto las lagunas *de facto* como las producidas por derogaciones de inconstitucionalidad:

«El artículo 73, y con el 82, tenemos que interpretarlos en nuestro tiempo, marginando soluciones apoyadas en la efectividad de la disposición derogatoria de la Constitución, y evitando, sin daño para el sistema y, desde luego, para la armonía en las relaciones institucionales que dice el artículo 16.3 de aquélla, vacíos normativos, a la espera de las regulaciones en la materia» (RA, S. 26-1-81, FJ 10).

«Esta interpretación de conformidad con la Constitución es una consecuencia obligada de su doble carácter de ley posterior y de ley superior, y responde además a un criterio de prudencia que aconseja evitar que se produzcan lagunas en el ordenamiento» (RI, S. 2-2-81, FJ 5).

«Sólo el legislador, mediante la promulgación de nuevas normas puede, si no devolver validez y vigencia a normas inexistentes como tales, sí obtener el mismo resultado que aquéllas persiguieron» (RA, S. 26-5-82, FJ primero).

También puede ocurrir «laguna normativa por incumplimiento de mandato constitucional»: «... pues la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» (RI, S. 13-5-82, FJ 3).

#### 4.6 VALOR NORMATIVO O INTERPRETATIVO DE LOS PREÁMBULOS

«La segunda puntualización se refiere al preámbulo de la Ley 2/1981 vasca, en el que se contienen afirmaciones que contradicen o interpretan erróneamente preceptos de la Constitución española y del Estatuto del País Vasco. En la medida que el preámbulo no tiene valor normativo consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta sentencia. Sin embargo, consideramos conveniente en cuanto que los preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el de ésta carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiera a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho preámbulo» (RI, S. 12-11-81, FJ 7).

#### 4.7 VALIDEZ DE LOS TEXTOS LEGALES CON IMPERFECCIONES TÉCNICAS

En los fundamentos jurídicos de la sentencia al recurso de inconstitucionalidad 184/1981 se pone de manifiesto que no es competencia del Tribunal Constitucional velar por la perfección técnica de las leyes, sino asegurar el sometimiento del poder legislativo a la Constitución (RI, S. 16-11-81, FJ 2.º).

### 5. Legislación de las Comunidades Autónomas

Se ha puesto de manifiesto en el punto 3 (legislación básica estatal) y principalmente en el apartado 3.4 (legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas) la potestad jurídica de las Comunidades Autónomas para legislar dentro del ámbito de competencias que le reserva la Constitución en relación con su propio Estatuto y con respeto siempre a las condiciones o «bases estatales» que llevan implícito la salvaguarda primordial

del principio de igualdad de todos los españoles (por ejemplo, RI, S. 16-11-81, FJ 2). Pasemos a ver con alguna especificidad las «circunstancias» que acompañan a este tipo de legislación.

## 5.1 PRESUPUESTOS GENERALES

«En el respeto de esas condiciones básicas estatales, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente», de acuerdo con los artículos 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución —dentro de los límites antes vistos—, pero «sin tener que esperar que haya una previa ley específica del Estado habilitante, cuando se tiene por la Comunidad competencia exclusiva en la materia» (RI, S. 28-7-81, FJ 5).

Pero no bastará con tener en cuenta el Estatuto, ya que éste, «al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas» (CC, S. 4-5-82, FJ 1).

## 5.2 LEYES AUTONÓMICAS Y LEYES ESTATALES: SUPUESTOS DE CONTRADICCIÓN Y DE CONCURRENCIA

### a) *Contradicción con las leyes generales*

La legislación autonómica no puede contradecir las leyes generales que deban observarse de acuerdo con los artículos 149.1.18.<sup>a</sup>, de la Constitución española y disposición transitoria 7.<sup>a</sup>, 2, del Estatuto Vasco para el caso. En consecuencia:

«Las autorizaciones de servicios complementarios [art. 18, *g*), y 19, *h*), de la Ley que se impugna] pueden dar lugar a diversas interpretaciones. En sí son válidas por haberse preservado el

principio de conservación de ley y sólo podrán ser atacados si su concreción reglamentaria (o por actos) conduce a una interpretación y aplicación contraria a la Constitución.»

«Resultan inconstitucionales otras normas de esa ley que atribuyen al Centro de contratación competencias que de acuerdo con la legislación general del Estado corresponde a otras instancias. Así, la aprobación de presupuestos y de operaciones de crédito por órganos inferior y distinto del Parlamento Vasco» (RI, S. 16-11-81, FJ 5).

#### b) *Concurrencia de leyes estatales y de las Comunidades Autónomas*

«... es claro que ambas competencias "exclusivas" están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes [Estado y Comunidad], de modo tal que la prioridad "vertical" corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después y con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios... No cabe duda... de que la articulación entre los intereses propios de cada Comunidad... y los generales de la Nación... corresponde al Estado...» (CC, S. 28-1-82, FJ quinto).

Confirma la doctrina de que para determinar si una competencia (y su potestad legislativa) corresponde en exclusiva al Estado o a la Comunidad Autónoma, o si existe «régimen de concurrencia», hay que acudir en primer lugar al propio Estatuto de Autonomía, pero que la decisión definitiva vendrá de una adecuada y continua interpretación de los postulados constitucionales (CC, S. 4-5-82, FJ 1).

### 5.3 DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Dentro de las normas básicas del Estado, la Comunidad Autónoma podrá ejercer su potestad de desarrollo normativo tanto por vía legal como reglamentaria: «principio... inherente al sis-

tema de regulación constitucional y estatutario de las competencias autonómicas» (RI, S. 23-3-82, FJ 2.º).

Se reitera y precisa lo anterior en otra sentencia que mantiene que dentro de las competencias conferidas a la Comunidad, éstas pueden ser legislativas o ejecutivas como reglamentarias, sin que estas últimas (del órgano ejecutivo) tengan que esperar el pronunciamiento parlamentario previo (CC, S. 28-1-82, FJ octavo).

En otra sentencia se alude al mismo tema estableciendo de modo general el carácter de complementariedad legislativa del reglamento «como una técnica de colaboración de la Administración con el Poder legislativo» (CC, S. 4-5-82, FJ 2 y 3).

## 6. El reglamento

Como ejercicio de la potestad normativa del Ejecutivo (residual o complementaria y de colaboración) es aludido en ocasiones por sentencias del Tribunal Constitucional:

### 6.1 VALOR LEGISLATIVO

El examen de las referencias constitucionales al reglamento exige que se deba realizar un intento de deslinde entre los conceptos de "legislación" y de "ejecución", "que utiliza el artículo 149.1.7.ª de la Constitución, para determinar en qué medida el ejercicio de la potestad reglamentaria puede considerarse incluido total o parcialmente en el primero (y por tanto en este supuesto de competencia exclusiva del Estado), o por el contrario, considerarlo incluido en el segundo». Rechazados los sentidos literales —legislación por normas, ejecución para reglamento—... resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria» —en esto último luego insistiremos—. Existe en nuestra doctrina, no obstante, una distinción tradicional entre «reglamentos ejecutivos», «cuyo co-

metido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley» y los «reglamentos de organización». A los primeros es a los que se les concede el valor relativo reglamentario. (CC, S. 4-5-82, 2-2-4 y 5).

Con mayor matización, en otra sentencia, se expresa: «la distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concedida para su desarrollo reglamentario» (CC, S. 4-5-82, FJ 3 y 4).

Con todo lo que antecede quedan también reflejados los distintos tipos de reglamentos (y su distinto valor) a que viene aludiendo el Tribunal Constitucional).

Queda por otra parte recogido (punto 3.2) incluso el *valor del reglamento como equivalente a «legislación básica estatal»*, en algunos casos.

## 6.2 RESERVA CONSTITUCIONAL DE REGLAMENTO: INEXISTENCIA

Al menos en dos sentencias, hasta ahora, se advierte:

«Lo que en la Constitución no existe es lo que podríamos denominar reserva reglamentaria, esto es, la imposición de que determinadas cuestiones hayan de ser reguladas por normas reglamentarias y no por otras con rango de ley» (RI, S. 13-2-81, FJ 21, A).

La otra, acabamos de citarla: «en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria» (CC, S. 4-5-82, FJ 3).

## II. REGIMEN LOCAL

### 1. Autonomía local

(Sentencias: de 2 de febrero de 1981 —recurso de inconstitucionalidad núm. 186/80—; de 28 de julio de 1981 —recurso de inconstitucionalidad núm. 40/81—; de 29 de abril de 1981 —cuestión de inconstitucionalidad núm. 17/81—, principalmente.)

#### 1.1 CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La autonomía es un principio consagrado por la Constitución como informador del ordenamiento jurídico y, por tanto, ha de ser respetado por éste (RI, S. 2-2-81, FJ 1, RI, S. 28-7-81, FJ 4). Los principios—como el de autonomía—constitucionales, obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad (RI, S. 28-7-81, FJ 5). «... en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad [del Estado], sino que es precisamente dentro de ésta donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2.º de la Constitución» (RI, S. 2-2-81, FJ 3); concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de interpretación muy amplio (RI, S. 2-2-81, FJ 1, B).

Esta unidad se traduce en una organización para todo el territorio nacional en la que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la *participación* en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango: municipios, provincias y Comunidades Autónomas, según su artículo 137 (RI, S. 2-2-81, FJ 3 y RI, S. 28-7-81, FJ 3).

##### 1.1.1 *Distinción entre autonomía y soberanía*

«... La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía—y aun este poder tiene sus límites—» (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

La garantía constitucional de la autonomía local no lo es sólo en cuanto a la reserva de ley de ciertas competencias propias, sino incluso la de preservar tal autonomía frente al legislador (RI, S. 28-7-81, FJ 4).

1.1.2 *Autonomía para la gestión de sus intereses respectivos:*

a) Principio general: gestión de sus intereses respectivos.

«Según el artículo 137 LC, la autonomía supone y exige la dotación al Ente de competencias propias y exclusivas para la gestión de su respectivo interés»: interés del municipio en este caso (RI, S. 2-2-81, FJ 3). Así, pues, «hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

b) Su limitación por los intereses generales.

Cuando en la gestión del interés respectivo aparecen intereses generales en juego, «la autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la Entidad». En estos casos prima la potestad del Estado (RI, S. 2-2-81, FJ 10, A).

El principio de autonomía local, garantizado constitucionalmente para la gestión de sus respectivos intereses, tiene su límite en los intereses generales distintos confiados a otras Administraciones, aun cuando puedan gestionarse por delegación (RI, S. 2-2-81, FJ 12, G).

Así, pues, la coordinación de las Administraciones públicas corresponde al Estado, que puede «estar dotado de poderes puntuales de dirección por razón de la incidencia del ejercicio de una competencia en otros intereses generales ajenos a los propios de la Entidad local» (RI, S. 2-2-81, FJ 12, A).

De aquí que queda a la propia competencia del Gobierno (órgano general del Estado) la disolución de Mancomunidades, otorgada con carácter excepcional por incidir éstas en el ámbito de intereses generales distintos de los municipales con los que con-



curre (RI, S. 2-2-81, FJ 7). (Para ejemplo se cita este caso concreto.)

*c) Intereses propios e intereses predominantes.*

«Ahora bien, concretar este interés (el propio y respectivo de gestión autónoma local) en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio» (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

*d) Intereses concurrentes.*

Como se ve, las competencias por razón del interés no son siempre delimitables con claridad diáfana. Se dan así supuestos de competencias compartidas entre diversos Entes o casos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local inciden en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, «sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado». De ahí que existan y se tengan que arbitrar los necesarios controles puntuales, como se dijo y luego se verá (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

*e) Intereses provinciales.*

El «límite superior» por razón del interés respectivo es normalmente la provincia dentro de la que se enmarcan los municipios y Entes locales; pero la Constitución también prevé la creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» —artículo 141.3— (RI, S. 2-2-81, FJ 8).

## 1.2 DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

«A diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

«El ajuste... de la legislación de régimen local a la Constitución se producirá cuando se promulgue una nueva ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en los artículos 148, 1, 1.<sup>a</sup>, y 149, 1, 18.<sup>a</sup>, de la Constitución» (RI, S. 2-2-81, FJ 5).

Pero toda la legislación preconstitucional en la materia puede considerarse válida en tanto no se oponga a la Constitución (RI, S. 28-7-81, FJ 6).

### 1.2.1 *Por la ley (reserva de ley)*

«Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad...» (así se deriva del art. 148, 1, 2.<sup>a</sup>, LC) (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

### 1.2.2 *Por el juego de las opciones diversas contenidas en la Constitución*

«En un sistema de pluralismo político (art. 1.º de la Constitución), la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas; pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente» (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

## 1.3 **CONTROLES DE LEGALIDAD Y OPORTUNIDAD SOBRE LAS CORPORACIONES LOCALES**

«... el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias...» (RI, S. 2-2-81, FJ 3); «pero no puede ser tan amplio que

entrañe una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por vía excepcional» (CI, S. 29-4-81, FJ 6.º).

Sólo excepcionalmente y con fundamento en la Constitución puede entenderse la existencia de controles de oportunidad (RI, S. 2-2-81, FJ 3), como luego se verá.

### 1.3.1 *Prohibición de controles genéricos*

No se ajusta al principio de autonomía el establecimiento de controles genéricos de legalidad, indeterminados y genéricos, «que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia *cuasi* jerárquica de la Administración del Estado y otras Entidades territoriales» (RI, S. 2-2-81, FJ 3) (CC, S. 22-2-82, FJ 7).

También, los posibles controles de oportunidad han de ser en su caso tasados y puntuales. Se opone a la Constitución, por ello, el dotarse al Gobierno de un control de oportunidad genérico al otorgársele (arts. 13.3 y 15, en relación con el 10, del texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre), la competencia para denegar la aprobación los Estatutos de Mancomunidades municipales por razones de interés público (RI, S. 2-2-81, FJ 7).

Igualmente, los artículos sobre las funciones de inspección y fiscalización sobre los Entes locales, tal como se conciben en la Ley de Régimen Local, «deben considerarse opuestos a la Constitución y derogados, dado el carácter genérico con que se conciben tales funciones que se oponen al principio de la autonomía local» (RI, S. 2-2-81, FJ 12, F).

### 1.3.2 *Controles de legalidad estatal. Posible transferencia a las Comunidades Autónomas*

«El control de legalidad con la precisión anterior puede ejercerse en el caso de los municipios y provincias—dado su carácter de Administraciones públicas—por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artícu-

lo 148, 1, 2.º, de la Constitución, y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior» (RI, S. 2-2-81, FJ 3. Reiterado en el FJ 8 de la RI, S. 28-7-81).

### 1.3.3 *Carácter excepcional de los controles de oportunidad:*

#### a) *Doctrina general.*

«...la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la "gestión de los intereses respectivos" fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución...» (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

#### b) *Excepciones en materia económico-financiera.*

La aprobación de *régimen especial municipal de carta* por el Gobierno (económica y orgánica) no viola el principio de autonomía constitucional, «pues éste no puede comprender que dentro de la gestión de sus "intereses respectivos" figure la de dotarse un municipio de poderes y de un régimen económico distinto del previsto por la ley con carácter general» (RI, S. 2-2-81, FJ 11).

La Constitución contiene una especial reserva de ley para la regulación jurídica de los bienes comunales; ahora bien, está adecuadamente establecida la intervención gubernativa vigente (legislación de régimen local) para controlar la procedencia de la desafectación de los bienes, en garantía de los vecinos (RI, S. 2-2-81, FJ 14).

Es ajustada constitucionalmente la existencia de controles «que valoren incluso aspectos de oportunidad» en defensa del patrimonio municipal: tal sucede con los actos de disposición sobre el mismo.

La prohibición a las Entidades locales de enajenar, hipotecar sus derechos y propiedades y la concesión de exclusiones, perdones, rebajas, moratorias o aplazamientos para el pago de los recursos provinciales o municipales y la necesidad de decisión gubernativa para transacciones respecto de los derechos de las

Haciendas locales—art. 659 de la Ley de Régimen Local—están justificados constitucionalmente como control del respeto patrimonial público.

Tampoco resulta inconstitucional el cierto control de oportunidad que impone la Ley de Régimen Local sobre la prórroga de los presupuestos de las Entidades locales de modo análogo a la de los Presupuestos Generales del Estado. (RI, S. 2-2-81, FJ 16, D).

Se reconoce la constitucionalidad del control de oportunidad sobre operaciones de crédito de las entidades locales cuando rebasen el porcentaje que periódicamente fije el Gobierno (autorización previa del Ministerio de Hacienda) (RI, S. 2-2-81, FJ, 16, F).

#### 1.3.4 *Constitucionalidad e inconstitucionalidad de controles concretos*

La intervención del Estado en la creación, modificación y disolución de las Entidades locales menores está de acuerdo con la Constitución en cuanto son medidas que rebasan la autonomía local e inciden «en la distribución del poder sobre el territorio» del Estado (RI, S. 2-2-81, FJ 6).

Igualmente justificado aparece el control de los acuerdos municipales respecto al establecimiento de los límites territoriales de la jurisdicción respectiva y a la separación patrimonial en la constitución de Entidades locales menores (RI, S. 2-2-81, FJ 6).

Ya se ha referido la inconstitucionalidad que conlleva el control genérico de oportunidad sobre la denegación gubernamental de la constitución y estatutos de la Mancomunidad local por razones de interés público (RI, S. 2-2-81, FJ 7).

En cambio son constitucionales las facultades gubernativas en torno a su aprobación o no (constitución de Mancomunidades) basadas en motivos legales (RI, S. 2-2-81, FJ 7).

También resulta constitucional la facultad excepcional en materia de disolución de estas Mancomunidades por razones de orden público o seguridad nacional, «es decir, por incidir la Mancomunidad en el ámbito de intereses generales distintos de los municipales» (RI, S. 2-2-81, FJ 7).

Es constitucional la facultad autónoma de crear agrupaciones de municipios con fines limitados «que no tienen el carácter de entidades territoriales» (RI, S. 2-2-81, FJ 8).

Aprobación por Consejo de Ministros de las alteraciones de nombre y capitalidad de los municipios. En cuanto tales actos o situaciones pueden afectar a las demás partes del Estado (no sólo las autonomías locales a que se refieren) es constitucional (RI, S. 2-2-81, FJ 9).

Se declara inconstitucional cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de las Corporaciones locales «por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la provincia o municipio, siendo constitucional, en cambio, cuando se base en motivos que incidan de forma negativa sobre intereses generales distintos de los propios de la entidad (generales de la Nación, de las Comunidades Autónomas...)» (RI, S. 2-2-81, FJ 10).

Potestad del gobernador civil de acordar la suspensión gubernativa de cualquier autoridad local que haya sido procesada. Resulta incompatible con el principio de autonomía —y de Gobierno y administración autónomos— que garantizan los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución (RI, S. 2-2-81, FJ 10, A).

Sanciones que puedan imponer los gobernadores civiles a los presidentes de las Corporaciones por falta de celo en el cumplimiento de sus deberes en relación con el ejercicio de funciones delegadas por la Administración General (del Estado). No se ajusta a la Constitución «una potestad sancionadora genérica en base a un supuesto de hecho que, como falta de celo, ofrece un margen tan amplio de apreciación» sobre personalidades representativas como son los presidentes de las Corporaciones (RI, S. 2-2-81, FJ 10, B).

En virtud de las consideraciones generales sobre controles anteriores, se estiman igualmente inconstitucionales y derogadas: potestad de suspender o destituir de sus cargos a los presidentes y miembros de las Corporaciones locales en casos de «mala conducta o negligencia grave; destitución de los mismos por motivos de orden público, dado su carácter representativo y que el interés general en presencia queda garantizado con la habilitación

para suspenderlos por un plazo máximo de sesenta días; la exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los acuerdos de suspensión, dado el derecho de todas las personas a la tutela efectiva de jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución» (RI, S. 2-2-81, FJ 10, C).

Siendo inconstitucional la habilitación al Gobierno para disolver los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales cuando su gestión resulte «gravemente dañosa a los intereses de la propia entidad local», es adecuada constitucionalmente tal habilitación cuando pueda recaer sobre una gestión gravemente dañosa para los intereses generales por superar el ámbito del interés autonómico (RI, S. 2-2-81, FJ 10, D).

El régimen de tutela por razones económicas (artículos 425 y 426 de la Ley de Régimen Local) «es incompatible, en los términos en que aparece concebido, con el Gobierno y administración autónoma de los entes locales, que se ve sustituida por una comisión gestora compuesta de técnicos, a la que se confía la total administración de la entidad...» (RI, S. 2-2-81, FJ 10, E).

Ya se refirió la oportunidad constitucional de la aprobación gubernamental del régimen especial municipal de carta (RI, S. 2-2-81, FJ 11).

Se opone a la concepción constitucional del Gobierno y administración autónomos la previsión de la Ley (art. 7 LRL) de que en las materias que la ley no confíe a la exclusiva competencia de los municipios y las provincias hayan de actuar unos y otros bajo la dirección administrativa del Ministerio correspondiente. Ello no excluye la coordinación de las Administraciones públicas por parte del Estado por medio de puntuales poderes de dirección que salvaguarden los intereses generales que puedan estar en juego (RI, S. 2-2-81, FJ 11, A).

La resolución de recursos por el gobernador civil contra inclusiones, exclusiones o calificaciones de los habitantes a efectos del padrón municipal está amparada constitucionalmente por rebasar la autonomía en relación con los «intereses respectivos» de cada ente (RI, S. 2-2-81, FJ 11, B).

La suspensión provisional atribuida al gobernador civil sobre ordenanzas y reglamentos municipales resulta constitucional por su carácter concreto y limitado, de control de legalidad, sujeto a la posterior decisión de la jurisdicción contencioso-administrativa (RI, S. 2-2-81, FJ 11, C).

El control gubernativo sobre la municipalización de servicios en régimen de monopolio (art. 166,2 y 3 de la LRL) no se opone a la autonomía constitucional por cuanto «incide también de alguna manera en los intereses generales» (RI, S. 2-2-81, FJ 11, D).

La vigilancia del gobernador de las actuaciones y servicios de las autoridades y corporaciones locales para cuidar de que se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales «debe considerarse contraria al principio constitucional de la autonomía», ya que asimilaría a las Corporaciones locales «a los menores de edad» (RI, S. 2-2-81, FJ 11, E).

«Las funciones de inspección y fiscalización sobre los entes locales deben considerarse opuestas a la Constitución y derogadas, dado el carácter genérico con que se conciben tales funciones» (se refiere al antiguo Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales en este aspecto), pero no así el asesoramiento «dado su carácter no vinculante» (RI, S. 2-2-81, FJ 11, F).

Suspensión de acuerdos por los presidentes de las Corporaciones locales cuando sean contrarios al orden público: es congruente con el sentido de la autonomía local (RI, S. 2-2-81, FJ 11, G).

Recursos ante la Administración del Estado contra providencias que dicten los presidentes de las Corporaciones locales como delegados de la citada Administración: «no puede calificarse de inconstitucional precisamente por tratarse de competencias delegadas y no propias de... los intereses peculiares de los entes locales» (RI, S. 2-2-81, FJ 11, H).

Competencias del Estado (por razones sanitarias) en materia de cementerios públicos y privados (base 33, 2.º, de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional): no es inconstitucional por cuanto aparecen razones competenciales sanitarias generales, concurrentes, sobre las «locales» (RI, S. 2-2-81, FJ 11, I).



Resolución gubernativa de los conflictos entre entes locales: «no parece que pueda calificarse de inconstitucional, dado que la resolución del conflicto no puede ser confiada a una de las partes por exceder de su interés peculiar», adoptándose además de conformidad con el ordenamiento jurídico (RI, S. 2-2-81, FJ 13, A).

El juicio previo de la Administración del Estado, ante el planteamiento de un conflicto jurisdiccional por parte de una Corporación local, es incompatible con el principio de autonomía (RI, S. 2-2-81, FJ 13, B).

Sobre los controles en materia de bienes comunales nos remitiremos a lo citado en el punto 1.3.3 *b*).

Asimismo, en lo que se refiere a la autonomía económico-financiera queda recogido en el mismo 1.3.3 *b*), añadiendo que la Constitución «no garantiza una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones», justificándose los controles, de legalidad, tanto en relación con la «obtención y gestión de ingresos de carácter propio como con la utilización de los procedentes de otras fuentes» (RI, S. 2-2-81, FJ 15, A).

Igualmente queda reflejado en 1.3.3 *b*) lo relativo al control patrimonial.

No es inconstitucional el control sobre la disposición de bienes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, que gozan por propia naturaleza de un régimen especial de protección distinto al que corresponde a los «bienes de propios» (RI, S. 2-2-81, FJ 15, B).

Lo correspondiente se reflejó en 1.3.3 *b*) en cuanto al control y límite sobre recursos de la Hacienda local (art. 659 de la LRL) y al régimen presupuestario.

La existencia de un control de legalidad «en materia de imposición de nuevas exacciones y de aprobación o modificación de las ordenanzas correspondientes» no se opone a la Constitución (RI, S. 2-2-81, FJ 16, E).

Mancomunidades provinciales: se justifica el control de su aprobación por Consejo de Ministros dado que en la constitución de aquéllas pueden incidir intereses generales distintos de los propios de cada una de las provincias que la forman (RI, S. 2-2-81, FJ 17).

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponde al ámbito... de las Entidades locales no es compatible con la autonomía que hoy proclama... la Constitución porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por vía excepcional» (CI, S. 29-4-81, FJ 6.º).

Sí, en cambio, es admisible la suspensión de acuerdos municipales que afecten directamente a materias de las competencias de la Administración del Estado o de la Autonómica (CI, S. 29-4-81, FJ 3.º).

## 2. Régimen provincial

### 2.1 NECESIDAD CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA

A diferencia de las instituciones supremas del Estado que se regulan orgánicamente por la propia Constitución, a las demás instituciones territoriales —como la provincia— les da una preservación para que sean reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. No se les fija unos contenidos concretos al legislador ordinario que ha de regularlas, pero aquella preservación garantizada sería desconocida «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...». «Los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68,2 y 69,2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143,1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141,1), sino también y muy precisamente «entidad local» (art. 141,1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137)» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

Los procesos de cambios operados con la aparición constitucional de las Comunidades Autónomas «no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

### 2.1.1 *Carácter de la autonomía provincial (autonomía administrativa)*

«Autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía...» ... El artículo 137 de la Constitución configura los «poderes autonómicos, circunscribiéndolos a la "gestión de sus respectivos intereses", lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» ... «interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma» (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

«En efecto, la Constitución prefigura... entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía *administrativa* de distinto ámbito» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

## 2.2 DETERMINACIÓN POR VÍA DE LEY DE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES

En cuanto a la provincia (como a los municipios) «la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza»; ... «pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga, desborda con mucho de la simple "remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias". El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas...», y su posible debilitamiento habría de tener razón suficiente «nunca en daño del principio de autonomía... uno de los... básicos de nuestra Constitución» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

### 2.2.1 *Contenido mínimo*

Como se dijo, la Constitución no asegura un «contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

### 2.2.2 *Delimitación de competencias entre provincias y Comunidades Autónomas*

El proceso constitucional de la configuración de las Comunidades Autónomas puede llevar consigo que la defensa y cuidado de algunos intereses provinciales puedan ser atribuidos a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad (RI, S. 28-7-81, FJ 3, párrafo final).

Después del propio Estado «la primera y más alta de las entidades a que se refiere el artículo 137 de la Constitución es ... la Comunidad Autónoma, cuya creación incide no sólo sobre la competencia de los órganos generales del Estado (... arts. 148 y 149 de la Constitución...), sino también sobre las atribuidas a las provincias en la medida en que responden al interés general de la Comunidad». «Es necesario distinguir, sin embargo, ... entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial... En el primer caso... parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad... Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que... (por la vía de los arts. 143 o 144, constitucional)... una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando, en este caso, confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141,2 de la Constitución» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

Pero la garantía de la autonomía local —de la provincia en este caso— exige que sus competencias no queden a merced de la interpretación de cada Comunidad Autónoma, sino que ha de

respetar los «principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación para todo el Estado...». «En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente», de acuerdo con la Ley Orgánica de su Estatuto (RI, S. 28-7-81, FJ 4).

### *2.2.3 Redistribución de competencias a través de entes infra-provinciales*

En el proceso de cambios y distribución de competencias territorialmente, puede suceder que algunos de los que hoy son «propios intereses provinciales» pasen a «ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza». Será el legislador quien deba pronunciarse en su caso (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

## **3. Legislación local**

### **3.1 PRESUPUESTOS O PRINCIPIOS GENERALES**

«Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía, de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución», asegurando que el Estado quede en situación de supremacía tanto sobre las Comunidades Autónomas como sobre los Entes locales (RI, S. 2-2-81, FJ 3).

Pero la ley debe respetar el principio de autonomía para ser reconocida su validez constitucional. De ahí que, como se verá, declarándose la inconstitucionalidad de los preceptos legales previos a ella, «no por ello podrá afirmarse que la legislación local se ajusta —de forma positiva— a los principios inspiradores de la Constitución... Por ello... tal ajuste se producirá cuando el legislador dicte una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.1.2.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la propia Constitución» (RI, S. 2-2-81; FJ 1, B); pues la protección que la Constitución otorga a las

autonomías locales «desborda con mucho la simple "remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias"» (RI, S. 28-7-81, FJ 3).

### 3.2 LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL

La legislación de las Comunidades Autónomas, y la general en materia local que se dicte, ha de sujetarse a unas mismas bases para todo el conjunto del Estado. Corresponde, pues, al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado; pero estas condiciones básicas no pueden implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario tan sólo.

Se trata, pues, de delimitar los criterios básicos a que ha de ajustarse la legislación autonómica en materia local por interpretación de los contenidos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución (y de los correspondientes de los Estatutos de Autonomía). Veamos cuáles son los contenidos positivos y negativos en este orden del citado precepto:

- Contenido positivo: cuando el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> se refiere a la fijación estatal de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, régimen estatutario de funcionarios, procedimiento administrativo, etc., está determinando un «contenido sustancial en forma de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos», junto al principio de igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1.<sup>a</sup> LC) y al de participación que regula el artículo 23 de la Constitución.
- Contenido negativo: la precisión anterior no debe llevar a considerar que la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» abarque «en puridad todo el Derecho administrativo, cuya clave es la sumisión de la

Administración al Derecho», porque fuera de ello ya hemos contemplado la posibilidad legislativa autonómica derivada del Estatuto y con respeto a estas bases (RI, S. 28-7-81, FJ 5).

Hay que señalar, asimismo, «que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado 1.º se refiere el artículo 149 CE, no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de base o de leyes marco... La noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (RI, S. 28-7-81, FJ 6).

### 3.3 VALIDEZ DE LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL EN ESTE ORDEN

A) «La promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico... más que con respecto a aquellas normas que no pueden ser interpretadas de conformidad con la Constitución...»

En este orden de presunción de constitucionalidad hay que distinguir (en las preconstitucionales):

a) Normas que disciplinan la acción sectorial del poder público: «Los principios o bases que de esas leyes se derivan pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución, y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas.»

b) Leyes que tienen como objeto no la «disciplina», sino la constitución de esos poderes, el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de sus órganos de gobierno y administración, que «difícilmente pueden considerarse informados por principios o definidoras de bases que sean conformes a la Constitución»... «pues ésta con-

tiene una concepción de la autonomía contradictoria con el de centralización antes imperante» (RI, S. 28-7-81, FJ 6).

B) Declarada la inconstitucionalidad de ciertos preceptos concretos sobre legislación de autonomía local, por el Tribunal Constitucional, no podrá afirmarse que el resto se ajusta —de forma positiva— a los principios inspiradores de la Constitución: «... tal ajuste se producirá cuando el legislador dicte una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.1.2.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la propia Constitución» (RI, S. 2-2-81, FJ 1, B).

#### 3.4 LEGISLACIÓN DE DESARROLLO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A) Dentro del respeto a las bases establecidas por la legislación vigente, las Comunidades Autónomas podrán «legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los Entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración», conforme a sus capacidades estatutarias.

Ahora bien, «cabe pensarse que la legislación dictada por las Comunidades Autónomas antes de que el legislador estatal establezca las bases a que debe ajustarse la Administración Local del futuro, ha de moverse posiblemente dentro del límite más estrecho... que los que habrán de resultar de una legislación informada plenamente por los principios que inspiran en este punto a la Constitución». De otra parte, «es también claro que esta legislación de las Comunidades en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que... establezca en su día el legislador estatal, nace ya afectada, por así decirlo, de una cierta provisionalidad». Es al legislador competente y no al Tribunal Constitucional a quien corresponde sopesar las ventajas e inconvenientes de su decisión (RI, S. 28-7-81, FJ 6).

B) También es posible que la existencia de un control de legalidad sobre provincias y municipios transferido por la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 148.1.2.<sup>a</sup> de la Constitución (sin perjuicio de



---

su posterior control jurisdiccional posible). «Ello sin perjuicio de que el ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local —en términos positivos y no de evitar incompatibilidades— se producirá cuando se promulgue una nueva ley en cumplimiento del mandato implícito contenido en la Constitución», como ya se refirió (RI, S. 2-2-81, FJ 3, y RI, S. 28-7-81, FJ 8).

