

## 1. COMENTARIO MONOGRAFICO

# LA AUTONOMIA DE LOS ENTES TERRITORIALES LOCALES EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1978

340.142:353.072.1:340.131.5

por

**Nemesio Rodríguez Moro**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. OBJETO DEL RECURSO INTERPUESTO. — III. PROBLEMAS RESUELTOS EN LA SENTENCIA Y SU FUNDAMENTACION JURIDICA: 1. INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN QUE SE OPONGAN A LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA MISMA. 2. CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LÍMITES QUE HAN DE FIJARSE A TAL CONCEPTO: A) *La unidad de la Nación española.* B) *La autonomía no es soberanía, pues ésta solamente se puede atribuir al Estado.* C) *La autonomía, por tanto, tiene unos límites.* D) *Control de legalidad por parte del Estado.* 3. PRECEPTOS IMPUGNADOS Y SU CONFORMIDAD O DISCONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN.

### I. INTRODUCCION

La autonomía no es un concepto unívoco. Por el contrario, en tal concepto puede ofrecerse una amplia gama de situaciones en que la autonomía es más o menos amplia. Basta ver los diversos Ordenamientos jurídicos de los distintos países para comprobar tal aserto. Como dice Gaston JÈZE, un sistema que someta todos los actos jurídicos del Ente autonómico al poder de aprobación sólo comporta un débil grado de autonomía; en cambio, un sistema que otorga solamente un poder de anulación por razones de legalidad asegura un alto grado de independencia al agente descentralizado. Como se dice

en la sentencia objeto de este comentario, la autonomía es un concepto jurídico indeterminado, que ofrece un margen de apreciación muy amplio.

La autonomía de los Municipios en el Derecho español tuvo una clara y terminante consagración en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924. En el preámbulo del mismo se consigna que «la reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de la autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del *home rule* municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable».

En la actual Constitución española se establece que los Municipios, las Provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A tal efecto se les dota de plena personalidad jurídica para que puedan realizar libremente la gestión de sus intereses específicos mediante los órganos representativos que elijan los integrantes de la respectiva Entidad. Claro que, insertos como están estos Entes públicos en el Estado soberano, su actuación no podrá en ningún caso ir contra la unidad de la Nación.

La primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, con fecha 2 de febrero de 1981, siendo Ponente el excelentísimo señor don Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, trata de manera magistral el tema de la autonomía municipal, siendo de aplicación su doctrina tanto a las Provincias como a los Entes regionales autónomos. Y como luego se hará transcripción íntegra de la sentencia, nos limitaremos a remarcar los puntos fundamentales de la misma.

## II. OBJETO DEL RECURSO INTERPUESTO

Se pretendía en el mismo que el Tribunal declarase la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, Texto articulado de 24 de junio de 1955, modificada en parte por la Ley de 3 de diciembre de 1953, así como otros artículos del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975 del Estatuto de Régimen local, así como el apartado 2, artículo 27, de la Ley de Montes, y ello por estimar los recurrentes que en los artículos impugnados se infringen los principios básicos establecidos en los artículos 137, 140, 141, 143, 145 y 148 de la Constitución española.

Se alega como razonamiento fundamental que la autonomía de los Entes territoriales autónomos, reconocida y garantizada en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, se caracteriza por estar dotados tales Entes de competencias que les son exclusivas y sobre las cuales pueden adoptar libremente sus decisiones, pues la autonomía no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a su actuación dentro del marco del Ordenamiento jurídico, libertad de determinación que no es posible si la competencia a ejercitar no decide el asunto o lo hace condicionada a otra intervención, sin perjuicio, lógicamente, de la existencia de técnicas de control de legalidad.

### III. PROBLEMAS RESUELTOS EN LA SENTENCIA Y SU FUNDAMENTACION JURIDICA

#### 1. INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ANTERIORES A LA CONSTITUCIÓN QUE SE OPONGAN A LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA MISMA

Planteada por la representación del Gobierno de la Nación la inadmisibilidad del recurso por considerar que no es competente el Tribunal Constitucional por tratarse de una derogación y no de una inconstitucionalidad, afirma el Tribunal que, como la Constitución es Ley superior y posterior, las leyes anteriores y contrarias a la Constitución tienen una inconstitucionalidad sobrevinida y, consiguientemente, tienen una invalidez y pérdida de vigencia desde que fue aprobada la Constitución, quedando derogadas de conformidad con lo establecido en la Disposición derogatoria, punto 3, de la Constitución.

Aborda también el Tribunal la cuestión de si, al tratarse de un principio general como el de autonomía, puede en realidad entenderse que estamos en presencia de un principio meramente programático, en el sentido de suponer un mero mandato al legislador ordinario y sin valor aplicativo alguno, afirmando el Tribunal que allí donde la oposición de leyes anteriores con los principios plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma, y habrá de declararse que tales leyes son inconstitucionales y, por tanto, han de considerarse derogadas.

Por lo que se lleva dicho, bien claramente se deduce que el Tribunal se considera competente para entrar en la resolución del recurso planteado, pues «el Tribunal, intérprete supremo de la Cons-

titución, es competente para enjuiciar la conformidad o disconformidad con aquélla de las leyes preconstitucionales impugnadas, declarando, si procede, su inconstitucionalidad sobrevenida, y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la disposición derogatoria». Sin embargo, se mantiene doctrina distinta en el voto particular del Magistrado excelentísimo señor don Francisco RUBIO LLORENTE, con matices sobre los que no podemos entrar, pues nos apartaría de nuestro específico y concreto tema, que es el de la autonomía.

## 2. CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LÍMITES QUE HAN DE FIJARSE A TAL CONCEPTO

La función del Tribunal, dice la sentencia, consiste en fijar unos límites a tal concepto cuya inobservancia supondría una negación del principio de autonomía establecido en la Constitución. A tal efecto, el Tribunal parte de los siguientes supuestos:

### A) *La unidad de la Nación española*

Esta unidad se traduce en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución establece, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de Entidades territoriales de distinto rango, al decir el artículo 137: «*El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

### B) *La autonomía no es soberanía, pues ésta solamente se puede atribuir al Estado*

La autonomía implica siempre un poder limitado; nunca supone soberanía, que sólo se predica del Estado. Y puesto que el Ente autónomo es una parte del todo territorial, el Estado, el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, ya que dentro de esta unidad es donde alcanza su sentido la autonomía.

### C) *La autonomía, por tanto, tiene unos límites*

El artículo 137 de la Constitución circunscribe los poderes de los Entes autonómicos a «*la gestión de sus respectivos intereses*», si bien tales Entes habrán de estar dotados de todas aquellas competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés específico de cada Ente autónomo, Municipio, Provincia o Comunidad Autónoma.

Es decir, que la razón de ser de la autonomía es el poder actuar cada Ente autónomo con poderes propios para la realización del interés que a cada uno de ellos le haya fijado la Ley. Y a este interés no es fácil fijarle unos límites concretos, claros e inconfundibles, y por ello a veces la competencia del Ente no será exclusiva del mismo, sino compartida con otros Entes territoriales.

En todo caso, ha de ser la Ley ordinaria la que en el ámbito de la Constitución fije y concrete los límites de la competencia de cada Ente autónomo, teniendo siempre en cuenta que el Estado ha de estar en una posición de preeminencia y superioridad, como consecuencia de la unidad de la Nación y de la supremacía de los intereses generales que el Estado representa. Y tal posición superior y preeminente del Estado le otorga la facultad de poder exigir que los Entes autónomos actúen de conformidad con lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico.

Esto es lo que se denomina

### D) *Control de legalidad por parte del Estado*

El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad por parte del Estado sobre el ejercicio de las competencias atribuidas al Ente autónomo. Este control de legalidad sobre la actividad de Municipios y Provincias puede ser transferido por el Estado a las Comunidades Autónomas en los términos que establece el artículo 148, 1, 2.º, de la Constitución.

Ahora bien: un control de legalidad genérico e indeterminado que viniera a situar a los Entes locales en una posición de subordinación o dependencia cuasijerárquica de la Administración General del Estado o, en su caso, de otras Entidades territoriales autónomas vendría a chocar con el principio de autonomía establecido en la Constitución.

De igual manera chocaría contra los principios constitucionales un control de oportunidad que viniera a interferir la actividad de gestión de los intereses respectivos de cada Ente autónomo, haciendo compartir la decisión exclusiva que a cada uno le corresponde con otra Administración, a no ser que tal control pueda fundamentarse en la propia Constitución.

### 3. PRECEPTOS IMPUGNADOS Y SU CONFORMIDAD O DISCONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN

En relación con esta cuestión establece la sentencia que aquellos preceptos que han sido impugnados, pero que en el momento de la impugnación estaban ya derogados por leyes ordinarias, han de quedar al margen de su cotejo con la Constitución. Al efecto señala como ya dejados sin efecto por leyes posteriores:

- 1) Los párrafos 3 y 4 del artículo 257 de la Ley de Régimen local.
- 2) El artículo 189, párrafo 2.º, de la misma Ley.
- 3) El artículo 284 de la Ley de referencia.
- 4) El artículo 273, C), de la misma Ley.

El Tribunal recoge en su sentencia las disposiciones legales que derogaron los indicados preceptos que fueron impugnados en el recurso.

Y seguidamente pasa el Tribunal a establecer la constitucionalidad o no de los demás preceptos impugnados, de todo lo cual hacemos una somera exposición, remitiendo al lector interesado en conocer con mayor detalle los razonamientos del Tribunal para pronunciarse en uno u otro sentido, al texto de la sentencia que luego se transcribe íntegramente.

El orden en que se exponen los artículos afectados por la resolución del Tribunal se tratan siguiendo el orden en que lo hace la sentencia.

a) *Artículos 24, 1, d); 25, 2, y 27, 1, a) y b), de la Ley de Régimen local.*

Estos preceptos se hallan de acuerdo con la Constitución.

b) *Artículos 13, 3, y 15 del Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.*

El artículo 15, 2, es contrario a la Constitución, en cuanto establece un control de oportunidad genérico al otorgar al Gobierno la competencia para denegar la aprobación de los Estatutos de la Comunidad por razones de interés público.

El artículo 13, 3, y el resto del artículo 15 *no* se oponen a la Constitución.

c) *Artículos 2.º, 2; 3.º, 1 y 2; 4.º, 1 y 4; 16 y 17 del Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.*

El Tribunal estima que dichos artículos, relativos a las agrupaciones forzosas de Municipios, *no* son contrarios a la Constitución.

d) *Artículo 22 de la Ley de Régimen local.*

Se estima que *no* es contrario a la Constitución al atribuir al Consejo de Ministros la aprobación de las alteraciones de nombre y capitalidad de los Municipios.

e) *Artículos 417, 419, 421, 422 y 425 de la Ley de Régimen local.*

Con carácter general ha de consignarse que son contrarios a la Constitución en cuanto debe estimarse inconstitucional cualquiera disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones o la disolución de la propia Corporación por razón de la gestión inadecuada de sus propios intereses. En cambio, la Constitución no ampara una autonomía que atente a los intereses generales de la Nación, como así lo consigna el artículo 155, en relación con las Comunidades Autónomas.

Y entrando ya en la concreta cuestión de la constitucionalidad de los artículos recogidos en este epígrafe, debe decirse lo siguiente:

1) *Artículos 417, 419 y 421.* Han de estimarse contrarios a la Constitución.

2) *Artículo 422, 1.* La facultad de disolver la Corporación cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales *no* es contraria a la Constitución. En cambio, sí lo es cuando tal facultad se ejercite en relación con la gestión gravemente dañosa a los intereses de la propia Entidad local.

3) *Artículos 425 y 426.* El régimen de tutela que por razones económicas regulan estos artículos se opone al principio de autono-

mía y, por tanto, han de considerarse contrarios a la Constitución y, en consecuencia, derogados.

f) *Artículos 94, 1, y 96 de la Ley de Régimen local.*

La aprobación por el Gobierno de la Carta orgánica y económica de los Municipios que quieran establecer tal régimen *no* puede considerarse contraria a la Constitución.

g) *Artículos 7.º, 56, 2; 110, 166, 2 y 3; 267, a); 354, 362, 1, 3.º, y 383 de la Ley de Régimen local y Base 33, 2, de la Ley de Bases de Sanidad Nacional.*

En estos preceptos se establecen controles de la Administración General sobre las Corporaciones locales. Veamos el valor de cada uno de dichos preceptos en relación con la Constitución.

1) *Artículo 7.º* Es contraria a la Constitución la facultad genérica que se otorga a la Administración General al disponer que los Municipios y Provincias actuarán bajo la dirección administrativa del Ministerio correspondiente en las materias que no sean de la exclusiva competencia de aquellas Corporaciones. Sin embargo, ello no excluye que la coordinación de las diversas Administraciones públicas pueda corresponder al Estado, como ya se establece respecto de las Comunidades Autónomas en el artículo 154 de la Constitución.

2) *Artículo 56, 2.* La facultad aquí otorgada a la Administración General *no* es contraria a la Constitución, pues el padrón de habitantes es un documento cuya utilidad excede del ámbito estrictamente municipal.

3) *Artículo 110.* *No* es contrario a la Constitución el control de legalidad allí establecido en favor del Gobernador, pues la suspensión tiene carácter provisional.

4) *Artículo 166, 2 y 3.* *No* se opone a la Constitución. Una municipalización con monopolio incide de algún modo en los intereses generales.

5) *Artículo 267, a).* Ha de estimarse contraria a la Constitución una competencia tan amplia como la que aquí se otorga al Gobernador para vigilar y exigir que los actos de las Corporaciones locales se acomoden a las normas legales.



6) *Artículo 354.* El Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales fue suprimido por Decreto de 1 de diciembre de 1978. Pero sus funciones fueron asumidas por la Dirección General de Administración Local, y estima el Tribunal que la inspección y fiscalización son contrarias a la Constitución, pero no lo son las funciones de asesoramiento.

7) *Artículo 262, 1, 3.º* No es contrario a la Constitución el deber del Alcalde de suspender los acuerdos de la Corporación que sean contrarios al orden público.

8) *Artículo 383.* No es contrario a la Constitución este precepto, que regula los recursos que pueden interponerse contra los Presidentes de las Corporaciones locales cuando actúen como delegados de la Administración General.

9) *Base 33, párrafo 2.º, de la Ley de Bases de Sanidad Nacional.* No es contraria a la Constitución la competencia aquí otorgada a la Administración General del Estado en materia de cementerios públicos y privados.

i) *Artículo 384 de la Ley de Régimen local.*

La regulación que se hace en los números 1, 3 y 5 del mencionado artículo, en orden a resolver los conflictos de atribuciones entre Entes locales, *no* es contraria a la Constitución.

En cambio, sí se estima contrario a la Constitución lo dispuesto en el número 6 de dicho artículo, en cuanto se exige el juicio previo de la Administración del Estado para el planteamiento del conflicto o el desistimiento del mismo.

j) *Artículo 192 de la Ley de Régimen local.*

*No* es contraria a la Constitución la intervención de la Administración General del Estado en esta materia.

k) *Artículos 189, 1 y 2, y 284 de la Ley de Régimen local, y 27, 2, in fine, de la Ley de Montes.*

Consigna el Tribunal que en esta materia de utilización y disposición de bienes de propios no es posible declarar, en abstracto, la inconstitucionalidad de la existencia de controles que valoren inclu-

so aspectos de oportunidad, siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio, como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad.

Por ello llega a la siguiente conclusión:

El artículo 189, apartado 1, *no* puede considerarse contrario a la Constitución. Y el apartado 2 ha sido derogado por disposición distinta de la Constitución.

El artículo 284 ha de estimarse derogado por cuanto se remite al 189, 2, y *no* contrario a la Constitución en cuanto se remite al 189, 1.

El artículo 27, 2, *in fine*, de la Ley de Montes *no* es contrario a la Constitución.

1) *Artículos 659, 685, 686, 687, 688, 700 y 723, 4, b), de la Ley de Régimen local, y Base 34, 2, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.*

Sobre estos preceptos referidos a las Haciendas locales establece el Tribunal lo siguiente:

1) *Artículo 659. No es contrario a la Constitución.*

2) *Artículos 685, 686 y 700. No son contrarios a la Constitución por tratarse de un control de legalidad en materia presupuestaria.*

3) *Artículo 687. No es contrario a la Constitución, si bien debe aclararse que el fallo del Tribunal Económico-administrativo sólo es inapelable en la vía administrativa, pudiendo someterse a recurso en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.*

4) *Artículo 688. No es contrario a la Constitución.*

5) *Artículo 723, 4, b). No es contrario a la Constitución al establecer un control de legalidad en materia de imposición de nuevas exacciones y aprobación de las Ordenanzas correspondientes.*

6) *Base 34, 2, de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local. No es contraria a la Constitución al establecer determinados límites al posible endeudamiento de las Corporaciones locales, imponiendo un control del Ministerio de Hacienda para las operaciones de crédito cuyo porcentaje fije periódicamente el Gobierno.*

II) *Artículos 18 al 22, ambos inclusive, del Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.*

No es contraria a la Constitución la regulación establecida en dichos artículos respecto de las Mancomunidades provinciales.

\* \* \*

Para que el lector interesado pueda conocer el hilo argumental del Tribunal, en cuya sentencia se han tratado los problemas con pulcritud y detalle, se transcribe a continuación la mencionada sentencia de 2 de febrero de 1981, que dice así:

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 Senadores representados por el Comisionado don José María Mohedano Fuertes, contra diversos preceptos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944; de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; del texto articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977; de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y contra la base 33, párrafo segundo de la misma, recurso en el que ha comparecido el Gobierno representado por el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant.

#### I. ANTECEDENTES

1. En 13 de octubre de 1980, don José María Mohedano Fuertes, en su calidad de Comisionado, interpone el recurso mediante la presentación de la correspondiente demanda, en la que formula la pretensión de que el Tribunal acuerde dictar una sentencia.

«Declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Legislación de Régimen Local, declarando asimismo la

nulidad de las mismas y la de aquellas otras de la misma legislación a las que el Tribunal considere oportuno extenderse por conexión o consecuencia».

Las disposiciones legales impugnadas a que se refiere el Suplico, son las siguientes:

*a)* Artículos siete (7), veintidós (22), veinticuatro, apartado uno, letra *d)* [24.1.*d)*], veinticinco, apartado dos (25.2), veintisiete, apartado uno, letras *a)* y *b)* [27.1.*a)* y *b)*], cincuenta y seis, apartado dos (56.2), noventa y cuatro, apartado uno (94.1), noventa y seis (96), ciento diez (110), ciento sesenta y seis, apartados dos y tres (166.2.3), ciento ochenta y nueve, apartados uno y dos (189.1.2), ciento noventa y cuatro, apartado uno (194.1), ciento noventa y dos, apartados tres y cuatro (192.3.4), doscientos cincuenta y siete, apartados tres y cuatro (257.3.4), doscientos setenta y tres, apartado uno, letra *c)* [273.1 *c)*], doscientos sesenta y siete, apartado *a)* [267 *a)*], doscientos ochenta y cuatro (284), trescientos cincuenta y cuatro (354), trescientos sesenta y dos, apartado tres (362.3), trescientos ochenta y tres (383), trescientos ochenta y cuatro (384), cuatrocientos diecisiete (417), cuatrocientos diecinueve (419), cuatrocientos veintiuno (421), cuatrocientos veintidós (422), cuatrocientos veinticinco (425), seiscientos cincuenta y nueve (659), seiscientos ochenta y cinco (685), seiscientos ochenta y seis (686), seiscientos ochenta y siete (687), seiscientos ochenta y ocho (688), setecientos (700) y setecientos veintitrés, apartado cuatro, letra *b)* [723.4 *b)*], todos ellos del texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953.

Artículos dos, apartado dos (2.2), tres, apartados uno y dos (3.1.2), cuatro, apartados uno y cuatro (4.1.4), trece, apartado tres (13.3), quince (15), dieciséis (16) y diecisiete (17) del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

Base 33, párrafo segundo, de la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944.

Base 34, número dos, de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre.

Artículo veintisiete, apartado dos (27.2), de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957.

*b)* Artículos dieciocho (18), diecinueve (19), veinte (20), veintiuno (21) y veintidós (22) del texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

Las disposiciones legales señaladas infringen, a juicio de los recurrentes, las normas fundamentales establecidas en los artículos ciento treinta y siete (137), ciento cuarenta (140) y ciento cuarenta y uno, apartado dos (141.2), de la Constitución Española.

Las disposiciones legales recogidas en el apartado *b)*, añade el demandante, infringen además de los preceptos constitucionales ya señalados, los establecidos también en los artículos ciento cuarenta y tres (143), ciento cuarenta y cinco (145) y ciento cuarenta y ocho (148) de la Constitución Española.

La demanda va acompañada del poder otorgado por los recurrentes en favor del Comisionado y de una certificación del Secretario general del

Senado, relativa a su condición de Senadores en el pleno ejercicio del cargo, con fecha 8 de octubre de 1980.

2. Después de hacer referencia a los aspectos jurídico-procesales y de sostener que en la representación del Comisionado se integra también la postulación procesal, el Comisionado concreta los fundamentos del recurso en los tres razonamientos siguientes:

A. El primero trata «sobre la procedencia del control de constitucionalidad en relación con la legislación vigente en materia de régimen local». Se sostiene la tesis de que la función de interpretar la Constitución y de decidir sobre las antinomias entre las leyes precedentes a la misma y el propio texto constitucional, debe ser ejercida de modo concentrado por el Tribunal Constitucional para conseguir homogeneizar el ordenamiento jurídico en su dimensión histórica, y para evitar que tal función se realice de forma heterogénea y difusa. Lo que supone, a su juicio, dar preferencia al criterio jerárquico —esquema de ilegitimidad constitucional— sobre el criterio temporal —cláusula derogatoria—, a semejanza del sistema que ha prevalecido en Italia.

B. El segundo razonamiento versa «sobre el concepto de autonomía de los entes locales, reconocida y garantizada por los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución». Se mantiene la posición de que la autonomía de un ente se caracteriza por el requisito de estar dotado de competencias que reúnan las notas de exclusividad y decisoriedad, pues la autonomía no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del ordenamiento jurídico, libertad de determinación que no es posible si la competencia a ejercitar no decide el asunto o lo hace condicionada a otra intervención, aunque sin perjuicio, naturalmente, de la existencia de técnicas de control de legalidad.

C. En el tercero y último razonamiento se considera de forma breve y sistemática la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, no sin antes efectuar las siguientes precisiones:

— La denuncia de inconstitucionalidad en ningún caso esconde la pretensión de trasladar siempre en exclusiva al municipio las competencias o capacidades decisorias que en los mismos se contienen y que en algunos casos podrían ser atribuidas a otras entidades locales o Comunidades autónomas en administración compartida con los municipios.

— Tampoco significa que se quiera negar al Estado o a las Comunidades autónomas la función de coordinación de los intereses supramunicipales o de protección de intereses generales cuando el interés local afecta claramente a aquéllos.

— Lo que únicamente se niega es el sistema de centralización absoluta que se contiene en las disposiciones recurridas y que son incompatibles con el principio de autonomía garantizado en la Constitución.

3. Por Resolución de 15 de octubre de 1980, se acordó admitir a trámite la demanda y dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que en el plazo de quince días pudieran per-

sonarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.

4. Por escrito de 28 de octubre de 1980, el Presidente del Congreso acusa recibo de la resolución anterior.

5. El Presidente del Senado, mediante escrito de 7 de noviembre, acusa asimismo recibo y solicita se tenga por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6. En 7 de noviembre de 1980, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, comparece en el recurso y formula escrito de alegaciones de oposición al recurso en el que suplica se dicte en su día sentencia.

«En la que se declare la inadmisibilidad del recurso por incompetencia del Tribunal o ineptitud de la materia legal impugnada para ser objeto de este proceso o subsidiariamente por defecto de postulación y alternativamente, para el caso de entrar en el fondo del asunto, se declare la improcedencia del recurso por ajustarse plenamente las disposiciones impugnadas a la norma constitucional».

El escrito de alegaciones se formula en base a los siguientes razonamientos:

A. El Tribunal Constitucional debería declarar su incompetencia para resolver sobre la legitimidad constitucional en razón a la previa competencia de los Tribunales ordinarios para determinar la vigencia de las normas.

Para justificar esta afirmación se sostiene que debe predominar el criterio temporal o derogatorio sobre el esquema jerárquico de legitimidad dado, entre otros argumentos, que la Constitución Española contiene una expresa cláusula derogatoria formulada en los términos habituales de cualquier ley, y en la fórmula cuya eficacia derogatoria es, desde luego, más precisa, a su juicio, que la contenida en la Ley Fundamental de Bonn. Por otra parte estima que un pronunciamiento de inconstitucionalidad en los términos postulados en la demanda llevaría a «vacíos jurídicos» que no llegarían a producirse a través del mecanismo derogatorio que «al atender en la solución del caso concreto debe parar en consideraciones que no conduzcan a resultados de permitir lagunas, que de ser colmadas habrían de serlo supliendo la voluntad declarada del legislador».

B. La segunda razón de inadmisibilidad es la concurrencia, a su juicio, de un vicio de postulación, por entender que la representación del Comisionado no absorbe la función de dirección letrada. *Ad cautelam* se denuncia, además, la falta de constancia del bastanteo del poder.

C. En cuanto al concepto de autonomía entiende que en el planteamiento constitucional del problema existe una amplia reserva a favor del legislador ordinario para la definición del régimen y funciones de los entes locales, y por tanto, para definir su autonomía, reserva que pide sea respetada en el entendimiento de que no lo sería si se quebrara el esquema

de la Ley de Régimen Local, y sus preceptos concordantes. A su juicio, existe en la Constitución un precepto significativo —el artículo 148-1.2.º—, que viene inequívocamente a recabar este respeto, y por otra parte, ofrece un criterio bastante preciso sobre la continuidad de los mecanismos de control que la demanda pretende eliminar.

D. Por último, después de hacer una referencia al tema de la realidad histórica de la legislación de régimen local y al del ámbito de las competencias, pasa a considerar de modo concreto los preceptos cuya inconstitucionalidad se pretende por los recurrentes.

7. Por Resolución del Pleno del Tribunal de 4 de diciembre de 1980, se acordó tener por presentados los anteriores escritos y por personado al Abogado del Estado en nombre del Gobierno, y señalar para la deliberación del recurso el día 8 de enero.

8. Por la Resolución del Pleno de 19 de enero de 1980, ante el número y complejidad de las cuestiones planteadas en el recurso, se acordó la ampliación del plazo para dictar sentencia hasta el máximo permitido por el artículo 34.2, de la Ley Orgánica del Tribunal.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. En el presente epígrafe se trata de la alegación efectuada por la representación del Gobierno en orden a la inadmisibilidad del recurso por razón de la materia, ya que —sostiene— al tratarse de una legislación anterior a la Constitución la cuestión suscitada es de derogación y no de inconstitucionalidad.

Planteadas así la inadmisibilidad, es necesario determinar el ámbito de la competencia del Tribunal para conocer de las leyes anteriores a la Constitución. Y a tal efecto es preciso concretar previamente la naturaleza del problema suscitado: si se trata de un tema de derogación o de inconstitucionalidad o si comprende ambos aspectos.

A. La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora interesa, en que la Constitución es una ley superior —criterio jerárquico— y posterior —criterio temporal—. Y la coincidencia de este doble criterio da lugar —de una parte— a la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y —de otra— a su pérdida de vigencia a partir de la misma, para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación.

Esta pérdida de vigencia se encuentra expresamente preceptuada por la disposición derogatoria de dicha norma fundamental, que dice en su número 3:

«Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución».

La lectura de esta disposición evidencia que las leyes anteriores que se opongan a lo dispuesto en la Constitución quedan derogadas. El primer juicio que hay que hacer, por tanto, es el de disconformidad —en términos de oposición— de tales leyes con la Constitución, única forma de determinar si se ha producido, como consecuencia, la derogación.

B. Es necesario determinar ahora si la afirmación anterior debe matizarse por el hecho de que la impugnación de los preceptos se fundamente en muy buena medida en su pretendida contradicción con un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución que es el de autonomía; principio que podría entenderse tiene un carácter meramente programático, en el sentido de suponer un mandato al legislador, pero sin valor aplicativo inmediato alguno.

Pues bien, entendemos que los principios generales del Derecho, incluidos en la Constitución, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico —como afirma el artículo 1.º, 4, del título preliminar del Código Civil— que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma, como no puede ser de otro modo. El hecho de que nuestra norma fundamental prevea en su artículo 53.2, un sistema especial de tutela de los libertades y derechos reconocidos —entre otros— en el artículo 14, que se refiere al principio de igualdad, no es sino una confirmación de carácter específico del valor aplicativo —y no meramente programático— de los principios generales plasmados en la Constitución.

En conclusión, en los supuestos en que exista una incompatibilidad entre los preceptos impugnados y los principios plasmados en la Constitución, procederá declararlos inconstitucionales y derogados, por ser opuestos a la misma.

Sin perjuicio de la afirmación anterior, conviene poner de manifiesto la especial dificultad que presenta esta valoración en el caso de un recurso de inconstitucionalidad abstracto —es decir, sin conexión con un supuesto concreto— en el que se trata de enjuiciar la conformidad de una regulación específica con un principio general cuyo alcance indubitado es difícil de precisar con exactitud, dado que —en definitiva— la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio.

De aquí que, dadas las especiales características que presenta el recurso, sea necesario apurar las posibilidades de interpretación de los preceptos impugnados, conforme a la Constitución y declarar tan sólo la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente derogación de aquéllos cuya incompatibilidad con la misma resulte indudable, por ser imposible el llevar a cabo tal interpretación.

Una vez declarada la inconstitucionalidad y la derogación de tales preceptos, no por ello podrá afirmarse que la legislación de régimen local se ajusta —de forma positiva— a los principios inspiradores de la Constitución, ya que ha sido dictada con anterioridad a la misma y —por consiguiente— sin poder tener en cuenta tales principios ni, en especial, la nueva distribución territorial del poder prevista en el título VIII de la Constitución. Por ello debe afirmarse que 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 14.1, 2.º, y 149.1, 18.º, de la propia Constitución.



Mientras tanto, si en el futuro se plantearan casos concretos que permitieran apreciar nuevos matices en orden a justificar la oposición —o la disconformidad— a la Constitución de alguno de los preceptos cuya inconstitucionalidad no se declara ahora, el Juez o Tribunal correspondiente podría promover la cuestión de inconstitucionalidad con relación al precepto que le suscitara la duda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal.

C. En virtud de las consideraciones anteriores procede entrar ya en el examen de la competencia del Tribunal para declarar la inconstitucionalidad e invalidez sobrevenida y —como consecuencia— la derogación de leyes preconstitucionales que se opongan a la Constitución.

El Tribunal Constitucional —artículo 16.1.a) de la Constitución— es competente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, y de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces y Tribunales, de acuerdo con el artículo 163 de la propia Constitución. Mediante estos procedimientos, dice el artículo 27 de su Ley Orgánica.

«El Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados».

De acuerdo con los preceptos expuestos, no puede negarse que el Tribunal, intérprete supremo de la Constitución, según el artículo primero de su Ley Orgánica, es competente, para enjuiciar la conformidad o disconformidad con aquélla de las leyes preconstitucionales impugnadas, declarando, si procede, su inconstitucionalidad sobrevenida y, en tal supuesto, la derogación operada por virtud de la disposición derogatoria.

A mayor abundamiento debe señalarse que la afirmación de la competencia del Tribunal Constitucional para entender de la constitucionalidad de las leyes preconstitucionales ha sido la solución acogida tanto en el sistema italiano como en el alemán, invocados por el Comisionado y la representación del Gobierno, respectivamente, en apoyo de sus tesis.

Así, en el sistema italiano —cuya Constitución no contiene cláusula derogatoria— el problema se ha planteado sustancialmente en las cuestiones de inconstitucionalidad, en relación a la delimitación de la competencia del Tribunal Constitucional y de los Jueces y Tribunales ordinarios. El Tribunal Constitucional afirmó inicialmente su competencia, aunque no con carácter exclusivo (sentencia de 14 de junio de 1956, número 1); a partir de aquí la evolución se produce en el sentido de afirmarla con tal carácter (sentencia de 27 de junio de 1958, número 40, entre otras), si bien en los supuestos en que los Jueces y Tribunales ordinarios han considerado ya que la norma ha sido derogada por la Constitución, se afirma que el proceso constitucional propuesto encuentra su causa jurídica propia en el interés general concurrente en la eliminación de una vez para siempre y *erga omnes* de la duda que da origen al proceso (sentencia de 27 de enero de 1959, número 1).

En cuanto al sistema de Alemania Federal, debe hacerse notar que la Ley Fundamental de Bonn sí contiene una cláusula de tipo derogatorio

(artículo 123), y que el Tribunal Constitucional Federal se ha declarado competente para entender del recurso directo de inconstitucionalidad en relación a leyes anteriores a la Fundamental (sentencia de 24 de febrero de 1953), competencia que ha ejercido declarando la nulidad de alguna de tales leyes (sentencia de 5 de agosto de 1966). En cambio, se ha considerado incompetente en las cuestiones de inconstitucionalidad relativas a leyes preconstitucionales, salvo el supuesto en que hubieran sido voluntariamente asumidas por el legislador postconstitucional.

D. En aras de la debida claridad, antes de concluir el examen de la primera causa de inadmisibilidad aducida, es preciso efectuar algunas precisiones en orden al alcance de la competencia del Tribunal, que son las siguientes:

— Así como frente a las leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a 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 por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad.

— El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad —es decir, el que actúe previamente un Juez o Tribunal al que se le suscite la duda— no es un requisito para que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar las leyes preconstitucionales. El enjuiciamiento de la conformidad de las leyes con la Constitución es, por el contrario, una competencia propia del mismo que, sólo excepcionalmente, en cuanto a las anteriores a la Constitución, corresponde también a los Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, los cuales al inaplicar tales leyes, no enjuician realmente la actuación del legislador —al que no le era exigible en aquel momento que se ajustase a una Constitución entonces inexistente—, sino que aplican la Constitución, que ha derogado las leyes anteriores que se opogan 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 enjuiciamiento está atribuido al Tribunal Constitucional.

Por último, 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. Todo ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución, en conexión con su disposición derogatoria. De esta forma, la sentencia del Tribunal Constitucional —dado su valor *erga omnes*— cumple una importante función, que es la de depurar el ordenamiento resolviendo de manera definitiva y con carácter general las dudas que puedan plantearse.

2. La segunda causa de inadmisión aducida se refiere a la posible concurrencia de un vicio de postulación, al comparecer los recurrentes representados por un Comisionado, sin que la dirección letrada esté a cargo de persona distinta.

Pues bien, a juicio del Tribunal no concurre la causa de inadmisión

aducida. La regla de que actúen dos profesionales —Procurador y Abogado— se establece por el artículo 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación a las personas físicas y jurídicas, mientras que el artículo 82.1, que es el aquí aplicable, pretende solucionar el problema que suscita la actuación de un órgano o conjunto de Diputados o Senadores, estableciendo el criterio de que actuarán representados por el miembro o miembros que designen o por un Comisionado nombrado al efecto. Es decir, que el representante o Comisionado, en su caso, no realiza una actividad profesional sino *ad hoc*. Y por ello, aun en el supuesto hipotético de que se entendiera necesaria la dirección de Letrado, no cabe duda de que el Comisionado podría ejercer tal actividad, caso de que concurriera en el mismo la condición de Letrado. Por ello, dándose tal condición en el Comisionado de los recurrentes, es innecesario proseguir el examen de este extremo.

Por último, en cuanto a la falta de constancia del bastanteo, es claro que el poder ha de ser suficiente pero la forma de realizar el bastanteo no tiene por qué coincidir con la prevista para los supuestos de actuación por medio de Procurador. En definitiva, y aunque pudiera sostenerse que el Comisionado, dada su condición de Letrado, ha considerado bastante el poder al utilizarlo, es lo cierto que la decisión acerca de si tal poder es bastante corresponde en definitiva al Tribunal, que así lo ha apreciado.

3. El recurso se fundamenta sustancialmente en la disconformidad o contradicción existente entre los preceptos impugnados y el principio de autonomía de los municipios y provincias que garantiza la Constitución. Por ello, resulta necesario efectuar unas consideraciones generales sobre el ámbito de este principio que permitirán, en una segunda fase, enjuiciar la constitucionalidad de los artículos objeto del presente recurso.

Pero, con carácter previo, es necesario efectuar una precisión. En un sistema de pluralismo político (artículo 1 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 es fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente.

Pues bien, la Constitución (artículos 1 y 2) parte de la unidad de la nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero 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, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución, al decir que

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas

estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, 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.

De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad autónoma.

Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva —o que debía serlo de acuerdo con la Constitución— o de competencias compartidas entre diversos Entes.

Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce —por lo demás— en el marco del ordenamiento. 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 una 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, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (artículo 148.1, 2.º).

Posición de superioridad que permite afirmar —como admiten expresamente los recurrentes y se admite también en el Derecho comparado— que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado

u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado.

El control de legalidad, con la precisión anterior, puede hacerse en el caso de los Municipios y Provincias —dado su carácter de Administraciones públicas— por la Administración del Estado, aún cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1, 2.º, de la Constitución y, naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior. 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, según se indica en el epígrafe 1, B, *in fine*, de esta sentencia.

En cambio, 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 decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante.

Las consideraciones anteriores sobre el concepto constitucional de autonomía y los límites de los controles no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la transferencia de determinadas competencias en relación con la materia que aquí interesa «interior» o «administración local», a los diversos Entes preautonómicos y Comunidades Autónomas, en virtud de una serie de Reales Decretos (2115/1978, de 26 de julio, respecto a la Generalidad de Cataluña; 2488/1978, de 25 de agosto, Consejo General del País Vasco; 1014/1979, de 13 de febrero, Junta de Galicia; 698/1979, de 13 de febrero, Junta de Andalucía; 694/1979, de 13 de febrero, Diputación General de Aragón; 695/1979, de 13 de febrero, Consejo del País Valenciano; 2245/1979, de 7 de septiembre, Consejo General Interinsular de las Islas Baleares; 2843/1979, de 7 de diciembre, Junta de Canarias; 2874/1979, de 17 de diciembre, Consejo Regional de Asturias; 2912/1979, de 21 de diciembre, Junta Regional de Extremadura; 466/1980, de 29 de febrero, Consejo Regional de Murcia), transferencia que, en el caso de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, ha pasado a ser «definitiva», de acuerdo con las previsiones de sus respectivos Estatutos de Autonomía (disposiciones transitorias segunda y sexta, respectivamente).

La existencia de tales transferencias, no es una circunstancia relevante a los efectos de la resolución del presente recurso, cuyo objeto es determinar si los controles a los que se refieren los preceptos impugnados se ajustan o no a la Constitución.

4. Las consideraciones anteriores permiten pasar ya al examen concreto de los preceptos impugnados con objeto de determinar su conformidad o disconformidad con la Constitución, de acuerdo con los criterios que se dejan expuestos.

Pero con carácter previo es necesario delimitar con exactitud el ámbito a que debe extenderse el examen de la constitucionalidad de tales artículos, que no puede referirse lógicamente a preceptos derogados por leyes ordinarias con anterioridad a la Constitución o, en términos generales, en el momento de la interposición del recurso. En dicho supuesto se incluyen los preceptos siguientes:

A. Los párrafos 3 y 4 del artículo 257 de la Ley de Régimen Local, relativos a los planes provinciales de cooperación que han sido derogados por disposiciones anteriores a la Constitución.

En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 47/1975, de 30 de diciembre, que aprobó los Presupuestos del Estado para 1976, el Gobierno dictó el Decreto 1087/1976, de 23 de abril, por el que se regulaba el sistema de planes provinciales. En estas normas se unificaba en un Plan Provincial único de Obras y Servicios los anteriores Planes de Cooperación de las Diputaciones y los Planes Provinciales de Obras y Servicios elaborados hasta entonces por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Debe hacerse notar que si bien en la mencionada disposición general se mantenían determinadas competencias de la Administración del Estado, el Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que ha venido a derogarlo, atribuye la aprobación definitiva de tales Planes a las Diputaciones Provinciales, sin intervención de su tramitación por parte de la Administración del Estado, por lo que puede afirmarse que en base a lo dispuesto por la Ley de Presupuestos 47/1975, el sistema de control establecido por el artículo 257, números 3 y 4, de la Ley de Régimen Local ha quedado derogado.

B. El artículo 189, párrafo segundo, de la Ley de Régimen Local, regulaba la cesión gratuita de bienes inmuebles municipales de propios estableciendo el requisito de obtener autorización previa por parte de la Administración del Estado.

Tal autorización ha sido dejada sin efecto por el artículo 1.º, 3, 1, del Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, dictado por el Gobierno en base a la autorización contenida en el artículo 2.º de la Ley 47/1978, de 7 de octubre, que derogó la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local en los términos y con el alcance que establece su artículo primero.

C. El artículo 284 de la Ley de Régimen Local relativo a los bienes de propios provinciales debe entenderse derogado parcialmente en lo que se remite en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 189, ya examinado.

D. El artículo 273, 1, C., de la Ley de Régimen Local, que atribuía a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la aprobación de proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial, fue derogado por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Ley en cuyo examen, de acuerdo con el artículo 39.2 de su Ley Orgánica, no puede entrar el Tribunal en la presente sentencia al no haber sido objeto del recurso, así como tampoco en la Ley de 2 de mayo de 1975, que vino a modificarla ni en el actual texto refundido de 9 de abril de 1976.

5. A continuación se pasa a examinar la constitucionalidad de los demás preceptos impugnados, a cuyo efecto y en aras de la mayor claridad se agrupan en los siguientes epígrafes:

— Creación, modificación y disolución de Entes inframunicipales (6).

- Creación y disolución de Mancomunidades municipales (7).
- Imposición de la agrupación forzosa de municipios por el Estado (8).
- Nombre y capitalidad de los municipios (9).
- Control sobre los órganos de los Entes locales (10).
- Establecimiento del régimen especial de carta en el municipio (11).
- Controles sobre la actividad de las Corporaciones locales (12).
- Resolución de conflictos de atribuciones entre Entes locales y planteamiento de cuestiones de competencia a los Tribunales de Justicia (13).
- Bienes comunales (14).
- Bienes de propios (15).
- Controles en materia de haciendas locales (16).
- Mancomunidades provinciales (17).

Antes de entrar en el examen de cada uno de tales apartados, conviene reiterar que la inconstitucionalidad sobrevenida —y consiguiente derogación— sólo procede declararla en aquellos casos en que las normas preconstitucionales —aun en el supuesto de que respondan a principios diversos— no pueden interpretarse de acuerdo con la Constitución, por ser de un contenido incompatible con la misma. 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.

Por lo demás, y como se ha indicado ya también, el ajuste —en términos positivos— 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.ª, y 149, 1, 18.ª de la Constitución.

6. Los artículos 24.1, *d*), 25.2 y 27.1, *a*) y *b*), de la Ley de Régimen Local establecen determinadas competencias del Estado en la creación, modificación y disolución de las Entidades locales menores.

El examen de tales preceptos no permite declarar su inconstitucionalidad, dado que no puede afirmarse que la creación, modificación o disolución de nuevas Entidades de carácter territorial afecte de modo exclusivo a la Entidad municipal en que se constituyen, ya que de algún modo incide en la distribución del poder sobre el territorio.

En especial, el control de los acuerdos municipales relativos al establecimiento de los límites territoriales de la jurisdicción respectiva y a la separación patrimonial (artículo 25.2), se refiere a actos que se producen con posterioridad a la constitución de la Entidad local menor. Por ello, tal control puede explicarse tanto por su conexión con la aprobación por el Consejo de Ministros de la mencionada constitución, como por el hecho de que existiendo ya dos Entes diferenciados el contenido de tales acuerdos no afecta exclusivamente a uno de ellos.

7. Los artículos 13.3 y 15 del texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, establecen la competencia del Gobierno para la aprobación de la constitución y Estatutos de las Mancomunidades municipales, y asi-

mismo respecto a la disolución por razones de orden público y de seguridad nacional.

A continuación se examina separadamente cada una de las competencias.

Para decidir acerca de la competencia relativa a la aprobación de la constitución y Estatutos, ha de tomarse en consideración lo dispuesto por el artículo 10 del propio texto, el cual dispone que la Mancomunidad ha de tener por objeto el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines propios de la competencia peculiar de los municipios. En consecuencia, dada la naturaleza de los fines de la Mancomunidad, debe afirmarse que el artículo 15.2 impugnado se opone a la Constitución en cuanto establece un control de oportunidad genérico, al otorgar al Gobierno la competencia para denegar la aprobación de los Estatutos por razones de interés público.

En cambio, de acuerdo con las consideraciones generales efectuadas en el epígrafe 3 de esta sentencia, no puede entenderse que se oponga a la Constitución el control de legalidad previsto en el artículo 13.3 y resto del 15; por lo demás, en caso de disconformidad con la decisión del Gobierno cabrá interponer el correspondiente recurso.

En cuanto a la competencia en materia de disolución, tampoco puede afirmarse que se oponga a la Constitución, ya que se otorga con carácter excepcional y en base a la concurrencia de razones de orden público o de seguridad nacional, es decir, por incidir la Mancomunidad en el ámbito de intereses generales distintos de los municipales.

8. Los artículos 2.2; 3.1 y 2; 4.1 y 4; 16 y 17, todos ellos del texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, establecen determinadas competencias del Estado en orden a las Agrupaciones Forzosas de Municipios (creación, funcionamiento, separación).

Para enjuiciar la constitucionalidad de tales preceptos debe partirse de lo dispuesto en el artículo 141.3 de la Constitución, que dice así:

«Se podrán crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia».

De acuerdo con este precepto, que guarda estrecha conexión con el 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía municipal está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios. Sin prejuzgar el alcance exacto de los preceptos de la Constitución aludidos, es claro que no se opone a la misma la creación de agrupaciones con fines limitados, que no tienen el carácter de entidades territoriales.

Las causas previstas para esta creación por la Ley aparecen justificadas, ya que tienden a superar la insuficiencia de medios de los municipios —para sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común, o para la prestación de servicios públicos considerados esenciales por la Ley—, o a facilitar la ejecución de obras y servicios subvencionados o delegados por el Estado.

En cuanto al artículo 17.1, se refiere a entidades que no tienen garantizada la autonomía en la Constitución. Y respecto al número 2, la posibilidad de imponer la agrupación forzosa de los respectivos municipios hay



que interpretarla de forma lógica en conexión con los preceptos que regulan las causas de agrupación forzosa.

9. El artículo 22 de la Ley de Régimen Local, previo acuerdo del respectivo municipio y la tramitación que indica, atribuye al Consejo de Ministros la aprobación de las alteraciones de nombre y capitalidad de los municipios.

En relación con este precepto parece necesario señalar que la concepción del Estado como organización compleja —expresamente reflejada en el título VIII de la Constitución— permite sostener que el cambio de aspectos relevantes de una de las partes que lo constituyen no es indiferente y —de alguna manera— puede afectar a las demás.

De aquí que no proceda declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

10. Los artículos 417, 419, 421, 422 y 425 de la Ley de Régimen Local, aquí impugnados, establecen determinados controles sobre los órganos de los entes locales.

Para enjuiciar la constitucionalidad de estos preceptos ha de partirse no sólo del principio de autonomía que garantiza el artículo 137 de la Constitución, sino de la plasmación de tal principio en orden al gobierno y administración de las Corporaciones Locales en los artículos 140 y 141.2 de la Constitución, que dicen así:

«Artículo 140. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto.»

«Artículo 141.2. El gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»

De acuerdo con los preceptos transcritos las Corporaciones Locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen el carácter de «autónomos» para (artículo 137 de la Constitución) la gestión de sus respectivos intereses. De aquí que deba sostenerse la inconstitucionalidad de cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones —o la disolución de la propia Corporación— por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la Provincia o Municipio. En cambio, la autonomía no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de

forma expresa en la propia Constitución —artículo 155— en relación a las Comunidades Autónomas.

Una vez efectuadas las consideraciones anteriores se pasa a examinar cada uno de los preceptos impugnados:

A. El artículo 417 de la Ley de Régimen Local confiere al Gobernador civil la potestad de acordar la suspensión gubernativa de cualquier autoridad local que haya sido procesada.

Este precepto, al permitir que el Gobernador (no la autoridad judicial) acuerde la mencionada suspensión cualquiera que sea el delito de cuya comisión ha apreciado el Juez indicios racionales, refleja una concepción acerca de la posición de las autoridades locales en relación al poder ejecutivo del Estado que es incompatible con el principio de autonomía —y de gobierno y administración autónomos— que garantiza la Constitución (artículos 137, 140 y 141). Por ello, en conclusión, ha de declararse inconstitucional e inválido, y derogado.

B. El artículo 419 de la Ley de Régimen Local se refiere a las sanciones que pueden 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 (es decir, del Estado).

Aun cuando inicialmente pudiera pensarse que este precepto no incide sobre el principio de autonomía, al referirse al ejercicio de funciones delegadas, es lo cierto que dado el carácter representativo de los Presidentes de las Corporaciones —por lo demás, elegidos de acuerdo con la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978—, no se ajusta a la Constitución la previsión de una potestad sancionadora genérica en base a un supuesto de hecho que, como falta de celo, ofrece un margen tan amplio de apreciación.

Por ello, sin perjuicio de los controles que necesariamente han de responder al Estado en relación al ejercicio de competencias delegadas por el mismo, el Tribunal estima que el artículo 419 de la Ley de Régimen Local —por las razones expuestas— afecta al principio de autonomía y al carácter representativo de las Corporaciones Locales, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad.

C. El artículo 421 de la Ley de Régimen Local ha de ser también enjuiciado de acuerdo con las consideraciones generales efectuadas al comienzo del presente epígrafe número 10, en virtud de las cuales hay que estimar inconstitucionales y derogadas:

— La potestad de suspender o destituir de sus cargos a los Presidentes y miembros de las Corporaciones Locales en caso de «mala conducta o negligencia grave».

— La potestad de destituirlos por motivos graves de orden público, dado el carácter representativo de los mismos y dado también 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 los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos o intereses legítimos, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución.

D. El artículo 422.1 de la Ley de Régimen Local habilita al Gobierno para disolver los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales «cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local».

En virtud también de las consideraciones generales anteriores, el Tribunal entiende que, en el primer supuesto, la habilitación que se otorga al Gobierno no se opone a la Constitución. En cambio, hay que calificar de inconstitucional y derogado el precepto en cuanto se refiere a la posibilidad de disolución gubernativa por gestión gravemente dañosa a los intereses de la propia Entidad local.

La constitucionalidad del caso enunciado en primer término se refuerza si se tiene presente que dicha disolución —y la correlativa designación gubernativa de una Comisión Gestora (artículo 423)— tiene una eficacia limitada temporalmente, de acuerdo con un criterio razonable, ya que se deben convocar elecciones parciales para constituir la nueva Corporación dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha de disolución (artículo 424).

E. El régimen de tutela por razones económicas que regulan los 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, por un plazo que puede llegar a ser de dos años de duración. Por ello, tales preceptos (el primero directamente impugnado y el segundo por conexión) han de declararse inconstitucionales y derogados.

Tampoco podría justificarse este régimen intentando fundamentarlo en una concepción histórica de la autonomía, aduciendo que la misma estaba garantizada por la Constitución de 1931 y que el régimen de tutela fue regulado por la Ley Municipal de 1935, artículo 325, ya que tal régimen tenía unas características distintas.

En cuanto a la declaración de inconstitucionalidad —y de derogación— del artículo 426 de la Ley de Régimen Local, por razón de conexión, se fundamenta en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal.

11. Los artículos 94.1 y 96 de la Ley de Régimen Local se refieren al régimen especial municipal de carta —orgánica y económica— y establecen la competencia del Consejo de Ministros para aprobar la carta.

Para enjuiciar la constitucionalidad de esta competencia, debe tenerse en cuenta que la finalidad del legislador es la de permitir el establecimiento de un régimen orgánico peculiar para el gobierno y administración del Municipio o un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares, distintos del general, si bien dentro de los límites permitidos por la Ley.

Partiendo de esta finalidad, la aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno.

12. Los controles sobre la actividad de los entes locales que se impugnan se reflejan en los artículos de la Ley de Régimen Local números 7,

56.2, 110, 166.2 y 3, 267, a), 354, 362.1, 3.º, y 383, y asimismo en la base 33, párrafo 2, de la Ley de Bases de Sanidad Nacional. A continuación se trata de cada uno de ellos.

A. El artículo 7 de la Ley de Régimen Local establece que en las materias que la Ley no confíe a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias actuarán unos y otras bajo la dirección administrativa del Ministerio correspondiente (entonces Gobernación).

El mencionado precepto, al otorgar una potestad de dirección genérica a la Administración del Estado, refleja una concepción acerca de la posición del Municipio y la Provincia en el ordenamiento que se opone al gobierno y administración autónomos que garantizan los artículos 140 y 141 de la Constitución.

La conclusión anterior no excluye en absoluto que la coordinación de las Administraciones públicas pueda corresponder a la del Estado (como recoge el artículo 154 de la Constitución en relación a las Comunidades Autónomas), ni que en determinadas materias pueda otorgársele 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.

B. En cuanto al artículo 56.2 de la Ley de Régimen Local, dado que el padrón municipal de habitantes es un documento cuya utilidad excede del ámbito estrictamente municipal para incidir también en una esfera más amplia de intereses públicos que afectan a entes distintos del Municipio, la competencia que se atribuye a la Administración del Estado no puede considerarse atentatoria al principio de autonomía consagrado en el artículo 137 de la Constitución en relación con los «intereses respectivos» de cada ente.

C. El artículo 110 de la Ley de Régimen Local no puede calificarse de opuesto a la Constitución. La competencia atribuida al Gobernador en relación a las ordenanzas y reglamentos municipales se concreta en un control de legalidad de alcance limitado, ya que la suspensión tiene carácter provisional hasta tanto decida la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

D. El artículo 166, 2 y 3, de la Ley de Régimen Local se refiere a la municipalización de servicios en régimen de monopolio.

El Tribunal estima que tal precepto no puede calificarse de opuesto al principio de autonomía que garantiza la Constitución, ya que una municipalización con monopolio, aun limitada territorialmente en sus efectos más inmediatos y aparentes, incide también de alguna manera en los intereses generales.

E. El artículo 267, a), de la Ley de Régimen Local atribuye al Gobernador civil la vigilancia de la actuación y servicios de las autoridades y Corporaciones Locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales.

Una competencia tan amplia como la que se atribuye al Gobernador civil, debe considerarse contraria al principio constitucional de autonomía, ya que supone partir de la antigua concepción de las Corporaciones Locales como entes asimilados a los menores de edad. En consecuencia, procede declarar inconstitucional y derogado el mencionado precepto.

F. El artículo 354 de la Ley de Régimen Local regulaba el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

Debe hacerse notar que el citado Servicio ha sido suprimido por la disposición final primera del Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, que, partiendo de lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de 7 de octubre de 1978, relativo a la supresión de procedimientos de fiscalización, intervención y tutela, fijó la estructura de la Dirección General de Administración Local.

No obstante lo anterior, procede examinar la constitucionalidad del mencionado precepto de la Ley de Régimen Local, dado que en virtud de la aludida disposición, las funciones del Servicio fueron asumidas por la Dirección General de Administración Local y los Gobiernos Civiles.

Pues bien, a juicio de este Tribunal los apartados b) y e) del número 1 del precepto impugnado relativos a las funciones de inspección y fiscalización sobre los entes locales deben considerarse opuestos a la Constitución y derogados, dado el carácter genérico con que se conciben tales funciones que se opone al principio de autonomía local, y sin perjuicio de las competencias específicas atribuidas por éste u otros preceptos a la Administración del Estado. Las funciones de asesoramiento —dado su carácter no vinculante— se estima que no se oponen a la Constitución.

G. El artículo 362.1, 3.º, atribuye a los Presidentes de las Corporaciones Locales el deber de suspender la ejecución de los acuerdos cuando sean contrarios al orden público.

El mencionado precepto no puede calificarse de contrario al principio de autonomía dado que, de una parte, el Presidente de una Corporación forma parte de la misma; y de otra, si se pone en conexión este precepto con los siguientes, que la autonomía local se garantiza por la Constitución para la gestión de sus respectivos intereses y, por tanto, tiene su límite en los intereses generales distintos confiados a otras Administraciones, aun cuando puedan gestionarse por delegación.

H. El artículo 383 de la Ley de Régimen Local regula los recursos que pueden interponerse ante la Administración del Estado contra las providencias que dicten los Presidentes de las Corporaciones Locales como Delegados de la citada Administración.

Tal precepto no puede calificarse de inconstitucional precisamente por tratarse de competencias delegadas y no propias de la esfera relativa a los intereses peculiares de los entes locales.

I. La base 33, párrafo 2.º, de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, que establece la competencia de la Administración del Estado en materia de cementerios públicos y privados, no puede calificarse de inconstitucional por cuanto no puede afirmarse que no concurren razones sanitarias que excedan del estricto ámbito de los intereses peculiares de los entes locales. Las competencias municipales en esta materia no tienen así que excluir necesariamente otras competencias concurrentes.

13. Se pasa ahora a tratar de la resolución de los conflictos de atribuciones entre entes locales y del planteamiento de cuestiones de competencia a los Tribunales de Justicia. Y a tal efecto, conviene distinguir entre lo dispuesto por los números 1.3 y 5 del artículo 384 de la Ley de Régimen Local, y el contenido del número 6 del mencionado precepto, todos ellos objeto del presente recurso.

A. El artículo 384 regula en sus números 1.3 y 5 la resolución de los conflictos entre entes locales. La regulación no parece que pueda califi-

carse de inconstitucional, dado que la resolución del conflicto no puede ser confiada a una de las partes por exceder de su interés peculiar que marca el ámbito de la autonomía garantizado por la Constitución. La resolución, por lo demás, ha de adoptarse de conformidad con el Ordenamiento Jurídico y no en base a criterios de oportunidad.

B. En cuanto al artículo 384, número 6, de la Ley de Régimen Local, el Tribunal estima que es incompatible con el principio de autonomía el que el planteamiento de un conflicto jurisdiccional por parte de una Corporación Local a los Tribunales de Justicia, o el desistimiento, quede confiado al juicio previo de la Administración del Estado, cuya actuación —en último extremo y para evitar vacíos legislativos— habría de estar vinculada por completo a lo pedido por la Corporación Local correspondiente, actuando en una posición similar a la de un representante. De aquí la necesidad de calificar de inconstitucional —y derogado— el artículo 384.6, que se examina.

14. Los bienes comunales tienen una naturaleza jurídica peculiar que ha dado lugar a que la Constitución haga una especial referencia a los mismos en el artículo 132.1, al reservar a la Ley la regulación de su régimen jurídico, que habrá de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y también su desafectación.

Esta naturaleza jurídica peculiar, y el hecho de que la intervención prevista en el artículo 192.3 y 4, se produzca —en definitiva— en garantía de los derechos de los vecinos, y en el caso del artículo 194.1, para controlar la procedencia de desafectación de los bienes, da lugar a que tales preceptos no puedan considerarse opuestos a la Constitución.

15. En el presente epígrafe y en el siguiente, se enjuicia la constitucionalidad de preceptos que, desde una perspectiva jurídica, hacen referencia a la autonomía económico-financiera de las Corporaciones Locales.

De aquí que con carácter previo al examen de los artículos impugnados relativos a la utilización y disposición de bienes de propios, sea necesario efectuar algunas consideraciones acerca de si la autonomía que garantiza la Constitución comprende o no estos aspectos.

A. La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución, al decir que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

En consecuencia, dadas las diversas fuentes que nutren las haciendas locales, así como su complementariedad, es aquí plenamente explicable la existencia de 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.

Por otro lado, y en conexión con los límites de la autonomía en materia

económico-financiera, se plantea un tema clásico que es el relativo a la defensa del patrimonio del Estado o de los entes públicos frente a sus administradores, defensa que lleva a limitar los poderes de disposición de las Administraciones públicas, sujetándolas a un control incluso de oportunidad.

El principio de defensa del patrimonio está presente en la Constitución, cuyo artículo 132 se refiere a la administración, defensa y conservación del Patrimonio Nacional y del Patrimonio del Estado, por lo que debe sostenerse que idéntico principio habrá que aplicar al patrimonio de las Corporaciones Locales.

En definitiva, y en virtud de las consideraciones anteriores, debe sostenerse que no es posible declarar —en abstracto— la inconstitucionalidad de la existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad, siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad.

B. Una vez efectuadas las consideraciones anteriores, resulta ya posible examinar los diversos preceptos impugnados, que son los siguientes: artículos 189.1 y 2, y 284 de la Ley de Régimen Local; y 27.2, *in fine*, de la Ley de Montes.

Respecto al artículo 189.1 y 2, de la Ley de Régimen Local, se ha indicado anteriormente que el apartado 2 ha sido derogado por normas distintas de la Constitución por lo que no ha de ser objeto de examen en este recurso. Y en relación al artículo 189.1, no puede considerarse contrario a la Constitución de acuerdo con las ideas anteriormente expuestas.

En cuanto al artículo 284 de la Ley de Régimen Local, se ha señalado ya que debe considerarse derogado en cuanto se remite al 189.2, y una vez enjuiciado el 189.1, ha de calificarse como no opuesto a la Constitución en cuanto remite al mismo.

Por último, se estima que el artículo 27.2, *in fine*, de la Ley de Montes, tampoco se opone a la Constitución, dado que regula un acto de disposición y dado, además, el especial régimen de protección de que gozan los bienes incluidos en el Catálogo de Montes de utilidad pública, distinto del correspondiente con carácter general a los bienes de propios.

16. Los preceptos impugnados en materia de hacienda local son el 659, 685, 686, 687, 688, 700 y 723.4, *b)*, de la Ley de Régimen Local; y, asimismo, la base 34.2 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local. A continuación se examina cada uno de ellos.

A. El artículo 659 de la Ley de Régimen Local no puede calificarse como contrario a la Constitución de acuerdo con los criterios generales expuestos en el epígrafe anterior; y tampoco en cuanto establece criterios en orden a la gestión de recursos provinciales o municipales que responden al principio de igualdad consagrado por el artículo 14 de la Constitución.

B. Los artículos 685, 686 y 700, establecen un control en materia presupuestaria que no puede considerarse opuesto a la Constitución por tratarse de una forma de control de legalidad, todo ello de acuerdo con las consideraciones expuestas en el epígrafe anterior, donde se ha puesto también de manifiesto la interrelación de la hacienda de las distintas Administraciones públicas.

C. Por la misma razón, no puede tampoco calificarse de inconstitucional el artículo 687 de la Ley de Régimen Local, si bien la referencia a que el fallo del Tribunal Económico-Administrativo es inapelable debe entenderse con relación a la vía administrativa, como por lo demás en todos los supuestos de este tipo ha venido entendiendo el Tribunal Supremo sobre la base de lo dispuesto en el artículo 40, *f)*, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; cabiendo, en consecuencia, la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo.

D. Tampoco puede calificarse de inconstitucional el artículo 688 de la Ley de Régimen Local, que establece respecto al presupuesto de las Entidades locales un principio análogo al fijado por el artículo 134.4, de la Constitución en relación a los Presupuestos Generales del Estado.

E. El artículo 723.4, *b)*, de la Ley de Régimen Local establece un control de legalidad en materia de imposición de nuevas exacciones y de aprobación o modificación de las ordenanzas correspondientes. Por ello, de acuerdo con las consideraciones generales del epígrafe anterior, no puede calificarse de opuesto a la Constitución, dado además que el poder tributario de las Corporaciones Locales tiene carácter derivado, de acuerdo con el artículo 133.1 y 2, de la Constitución.

F. La base 34.2 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, dispone que las Entidades locales que concierten determinadas operaciones de crédito que no rebasen el porcentaje que periódicamente fije el Gobierno, no precisarán de autorización previa del Ministerio de Hacienda. Por consiguiente, *sensu contrario*, debe entenderse que las operaciones que superen tal proporción estarán sujetas a dicha autorización.

Tal exigencia, en el supuesto indicado, es la que parecen impugnar los demandantes por considerar que vulnera el principio de autonomía local constitucionalmente garantizada.

Para resolver el problema suscitado, debe tenerse en cuenta que, en relación con la materia de que se trata, la Constitución establece en su artículo 133.4, que,

«Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes».

Según este precepto, la Constitución remite «en blanco» al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las administraciones públicas entre las que, obviamente, están comprendidas las Entidades locales.

En consecuencia, no puede afirmarse que la base citada se oponga a la Constitución al establecer determinados límites al posible endeudamiento de los entes locales, límites cuya determinación atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica.

Por lo demás, y como es sabido, esta base fue declarada en vigor por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, y el artículo 2.º del Real Decreto-ley de 23 de diciembre de 1976.

17. En el recurso se impugnan los artículos 18 a 22, ambos inclusive, del Texto articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen



Local, relativos a las Mancomunidades provinciales, por entender que infringen, además de los preceptos relativos al principio de autonomía (artículos 137, 140 y 141.2, de la Constitución), los artículos 143, 145 y 148.2, de la propia norma fundamental, ya que —según indican los recurrentes— la regulación de las Mancomunidades provinciales parece un contrasentido con el Título VIII de la Constitución.

El recurso se fundamenta, pues, en la disconformidad de los preceptos impugnados con dos grupos de artículos de la Constitución, por lo que conviene examinarlos separadamente.

En primer lugar, respecto a los artículos 137, 140 y 141.2, que se refieren al principio de autonomía, debe hacerse notar que la existencia de control se justifica precisamente por el hecho de que la constitución de la Mancomunidad provincial pueda incidir en otros intereses generales distintos de los propios de cada una de las provincias que la forman.

En segundo término, respecto a los artículos 143, 145 y 148 de la Constitución, no puede afirmarse a juicio de este Tribunal que los preceptos impugnados sean opuestos a la Constitución, dado el carácter sectorial de las Mancomunidades, y el hecho de que puedan existir obras, servicios o actividades de interés común para varias provincias en materia propia de su competencia, con un ámbito territorial inferior y no coincidente con el de una Comunidad Autónoma, o incluso que ésta decida encomendar a una Mancomunidad.

### FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española*,

#### *Ha decidido:*

1.º No aceptar las excepciones de inadmisibilidad alegadas por la representación del Gobierno.

2.º Estimar parcialmente el recurso, y en tal sentido:

A) Declara inconstitucionales y nulos, y derogados por la Constitución, los artículos 7.º, 267.a, 354.1.b y 3, 384.6, 417, 419, 425 y 426, todos ellos del Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

B) Declarar inconstitucional y nulo, y derogado por la Constitución, el artículo 421 del propio Texto articulado y refundido, en cuanto establece:

— La potestad de suspender o destituir de sus cargos a los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales en caso de mala conducta o negligencia grave.

— La potestad de destituirlos, por motivos graves de orden público.

— La exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los acuerdos de suspensión.

C) Declarar inconstitucional y nulo, y derogado por la Constitución, el

artículo 422.1 del mismo Texto articulado y refundido, en cuanto habilita al Consejo de Ministros para decretar la disolución de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses de la respectiva Entidad local.

D) Declarar inconstitucional y nulo, y derogado por la Constitución, el artículo 15.2, del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, en cuanto otorga competencia al Gobierno para denegar por razones de interés público la aprobación de los Estatutos de las Mancomunidades municipales.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid a dos de febrero de mil novecientos ochenta y uno.—  
*Manuel García-Pelayo y Alonso, Jerónimo Arozamena Sierra, Angel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco Vallejo, Francisco Rubio Llorente, Gloria Begué Cantón, Luis Díaz Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant, Angel Escudero del Corral.*—Firmados y rubricados.

#### VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DON FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Disiento de la decisión de mis colegas por la que se considera admisible el presente recurso de inconstitucionalidad, deducido contra preceptos de Leyes anteriores a la Constitución que no han sido asumidas explícita e implícitamente por el legislador ordinario actuando en el marco de ésta.

Mi disentimiento se funda en las razones siguientes:

1.º Inconstitucionalidad y derogación son instituciones jurídicas distintas, cuyas diferencias no pueden ser abolidas mediante el recurso a un concepto híbrido y contradictorio, el de «inconstitucionalidad sobrevenida», que sirve de base a toda la construcción de la que disiento. La derogación es simple resultado de la sucesión de las normas en el tiempo; la inconstitucionalidad, por el contrario, resulta sólo de la contradicción entre la Constitución y una norma posterior a ella. El principio *Lex posterior derogat anteriori* es un principio lógico necesario del Ordenamiento jurídico que ha de hacerse compatible con el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 Constitución y, antes, en el art. 1.2 de nuestro Código Civil), pero que sólo cede ante éste. La *Lex posterior* no tiene efectos derogatorios cuando es de rango inferior a la *Lex anterior*, pero sólo entonces. La validez de este principio lógico se ve además confirmada por el apartado tercero de la Disposición transitoria de la Constitución. Tal precepto, aunque tal vez, en rigor, superfluo desde el punto de vista teórico, es ahora utilizado por primera vez en nuestra historia constitucional y no puede tener otro sentido (puesto que ya el apartado primero de la misma disposición se refiere a normas supralegales) que el de subrayar la eficacia derogatoria que la Constitución tiene respecto de las Leyes ordinarias o las disposiciones de rango inferior.

Inconstitucionalidad y derogación difieren también en sus causas y en sus efectos. Como aplicación concreta del principio *Lex superior...*, la inconstitucionalidad puede resultar tanto de vicios formales, de defectos en el modo de elaboración, aprobación o promulgación de la Ley, como de vicios materiales, de la contradicción entre el contenido de ésta y uno o varios preceptos de la Constitución. La derogación se produce sólo como resultado de una explícita decisión posterior o, implícitamente, de una nueva regulación de la misma materia, pero nunca como consecuencia de una modificación en los casos previstos para la elaboración, aprobación o promulgación de los preceptos jurídicos.

La inconstitucionalidad implica la invalidez de la Ley; la derogación, por el contrario, supone la validez y produce sólo la pérdida de vigencia. El hecho de que, en aras de la seguridad jurídica, la declaración de inconstitucionalidad vea atenuados en nuestra Ley Orgánica (art. 40.1) los efectos que en pura teoría cabría tal vez atribuirle, no autoriza a ignorar las diferencias existentes.

2.ª La determinación de cuál sea la norma aplicable al caso controvertido, es decir, la norma vigente y, en consecuencia, la apreciación de cuáles son los preceptos que, habiendo existido, han sido expulsados del ordenamiento por haber sido derogados, es facultad propia de los Jueces y Tribunales que integran el Poder Judicial, sometidos únicamente al imperio de la ley. No existe ningún precepto constitucional que limite, condicione o reduzca esta facultad, excluyendo de ella los pronunciamientos que hayan de apoyarse en la eficacia derogatoria de la Constitución respecto de las leyes anteriores a ella.

3.ª Son también los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial quienes, al determinar cuál sea la norma aplicable, han de hacer uso del principio de jerarquía, negando en consecuencia aplicación a aquellos preceptos contradictorios con otros que, aunque anteriores en el tiempo, son de rango superior. La única limitación que la Constitución impone en este punto a la competencia del Juez ordinario es la que, contenida en el artículo 163, se refiere a la ley. El tenor literal de este precepto («Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución») no permite la menor duda sobre su sentido, pues sólo es norma aplicable la vigente y es su validez, no su vigencia, la que puede ser cuestionada en razón de entenderse que hay contradicción entre ella y la Constitución.

Esta limitación que la Constitución impone a los órganos del Poder Judicial para declarar la invalidez de la ley que, siendo posterior a ella, la infrinja (artículo 39.2 LOTC) no limita en modo alguno su facultad para interpretar los preceptos constitucionales, sino que, por el contrario, la presupone. El Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, pero no el único, y nuestros Jueces y Tribunales están obligados a interpretarla, no sólo para declarar derogadas las normas anteriores que se le opongan, o inconstitucionales las posteriores de rango infralegal que la infrinjan, sino también para solicitar un pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de las leyes posteriores cuya constitucionalidad les parezca cuestionable o para resolver negativamente, optando por la aplica-

ción de la ley impugnada, las alegaciones de inconstitucionalidad que puedan hacer las partes. En uno y otro caso, el Juez ordinario actúa como Juez de la constitucionalidad, con entera libertad de criterio y sin verse forzado, como en otros sistemas, a plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión suscitada por las partes en cuanto que no la considere «manifiestamente infundada».

4.ª La Constitución y su propia Ley Orgánica otorgan a este Tribunal competencia exclusiva para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la nulidad de aquellos de sus preceptos afectados por ese vicio (artículo 39.1 LOTC) y cuando opera dentro de ella, tienen sus decisiones plenos efectos frente a todos (artículo 164, 1, Constitución). Es esta competencia para expulsar del ordenamiento las leyes inconstitucionales la que es monopolio del Tribunal Constitucional; no es, por tanto, un monopolio para enjuiciar, sino sólo para rechazar. Y esta competencia exclusiva no puede ser compartida de ningún modo con el Juez ordinario, del mismo modo que no puede ser compartida la competencia exclusiva de los órganos del Poder Judicial para decidir cuál es la ley vigente.

Ni la cuestionable distinción entre normas constitucionales programáticas y normas constitucionales de inmediata aplicación, ni la distinción, dentro de la Constitución, entre principios y preceptos concretos, o entre leyes que «contradican» la Constitución y otras que le son simplemente «contrarias» permiten establecer un sistema de división de competencias entre el Tribunal Constitucional y los órganos del Poder Judicial para declarar qué leyes han quedado derogadas por la Constitución y cuáles no. Cualquier construcción de este género conduce inevitablemente a distinciones meramente cuantitativas que no sirven en modo alguno a la seguridad jurídica que nuestra Constitución (artículo 9, 3.º) garantiza. Sólo el reconocimiento de la competencia exclusiva de los Jueces y Tribunales para juzgar sobre la adecuación a la Constitución de las leyes anteriores a ésta y de la competencia igualmente exclusiva del Tribunal Constitucional para invalidar, en su caso, las posteriores, como obra de un poder vinculado por la Constitución, ofrece un criterio claro e inequívoco.

No carece, sin embargo, el Tribunal Constitucional de facultades para rectificar, si ello fuera necesario, la interpretación defectuosa que los órganos del Poder Judicial pudieran hacer de la Constitución en relación con las leyes anteriores que el legislador ordinario no haya derogado o modificado. El recurso de amparo contra actos u omisiones de un órgano judicial (artículo 44 LOTC) y la cuestión de constitucionalidad que, con este motivo, pueden plantear las Salas del Tribunal Constitucional ante el Pleno de éste (artículo 55 LOTC) ofrecen remedio suficiente para invalidar las leyes anteriores a la Constitución que infrinjan los derechos fundamentales y libertades públicas que ésta garantiza.

Madrid, 2 de febrero de 1981.—*Francisco Rubio Llorente.*