

COMPETENCIA PARA LA CREACION, MODIFICACION Y ALTERACION DE TERMINOS MUNICIPALES: EL CASO DE LOS ALCAZARES

(Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1989 y a la intervención posterior del legislador)

POR

ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

SUMARIO: I. Introducción.—II. Antecedentes.—III. Estudio de la fundamentación jurídica de la sentencia: principales cuestiones abordadas por el Tribunal Supremo.—IV. La Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia de convalidación del Decreto regional por el que se creaba el municipio de Los Alcázares.

I. INTRODUCCION

La sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 30 de mayo de 1989 (1), que declara «la nulidad de pleno derecho del Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (2) por el que se creaba el municipio de Los Alcázares en dicha provincia» y la inmediatamente posterior convalidación legislativa (3) del Decreto nulo, mediante Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 4/1989, de 28 de julio, «de creación *sic* del municipio de Los Alcázares y adopción de medidas complementarias» (4), plantean una serie de cuestiones de capital importancia.

Además de los puntos candentes sobre los que la sentencia incide: determinación de la competencia para la creación, modificación, supresión o alteración de términos municipales y posible extralimitación, en esta materia, del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; se yuxtaponen los problemas que suscita la ley convalidatoria.

(1) Magistrado ponente don José María Reyes Monterreal.

(2) Decreto 77/1983, de 13 de octubre, por el que se crea el municipio de Los Alcázares, mediante la segregación de parte de los términos de los municipios de San Javier y Torre Pacheco, publicado en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 236, de 17 de octubre de 1983.

(3) Utilizamos aquí la expresión «convalidación legislativa» con el significado y alcance expuesto, con gran agudeza, por MUÑOZ MACHADO. (MUÑOZ MACHADO S.: «La reserva de jurisdicción», en *La Ley*, Madrid, 1989, pp. 73-82.)

(4) Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 4/1989, publicada en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 174, de 31 de julio de 1989 y en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 234, de 29 de septiembre de 1989.

A continuación, tras una breve cronología fáctica y normativa, se examinará, en primer término, la fundamentación jurídica de la sentencia para, seguidamente, analizar las principales consecuencias de la convalidación legislativa.

II. ANTECEDENTES

A) El supuesto de hecho

La cuestión objeto de litigio comienza con el expediente de segregación de parte de los términos de los municipios de San Javier y de Torre Pacheco para la creación del nuevo municipio de Los Alcázares. Se aduce en apoyo de esta pretensión, fundamentalmente, la división administrativa del núcleo de población entre dos municipios, su entidad propia y diferente de los municipios a que pertenece, que el nuevo municipio contará con riqueza imponible suficiente y, en fin, que un nuevo Ayuntamiento inmediato a sus problemas locales podrá lograr la mejor prestación de los servicios municipales y la implantación de nuevos.

Sustanciado el expediente con arreglo a los trámites previstos en la Ley de Régimen Local de 1955 y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1952, con oposición del Ayuntamiento de Torre Pacheco y la aceptación del de San Javier limitada al núcleo urbano de Los Alcázares, se aprueba por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su reunión del día 13 de octubre de 1983, el Decreto por el que se crea el municipio de Los Alcázares, mediante segregación de parte de los términos de los municipios de San Javier y Torre Pacheco.

El Decreto regional de creación de Los Alcázares fue impugnado por los Ayuntamientos de San Javier y de Torre Pacheco mediante la interposición ante el Tribunal Supremo de sendos recursos contencioso-administrativos, posteriormente acumulados.

Este es el origen de la controversia jurisdiccional, en la que también fueron parte, como demandados, la Comunidad Autónoma de Murcia y el Ayuntamiento de Los Alcázares y que concluyó con la sentencia objeto de comentario.

La última palabra de esta disputa, sin embargo, no le ha correspondido al Tribunal Supremo, sino que la ha pronunciado, tal como se apuntó, la Asamblea Regional de Murcia, que mediante Ley ha convalidado el contenido del Decreto declarado nulo de pleno derecho por el órgano judicial.

B) Evolución normativa durante el transcurso de la controversia

La comparación entre las fechas inicial y final (?) del que bien pudiera denominarse «caso de Los Alcázares» resulta muy ilustrativa en orden a determinar la normativa aplicable al caso.

En este sentido conviene recordar que desde el día 13 de octubre de 1983 –fecha del Decreto que aprueba la creación del nuevo municipio– hasta el 30 de mayo y el 28 de octubre de 1989 –fechas, respectivamente, de la sentencia del Tribunal Supremo y de la Ley regional de convalidación– se opera una transformación, capital, y compleja, del sistema de fuentes en materia de régimen local (5).

En este intervalo temporal se aprueban y entran en vigor: la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (6); el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (7); el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (8); la normativa de algunas Comunidades Autónomas en materia de régimen local y, en particular, la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia (9) y, sin ánimo exhaustivo, la Carta Europea de Autonomía Local (10).

Todo este conjunto de normas, si bien resulta aplicable en el momento final en que se produjo la convalidación legislativa del Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia por el que se creaba el municipio de Los Alcázares, declarado radicalmente nulo por el Tribunal Supremo; en cambio, no existía en la fecha en que se adoptó y publicó aquél. De ahí que el Alto Tribunal ponga de manifiesto, respecto de las alegacio-

(5) Para un estudio general del sistema de fuentes del derecho local, véanse SOSA WAGNER F.: *Manual de Derecho Local*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 49-55; MORELL OCAÑA L.: *El Régimen Local Español*, vol. I, Cívitas, Madrid, 1988, pp. 135 y ss.; BAÑO LEÓN J. M.: «La ordenación de las normas reguladoras del régimen local», en la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, dirigida por MUÑOZ MACHADO S., vol. I, Cívitas, Madrid, 1988, pp. 339-388.

(6) Ley 7/1985, de 2 de abril, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 80, de 3 de abril de 1985; corrección de errores en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 139, de 11 de junio de 1985.

(7) Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núms. 96 y 97, de 22 y 23 de abril de 1986; corrección de errores en el «Boletín Oficial del Estado» núms. 165 y 282, de 11 de julio y 25 de noviembre de 1986.

(8) Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 194, de 14 de agosto de 1986.

(9) Ley 6/1988, de 25 de agosto, publicada en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 203, de 3 de septiembre de 1988 y en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 109, de 8 de mayo de 1989.

(10) La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, fue ratificada por España el 20 de enero de 1988 («Boletín Oficial del Estado» núm. 47, de 24 de febrero de 1989) y entró en vigor en nuestro país el día 1 de marzo de 1989, de conformidad con la *vacatio* establecida en el artículo 15, 3, de la misma.

nes de la legislación posterior, que «dada la fecha del discutido Decreto y la muy posterior de la Ley (Ley de Bases de Régimen Local) y del Decreto legislativo, resulta muy extraño que la parte demandada legitime la actuación de quien lo elaboró en función de un modo de proceder que aún no se había establecido» (11).

III. ESTUDIO DE LA FUNDAMENTACION JURIDICA DE LA SENTENCIA: PRINCIPALES CUESTIONES ABORDADAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO

A continuación, pasamos al análisis de la fundamentación jurídica de la sentencia, que constituye el objeto principal de este comentario; estudiando las cuestiones más importantes que aborda la argumentación del Tribunal Supremo y de las que deduce la nulidad del Decreto impugnado.

A) La atribución expresa a la Asamblea Regional de la competencia del artículo 11, a), del Estatuto de Autonomía de Murcia

El razonamiento principal en que fundamenta el Tribunal Supremo el fallo radica en la interpretación que realiza del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Murcia, en orden a determinar el órgano titular de la competencia recogida en el artículo 11, a), del mismo.

1. NORMATIVA APLICABLE Y SU INTERPRETACIÓN POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA

En concreto, el precitado artículo del Estatuto de Murcia dispone que:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias:

a) Alteración de los términos y denominaciones de los municipios comprendidos en su territorio, así como la creación de entidades de ámbito inferior y superior a los mismos, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y, en general, las funciones que le corresponden a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.»

(11) Fundamento jurídico núm. 7.

El proceso de transferencias en esta materia se recoge en el Real Decreto 2642/1982, de 24 de julio, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Administración Local (12). En particular, en lo referente a alteración de términos municipales, se establece que:

«Se transfiere a la Región de Murcia, dentro de su ámbito territorial, en los términos del presente acuerdo y de los Decretos y demás normas que lo hagan efectivo y se publiquen en el *Boletín Oficial del Estado*, las siguientes competencias en materia de Administración Local, al amparo del artículo 11, a), del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y 148, 1, 2, de la Constitución:

1. Demarcación territorial.

1.1 La segregación de parte de un municipio para agregarla a otro limítrofe.

1.2 Ordenación, instrucción, informe y resolución de los expedientes de alteración de términos municipales que supongan la creación o supresión de municipios, sin perjuicio de lo que disponga la legislación básica del Estado sobre Administración Local, prevista en el artículo 149, 1, 18, de la Constitución» (13).

Estas funciones y servicios traspasados de la Administración del Estado en materia de Administración Local fueron asignados a la Consejería de Administración Local e Interior (14) por el Decreto de la Comunidad Autónoma de Murcia 68/1982, de 3 de diciembre (15), que en su artículo 1 dispone:

«Se asignan a la Consejería de Administración Local e Interior las competencias, servicios y medios traspasados a la Región de Murcia por el Real Decreto 2642/1982, de 24 de julio.

El ejercicio de las funciones derivadas de las competencias transferidas se atribuye a la Dirección Regional de Administración Local, sin perjuicio de las que puedan corresponder a otros órganos de la Consejería, conforme a la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma y al Decreto 2/1982, sobre asignación de competencias.»

Por otra parte, el Decreto de la Comunidad Autónoma de Murcia 2/1982, de 9 de agosto, sobre atribución de competencias,

(12) Publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 253, de 22 de octubre de 1982.

(13) Real Decreto 2642/1982, anexo I, apartado B), 1.

(14) Por Decreto 17/1984, de 12 de abril, publicado en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 92, de 21 de abril, se suprime esta Consejería, asumiendo sus funciones la de Presidencia.

(15) Publicada en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 118, de 31 de diciembre de 1982.

servicios y medios materiales de la Diputación Provincial de Murcia y del Consejo Regional de Murcia a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (16), establece en su disposición adicional primera, apartado 1, a), que:

«La resolución de los expedientes que correspondan a funciones y servicios transferidos o que se transfieran por la Administración del Estado competirá a los siguientes órganos:

a) Al Consejo de Gobierno; las decisiones asignadas por las normas respectivas al Consejo de Ministros y órganos colegiados regionales o provinciales en tanto no se instituyan los específicos que proceda.»

Y en el apartado 2, que:

«Será competencia de los Consejeros la función de propuesta o informe que la normativa vigente atribuye a los distintos Ministerios en los puntos concernientes a servicios transferidos.»

En este marco legal, completado con las normas de régimen local aplicables tanto al fondo de la cuestión como al procedimiento, se aprueba el Decreto impugnado, por el que se crea el municipio de Los Alcázares. En este sentido, la propia disposición pretende, en su preámbulo, autojustificar la competencia del Consejo de Gobierno, del modo siguiente:

«Asumidas por la Comunidad Autónoma de la Región las competencias en materia de Administración Local que enumera el Real Decreto 2642/1982, de 24 de julio, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 11, a), del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, y asignadas, en ejercicio de la facultad que al Consejo de Gobierno de la Región atribuye el artículo 10, 6, de la Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma, a la Consejería de Administración Local e Interior por el Decreto Regional 68/1982, de 3 de diciembre; de conformidad con este último y la disposición adicional primera, 1, a), y 2 del Decreto regional 2/1982, de 9 de agosto, en relación con los artículos 20 de la Ley de Régimen Local y de su Reglamento de Población y Demarcación Territorial, la competencia para resolver el expediente corresponde actualmente al Consejo de Gobierno de la Región, a propuesta del Consejero de Administración Local e Interior y previo dictamen del Consejo de Estado.»

(16) Publicado en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia» núm. 1, de 10 de agosto de 1982.

2. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

Frente a esta interpretación de la titularidad de la competencia favorable al ejecutivo, la sentencia del Tribunal Supremo va a discrepar diametralmente.

En este sentido, para la Sala Tercera del Alto Tribunal, el precepto del Estatuto de Autonomía de Murcia que contiene el título de atribución de la competencia debatida y, por consiguiente, del que deduce las consecuencias más relevantes de su resolución es el artículo 23, apartado 5.

Esta norma está recogida en el título II —«De los órganos institucionales»—, capítulo II —«De la Asamblea Regional»—, del Estatuto, que tras disponer en el artículo 22 que:

«La Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa y, en el ejercicio de sus funciones, le corresponde: Aprobar los presupuestos; impulsar, orientar y controlar la acción del Consejo de Gobierno y del Presidente, y, en general, el ejercicio de las competencias que le confieren la Constitución, este Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico.»

A continuación, concreta en el artículo 23 otras competencias singulares y determinadas de la Asamblea Regional de Murcia. En particular, el apartado 5 establece que:

«Compete también a la Asamblea Regional:

.....

Ejercer las competencias atribuidas por el artículo 11, a) del presente Estatuto, a la Región en relación con la alteración de los términos y denominaciones de los municipios y la creación de otras entidades territoriales» (17).

En este último precepto centra su razonamiento el Tribunal Supremo, del modo siguiente:

«... tras de expresar en el artículo 21 que dicha Asamblea representa al pueblo de la Región, y en el 22 que la misma ostenta la potestad legislativa, *de modo bien expreso y concreto y como una competencia de ella adicionada a la específica y genuina de*

(17) Este precepto constituye una reproducción, casi idéntica, del artículo 24, a), del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias; Estatuto que sirvió de modelo para los redactores del Estatuto de Autonomía de Murcia, hasta el extremo de convertirse, prácticamente, en un facsímil de aquél. Esta lamentable realidad fue denunciada, en el período estatuyente, por el profesor MARTÍNEZ MARIN. (Véase MARTÍNEZ MARÍN A.: *Derecho Administrativo. La Organización Administrativa*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 212, en nota.)

legislar, el artículo 23 dispone que le "compete también ... Cinco, ejercer las competencias atribuidas por el artículo 11, a) del presente Estatuto a la Región, en relación con la alteración de los términos y denominaciones de los municipios y la creación de otras entidades territoriales"» (18).

Más adelante vuelve a insistir, con mayor rotundidad, en el mismo sentido:

«... el número cinco del artículo 23, lejos de ser innecesario porque reitera esa potestad legislativa que ya tenía atribuida la Asamblea Regional por el artículo 22, corresponde a una teleología que no puede desconocerse en cuanto revela la intencionalidad de los redactores de Estatuto de excluir de modo expreso a los otros Organos institucionales de la competencia que se atribuye a la Comunidad Autónoma por el artículo 11, a)» (19).

De ahí que el Tribunal Supremo llegue a la siguiente conclusión:

«... de la más elemental metodología interpretativa se infiere, sobre todo por la conjunción lógica y sistemática de todos los preceptos legales citados, que si esta potestad en materia de Régimen Local resultaba en especial y muy concretamente asignada a la Asamblea Regional, tanto en el caso de que en la fecha del Decreto impugnado ya estuviera constituida la misma como en el contrario de no constitución, *legalmente no era viable que el Consejo de Gobierno procediera por sí a elaborarlo y aprobarlo, por más que el Gobierno de la Nación pudiera hacerlo conforme a la legislación de Régimen Local cuando la concreta competencia aún no se había transferido...*» (20).

3. CRÍTICA A LA INTERPRETACIÓN SUSTENTADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO

La interpretación del Tribunal Supremo plantea, de inmediato, la cuestión del ámbito competencial que pudiera corresponder, en caso de que así se admitiera, al Consejo de Gobierno. Esta cuestión se aborda en la sentencia en los siguientes términos:

«... es inconcuso que carece de toda relevancia jurídica el argumento empleado por la Comunidad demandada, consistente en distinguir dos clases de competencia en ella en materia de alteración de términos municipales que, según explica son las de

(18) Fundamento jurídico núm. 4.

(19) Fundamento jurídico núm. 5.

(20) Fundamento jurídico núm. 6.

“desarrollo legislativo y las de ejecución”, correspondiendo la primera –a su juicio–, tanto en esta materia como en cualquier otra a la Asamblea Regional, al ser este Organó institucional el que ostenta la potestad legislativa según el artículo 22, cinco–, quedando las de ejecución en la misma materia atribuidas al Consejo de Gobierno, por ser éste el Organó “que dirige la política regional, correspondiéndole la función ejecutiva, el gobierno y la administración de la Región” (Estatuto, art. 32, 1)...» (21).

Más adelante, el Tribunal Supremo matiza el reparto competencial en esta materia:

«... lo que compete al Organó de Gobierno de las Comunidades Autónomas es únicamente resolver o aprobar por Decreto los expedientes cuyo objeto se cuestiona, pero no la facultad de establecer las normas de carácter sustantivo o aplicar las que tenga por conveniente para que resulte o no viable la creación, alteración o denominación de municipios, para lo que hay que contar con que el Organó a que el Estatuto confiere una potestad que, precisamente, ratifica el citado artículo 13, 1 de la Ley de Bases, la ejercite previamente» (22).

La afirmación del Tribunal Supremo de la competencia del Consejo de Gobierno en el sentido de admitirla en orden a «*resolver o aprobar por Decreto los expedientes (...) pero no la facultad de establecer las normas de carácter sustantivo o aplicar las que tenga por conveniente para que resulte o no viable la creación, alteración o denominación de los municipios ...*», parece entrar en abierta contradicción con la interpretación transcrita en los artículos 11, a) y 23, 5 del Estatuto de Autonomía de Murcia.

En este sentido, resulta difícilmente conciliable, por un lado, la afirmación de que es «*la intencionalidad de los redactores del Estatuto (de) excluir de modo expreso a los otros órganos institucionales de la competencia que se atribuye a la Comunidad Autónoma por el artículo 11, a)*» y, por tanto, que «*... esa potestad en materia de Régimen Local resultaba en especial y muy concretamente asignada a la Asamblea Regional ...*», y, por otro, que «*lo que compete al Organó de Gobierno de las Comunidades Autónomas es únicamente resolver o aprobar por Decreto los expedientes...*».

El Tribunal Supremo no ha llevado, pues, a sus últimas consecuencias la interpretación del artículo 23, 5, del Estatuto, por la que entendía atribuida a la Asamblea Regional la competencia del

(21) Fundamento jurídico núm. 5.

(22) Fundamento jurídico núm. 7.

artículo 11, a). No obstante, en este terreno fronterizo en que consiste la delimitación de potestades entre la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno, el Alto Tribunal se muestra vacilante e, incluso, contradictorio.

A pesar de todo, en la sentencia se apuntan algunas ideas que puedan facilitar la comprensión del fallo y el alcance de la jurisprudencia del Supremo. En este sentido, hay que destacar la siguiente afirmación:

«... aunque, en efecto, a dicho Consejo corresponde la potestad de ejecución, en definitiva, no es posible ejecutar ningún acto o disposición, decisión o acuerdo que antes no haya sido creado o adoptado y, por tanto, sigue siendo incuestionable que es a la Asamblea Regional a la que incumbe producir la norma legislativa que los Organos de Gobierno han de aplicar o ejecutar» (23).

Esta matización explica, en gran medida, el alcance de la competencia de la Asamblea Legislativa en esta materia y, por consiguiente, los verdaderos motivos que conducen al Tribunal Supremo a la declaración de la nulidad de pleno derecho del Decreto de Los Alcázares. En este sentido, lo que el Alto Tribunal destaca en su sentencia es la ineludible necesidad de que la Asamblea Regional regule, por ley, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Murcia, en el artículo 11, a) del Estatuto, y, por tanto, la imposibilidad de que el Ejecutivo regional establezca las normas de carácter sustantivo o aplique las que estime conveniente para la viabilidad de las alteraciones de términos municipales. En definitiva, que la actuación del Consejo de Gobierno ha de estar, en todo caso, ordenada y regulada por la voluntad popular comunitaria, expresada por la Asamblea Regional como órgano de representación de la misma.

Esta es la argumentación subyacente –pero principal– que conduce al Tribunal Supremo a declarar la incompetencia del Consejo de Gobierno y, por ende, la nulidad radical del Decreto impugnado. Precisamente, en la completa ausencia de la intervención del órgano legislativo que tiene atribuido *ex Estatuto* –artículo 23, 5, en relación con el 11, a)– la regulación de esta materia y que impone, por tanto, una primera invocación a la voluntad popular radica la incompetencia del Ejecutivo regional, su falta de legitimidad.

En cambio, la interpretación que no resulta admisible, a nuestro juicio, es entender que el artículo 23, 5, del Estatuto impone a la

(23) Fundamento jurídico núm. 5.

Asamblea Regional todas las funciones, incluidas las ejecutivas, correspondientes a la competencia del artículo 11, a). Dicho de otro modo, lo que no puede aceptarse —por falta de fundamento estatutario— es que el legislador estatuyente haya prescrito la intervención de la Asamblea Legislativa en todas y cada una de las hipotéticas alteraciones de términos o denominaciones municipales.

El Tribunal Supremo, a pesar de la falta de claridad y de las contradicciones en que incurre en su razonamiento, tampoco parece querer esa solución. Así pues, fundamenta la incompetencia del Consejo de Gobierno, no tanto en que esta materia sea competencia exclusiva de la Asamblea Regional, sino, más exactamente, en la ineludible exigencia de una intervención previa normadora del órgano legislativo.

4. EXAMEN DE LA CUESTIÓN EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Teniendo en cuenta las puntualizaciones expuestas y trascendiendo los concretos límites del supuesto de hecho que motiva la sentencia, es perfectamente admisible que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de la competencia en materia de alteración de términos municipales, aprueben leyes autonómicas reguladoras del procedimiento para estos supuestos, que atribuyan a los respectivos Consejos de Gobierno la competencia para resolver, mediante Decreto, los expedientes de alteración.

Esta solución ha sido, precisamente, la que han adoptado las leyes de las Comunidades Autónomas que hasta ahora, según tenemos noticia, han regulado esta materia. En este sentido, la Ley del Principado de Asturias 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos (24), dispone en el artículo 15, apartado 1:

«El procedimiento se resolverá por acuerdo del Consejo de Gobierno que, cuando sea favorable a la modificación instada, revestirá la forma de Decreto...»

La Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (25) establece en el artículo 17, apartado 1, f):

(24) Publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» núm. 268, de 18 de noviembre de 1986.

(25) Publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 832, de 27 de abril. Esta ley ha sido desarrollada por el Decreto de la Generalitat de Catalunya 140/1988, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los Entes Locales («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 1.016, de 11 de julio de 1988).

«La resolución definitiva del expediente se efectuará por Decreto del Gobierno de la Generalidad y se publicará en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*» (26).

Y, con especial interés para este estudio, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia preceptúa en el artículo 14, apartado 4:

«La resolución de estos expedientes se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma...»

Como se deduce de este último precepto, la Asamblea Regional de Murcia ya ha ejercido la competencia prevista en los artículos 11, a) y 23, 5, del Estatuto, regulando los supuestos y el procedimiento para la alteración de los términos municipales dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, estableciendo, en concreto, que la aprobación final del expediente corresponde al Consejo de Gobierno.

Esta ley, por razones cronológicas obvias, no es aplicable al caso litigioso pero, en cambio, sí debe tenerse en cuenta para la ejecución de la sentencia y, en concreto, ha de incidir en la pretendida acción convalidante llevada a cabo por la Asamblea Regional sobre el Decreto por el que se creaba el nuevo municipio de Los Alcázares, declarado nulo por el Tribunal Supremo.

No puede olvidarse, en este sentido, que la Ley de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Murcia, entra en vigor antes de que se produzca el fallo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y, por consiguiente, la convalidación legislativa efectuada por el legislador regional no puede desconocer esta norma. Sobre esta importante cuestión, no obstante, nos detendremos más adelante.

5. HIPOTÉTICA EXTENSIÓN E INCIDENCIA DE LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una vez analizada la argumentación del Tribunal Supremo en orden a operar la distribución de potestades entre los órganos autonómicos de la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de alteración de términos municipales, cabe plantearse la incidencia de la sentencia en el resto de las Comunidades Autónomas.

A estos efectos, resulta conveniente distinguir entre aquellas Comunidades Autónomas que han legislado en la materia y aquellas otras que no lo han hecho.

(26) El artículo 25, apartado 3, del Reglamento de la Generalitat de Catalunya de Demarcación Territorial y Población de los Entes Locales, exige, además, la publicación del Decreto en el «Boletín Oficial del Estado».

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas que ya han aprobado leyes de régimen local o, al menos, leyes que regulen las alteraciones municipales en su respectivo ámbito territorial —Cataluña y Principado de Asturias, además de Murcia— la distribución de potestades entre los órganos autonómicos está especificada en la respectiva norma. Los Parlamentos territoriales, por consiguiente, ya han ejercido su competencia de desarrollo legislativo en esta materia.

La sentencia del Tribunal Supremo, en cambio, puede incidir notablemente en la interpretación del ejercicio de esta competencia en las Comunidades Autónomas que no han legislado todavía los supuestos, requisitos y procedimientos de las alteraciones de los términos municipales y, en particular, en aquellas cuyos Estatutos contienen preceptos análogos a los establecidos en los artículos 11, a) y 23, 5, del Estatuto de Murcia (27).

En este sentido, hasta tanto no sea desarrollada legislativamente esta materia por los Parlamentos territoriales no sería viable —ateniéndonos a los estrictos razonamientos del Tribunal Supremo— una concreta alteración de términos municipales acordada exclusivamente por el órgano ejecutivo de la respectiva Comunidad Autónoma.

En estos supuestos transitorios el único recurso viable, a la luz de la sentencia, consiste en que la aprobación de la concreta alteración de términos municipales sea aprobada por la respectiva Asamblea Legislativa. Para el Tribunal Supremo, pues, no es admisible el ejercicio, de esta competencia, derivado directamente del Estatuto de Autonomía por el Consejo de Gobierno, que sólo puede actuar como consecuencia de una ordenación general de la materia por el respectivo Parlamento territorial que le habilite. De ahí que, en ausencia de esta habilitación normativa específica, corresponda a la Asamblea Legislativa el ejercicio directo de la competencia.

Una conclusión notable que puede deducirse de la extensión a otras Comunidades Autónomas de la argumentación jurídica del Tribunal Supremo, en el «caso de Los Alcázares», sería la conveniencia de que todas las Comunidades Autónomas aprobasen, bien en las leyes de régimen local, bien en leyes específicas, la regulación de la alteración de términos municipales y, en concreto, de su procedimiento. De este modo, se proporcionaría una considerable certeza a la distribución de potestades entre los órganos

(27) Este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Véanse, los artículos 9,1 y 17,1, f), de su Estatuto de Autonomía.

autonómicos; reduciendo, así, el planteamiento de conflictos y controversias.

B) La posible ilegalidad del texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local por la atribución a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de la competencia para aprobar los supuestos de alteración de términos municipales

Tras analizar el núcleo de la fundamentación jurídica de la cual el Tribunal Supremo deduce el fallo de la sentencia (*ratio decidendi*), resulta de especial interés detenerse en algunas consideraciones que, de modo tangencial, examina la Sala Tercera del Supremo (*obiter dicta*).

En concreto, el pronunciamiento que interesa destacar trae causa de la alegación formulada por la parte litigante que sostiene la legalidad y validez del Decreto impugnado —la Comunidad Autónoma de Murcia y el Ayuntamiento de Los Alcázares—, que aduce para fundamentar su pretensión, entre otros argumentos, que la regulación de esta materia en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, texto refundido) legitima, por coincidente, el procedimiento seguido en su día.

1. ENFOQUE NORMATIVO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

Como es sabido, el texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, tiene su origen en la disposición final primera de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por la que se «autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones».

En particular, en la materia que nos ocupa, la Ley Básica de Régimen Local establece, para la creación o supresión de municipios, así como para la alteración de términos municipales, una reserva en favor de la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local (28).

(28) El artículo 13,1, de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local dispone:

«La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Requerirán en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si

El texto refundido ha venido a incidir en la regulación de esta materia al recoger en los artículos 3 a 9 una normativa bastante completa, en la que se contienen: supuestos de alteración (art. 3), requisitos y límites (arts. 4 a 8) y, en fin, órganos competentes y procedimiento (art. 9).

Bien es cierto que el valor —o, con mayor rigor, la eficacia— de estos preceptos es transitoria y supletoria de las leyes que aprueben las Comunidades Autónomas, en esta materia, tal como se desprende de una interpretación sistemática de la disposición transitoria primera y el artículo 5, A, de la Ley Básica de Régimen Local (29). Sin embargo, no puede menospreciarse la trascendencia de esta regulación, tanto por el rango de ley que corresponde al texto refundido al ser aprobado mediante Decreto Legislativo, como, sobre todo, por su importancia como derecho transitorio, habida cuenta que la mayor parte de las Comunidades Autónomas no han aprobado todavía su legislación de régimen local.

Por lo que respecta al tema crucial que aborda la sentencia —la determinación del órgano competente para acordar la alteración de términos municipales—, el texto refundido establece en su artículo 9, apartado 5, que:

existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado.»

Para el análisis e interpretación de este capital precepto, véanse, SOSA WAGNER F., y MIGUEL GARCÍA P. DE: *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, pp. 66-71, y ESCUIN PALOP C.: «La alteración de los términos municipales», en la obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO S.: *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, ob. cit., pp. 1156-1159.

(29) La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece, en la disposición transitoria primera, que:

«Las disposiciones que ha de refundir el Gobierno en uso de la autorización que le confiere la disposición final primera de esta Ley constituyen la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las Comunidades Autónomas.»

Y el artículo 5, A):

«Las entidades locales se rigen en primer término por la presente Ley y además: A) En cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos: Por las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por el Reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta Ley.»

Asimismo, el texto refundido, en la disposición final séptima, autocalifica como básicos o supletorios sus propios preceptos; excluyendo el carácter básico de los artículos 3-9, con la excepción del apartado 3, del artículo 3, que prohíbe la alteración de términos municipales que impliquen modificación de los términos provinciales. Esta última norma sí tiene carácter básico, teniendo en cuenta que es una consecuencia del requisito constitucional de ley orgánica para cualquier alteración de los límites provinciales (ex. art. 141, 1, de la Constitución). La disposición final séptima del texto refundido, sin embargo, sólo tiene virtualidad en la medida que coincida con la disposición transitoria primera de la Ley Básica; pues, dicho sea tangencialmente, excede de la potestad de refundición del Gobierno la concreción de qué preceptos tengan carácter básico y cuáles no. En este sentido, véase BAÑO LEÓN J. M.²: *La ordenación de las normas reguladoras del régimen local*, ob. cit., pp. 346-350.

«La resolución definitiva del procedimiento se hará por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente...»

2. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

Tras este enfoque normativo puede apreciarse, con toda su significación y trascendencia, la interpretación que al Tribunal Supremo merece la precitada disposición del texto refundido:

«... tras de ordenar lo que ordena el citado artículo 13, 1, de la Ley, jurídicamente es de todo punto inadmisibile que una norma, como la invocada (el texto refundido), pueda aprovechar la facultad que aquélla le confiere con la exclusiva finalidad de refundir los textos legales preexistentes, para insertar un precepto que venga a contradecirla, porque ello excede de la autorización y apoderamiento que se deba al Gobierno de la Nación para "regularizar, aclarar y armonizar dichas disposiciones", toda vez que supondría la posibilidad de que el poder ejecutivo invadiera potestades ajenas que expresamente el artículo de la Ley a cuyo amparo se actuara atribuye al Organo legislativo de las Comunidades Autónomas» (30).

Para el Tribunal Supremo, por tanto, el Gobierno ha excedido los límites impuestos en la disposición final primera de la Ley Básica de Régimen Local, que sólo y exclusivamente le habilitaban para la refundición, comprendiendo ésta, asimismo, la «regularización, aclaración y armonización» de las disposiciones legales vigentes.

Esta conclusión del Tribunal Supremo resulta, a nuestro juicio, acertada en cuanto considera que el texto refundido se ha extralimitado de la habilitación legal en esta materia pero, en cambio, hay que matizar las razones que fundamentan tal interpretación.

En primer lugar, la atribución por el artículo 9, 5, del texto refundido de la resolución definitiva del procedimiento de alteración de términos municipales al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, en modo alguno constituye una invasión de potestades propias del «Organo legislativo de las Comunidades Autónomas», en expresión de la sentencia. Esta conclusión elemental se infiere —con la significación y alcance ya expuesto— del valor normativo transitorio y supletorio que tiene el texto refundido, en esta materia, de la legislación de las Comunidades Autónomas. En este mismo sentido, Sosa Wagner y De Miguel García, hacen hincapié en que «tal precisión no puede en modo alguno tener

(30) Fundamento jurídico, núm. 7.

carácter básico y así lo reconoce la disposición final séptima, 1, a), del texto refundido, por lo que la legislación de las Comunidades Autónomas reguladora de estas materias podrá prever otra forma de aprobación de tales expedientes» (31).

Así, pues, no es argumento válido para fundamentar la extralimitación del texto refundido la afirmación de que invade competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, puesto que tal afirmación no es correcta, dada la naturaleza transitoria y, en todo caso, supletoria de la norma que atribuye al Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma la aprobación final de los expedientes de alteración de términos municipales.

La verdadera *ratio* que, a nuestro juicio, postula la extralimitación del texto refundido en el artículo 9, apartado 5, radica en que dicho precepto innova el ordenamiento jurídico; esto es, constituye una norma nueva que no es fruto de la técnica de refundición —aun entendiendo ésta en el sentido más lato posible—, única actividad para la que estaba habilitado el Gobierno. El Ejecutivo, por consiguiente, no estaba legitimado para innovar el ordenamiento, como así ha efectuado al crear *ex novo* una norma de competencia que atribuye al Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma la resolución definitiva del procedimiento de modificación de términos municipales. Como bien explica García de Enterría, «en el caso de textos refundidos la labor que se confía al Gobierno es, podríamos decir, puramente técnica y no creadora: sistematizar y articular en un texto único una pluralidad de leyes que inciden sobre un mismo objeto (artículo 82.2 de la Constitución), sin alterar la regulación material que de esa pluralidad de normas resulta» (32).

El pronunciamiento del Tribunal Supremo no está exento, en modo alguno, de trascendencia, a pesar de la eficacia transitoria y supletoria del texto refundido, teniendo en cuenta que la mayor parte de las Comunidades Autónomas no han probado todavía las leyes que desarrollen las previsiones del artículo 13 de la Ley Básica de Régimen Local. Por tanto, todos los supuestos de alteración de términos municipales que se susciten en este período transitorio, hasta que se promulguen las leyes de las Comunidades Autónomas, constituyen el ámbito principal de aplicación de la normativa estatal, tanto el texto refundido como el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (33).

(31) SOSA WAGNER F., y MIGUEL GARCÍA P. DE: *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, ob. cit., p. 81.

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1, 4.ª ed., Cívitas, Madrid, 1986, p. 255.

(33) El artículo 13,1, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial establece, de modo análogo al artículo 9,5, del texto refundido, que:

Esta circunstancia representa un buen argumento para que todas las Comunidades Autónomas ejerciten su competencia de desarrollo legislativo en esta materia y promulguen sus leyes respectivas de régimen local. Algo más difícil será que esta importante normativa escape del mimetismo o, cuando menos, del poderoso influjo que ejerce la normativa estatal transitoria, tal como la experiencia murciana, entre otras, pone de manifiesto.

IV. LA LEY DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE MURCIA DE CONVALIDACION DEL DECRETO REGIONAL POR EL QUE SE CREABA EL MUNICIPIO DE LOS ALCAZARES

Como ya quedó apuntado al inicio de este comentario, pocos días después de que fuera notificada a la Comunidad Autónoma de Murcia la sentencia del Tribunal Supremo que declaraba nulo de pleno derecho el Decreto regional de creación del nuevo municipio de Los Alcázares, era aprobada en la Asamblea Regional, en sesión extraordinaria y por el procedimiento de urgencia, la Ley 4/1989, de 28 de julio, intitulada «de creación *sic* del municipio de Los Alcázares y de adopción de medidas complementarias» (34).

La Ley 4/1989, reproduce, sustancialmente, el contenido del Decreto 77/1983, por el que se creaba el municipio de Los Alcázares, con las lógicas diferencias derivadas del tiempo transcurrido. En este sentido, la Ley recoge el deslinde definitivo del término realizado por el Instituto Geográfico Nacional, documentado en las respectivas actas firmadas por el referido Instituto y por los Ayuntamientos afectados el 22 de diciembre de 1986 (35) y, asimismo, para la división de los bienes, derechos y acciones de los municipios afectados se remite a las actas suscritas por los Ayuntamientos de San Javier y Torre Pacheco, con fechas 30 de mayo y 6 de junio de 1984, ratificadas por los respectivos Ayuntamientos en sesiones plenarios de 28 de junio y 13 de junio de 1984 (36).

«En todos los expedientes sobre alteración de términos municipales la resolución definitiva se hará mediante Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente...»

(34) Como dato anecdótico que pone de relieve la celeridad —y, como consecuencia, la falta de reflexión— que impuso a este tema el ejecutivo murciano, resulta significativo comprobar que la sentencia del Tribunal Supremo fue recibida el día 10 de julio de 1989; en la Asesoría Jurídica de la Comunidad Autónoma, y, ¡el día siguiente!, 11 de julio, el Consejo de Gobierno acordó la aprobación del Proyecto de Ley, prácticamente el mismo texto que días después se publicaría en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

(35) Artículo 2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 4/1989, que se corresponde con el artículo 2 del Decreto 77/1983.

(36) Artículo 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 4/1989, que se corresponde con el artículo 3 del Decreto 77/1983.

La pretensión convalidatoria de esta Ley es evidente si nos atenemos a su carácter retroactivo, tal como establece el artículo 4 cuando dispone que «la creación establecida por el artículo 1 de esta Ley retrotraerá su eficacia al día 17 de octubre de 1983». Precisamente el mismo día en que se publicó en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia* número 236 el Decreto 77/1983 (37).

La justificación de esta Ley, especial y retroactiva, la ofrece el legislador en la exposición de motivos, que, a continuación se reproduce, más por contener el móvil político que por proporcionar sólidos argumentos jurídicos, de los que carece e, incluso, omite:

«La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1989 declara nulo el Decreto regional 77/1983, de 13 de octubre, por el que se aprueba la creación del municipio de Los Alcázares en razón de que el Consejo de Gobierno, en aquella ocasión, no era competente para resolver o aprobar dicho expediente, al ser la Asamblea, de acuerdo con la distribución competencial contenida en el Estatuto de Autonomía, el único órgano institucional con competencia para establecer las normas de carácter sustantivo que el Consejo de Gobierno ha de aplicar en estos expedientes.

Es claro que, sin perjuicio del estricto y debido cumplimiento de la sentencia que debe efectuar el Gobierno regional, corresponde a esta Asamblea adoptar ahora, en razón del interés regional que le está confiado, en cuanto órgano representativo del pueblo de Murcia, cuantas medidas legales sean precisas para resolver la situación planteada y su grave incidencia en la Región y singularmente en Los Alcázares.

En razón de la excepcionalidad del supuesto, la Ley prevé su aplicación con efectos retroactivos, retroactividad que se ajusta a lo establecido en el artículo 9.3 de la Constitución Española y a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y se justifica por los graves perjuicios que para los intereses públicos regionales produciría una consideración puramente dogmática de los efectos de nulidad; consideración que, además, sería contraria a los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en la actuación de las Administraciones Públicas.

(37) El Decreto regional 77/1983, no contenía ninguna disposición acerca de su entrada en vigor, únicamente el artículo 3 hacía referencia a la situación económica existente el día de la publicación, en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», a efectos de operar la división de bienes, derechos y acciones. De ahí que, en aplicación de la norma general del artículo 2, 1, del Código Civil, el Decreto de creación del municipio de Los Alcázares entró en vigor el día 6 de noviembre de 1983. A esta misma fecha retrotraía su eficacia el proyecto de Ley convalidatorio aprobado por el Consejo de Gobierno pero fue modificado en este extremo. Este dato pone de manifiesto, una vez más, la falta de rigor técnico con que se ha actuado en este caso.

Remitido a esta Asamblea Regional por el Consejo de Gobierno expediente instruido en su día y concluido con el dictamen favorable del Consejo de Estado, de su examen se deduce la subsistencia de los presupuestos de hecho y las razones, ahora incrementadas, que justifican la creación del municipio.»

A) Incidencia de la Ley 4/1989, de convalidación del Decreto nulo, en la Ley 6/1988, de Régimen Local de la Región de Murcia

Una de las pocas modificaciones que se introdujeron en la tramitación del proyecto de Ley de creación del municipio de Los Alcázares y de adopción de medidas complementarias, aprobado en la sesión celebrada por el Consejo de Gobierno el día 11 de julio de 1989, consistió en la supresión —harto significativa— del siguiente fragmento de la exposición de motivos:

«Estas medidas suponen el ejercicio de competencias atribuidas a esta Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía por una vía diferente a la general establecida por la Ley regional 6/1988, de 25 de agosto, pues el carácter excepcional del supuesto demanda también una aplicación singular y diferenciada de la general ya referida.»

Esta confesión de excepcionalidad de la norma no se contiene en el texto definitivo publicado en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, quizá porque los promotores de la Ley fueron conscientes de que representaba la confesión de un pecado original.

En efecto, la Ley 4/1989 se dicta prescindiendo total y absolutamente de la regulación contenida en la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia, que, en concreto, en sus artículos 6 a 16, establece la normativa sobre alteración, creación y supresión de municipios, en desarrollo de las bases estatales recogidas en el artículo 13 de la Ley Básica de Régimen Local.

En concreto, el artículo 14, apartado 4, de la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia, dispone, como ya se indicó, que «la resolución de estos expedientes se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma»; esto es, atribuye al órgano ejecutivo la competencia para aprobar la alteración de términos municipales. Estamos, pues, ante una derogación de la Ley general —Ley 6/1988—, para un supuesto anómalo y concreto, por una Ley especial —Ley 4/1989.

Ahora bien, el ejercicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas necesita de un título competencial que expresa-

mente la habilite y que en el presente caso es difícil encontrar. Es más, la derogación que opera la Ley 4/1989, del régimen general para las alteraciones de términos municipales constituye, a nuestro modo de entender, una violación de la Ley Básica de Régimen Local, que expresamente preceptúa, en el artículo 13, 1, que «la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local». Así, pues, la autodenominada Ley de creación del municipio de Los Alcázares infringe, en nuestra opinión, la normativa estatal básica en la materia.

Lejos de nuestro ánimo está la pretensión de agotar todas las cuestiones jurídicas que suscitan este singular y anómalo caso; toda vez que consideramos inválida, por las razones expuestas, la convalidación legislativa llevada a cabo por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, puede resultar de interés analizar algunas consecuencias que origina la aplicación de la ley.

B) Incidencia de la Ley 4/1989 en la sentencia del Tribunal Supremo: la convalidación legislativa del Decreto 77/1983 y el vaciamiento del fundamento jurídico noveno

No es difícil aventurar que la intención del legislador autonómico, al aprobar esta norma, ha sido contrarrestar los efectos de la sentencia del Tribunal Supremo que declaraba la nulidad del Decreto 77/1983, por el que se creaba el municipio de Los Alcázares. Esta finalidad nos traslada a la problemática general que originan las intromisiones del poder legislativo en el ámbito de la Administración de Justicia y, en particular, a las convalidaciones legislativas; problemas que desbordan, sobradamente, los límites de este comentario (38).

Uno de los efectos más destacables de la Ley 4/1989, de convalidación, sobre la sentencia del Tribunal Supremo es el vaciamiento de la argumentación contenida en el fundamento jurídico noveno, cuyo tenor es el siguiente:

«Llegados a esta conclusión (la nulidad del Decreto 77/1983, al haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente), de ella ha de seguirse la improcedencia de examinar las restantes alegaciones de los actores que se refieren ya a infracciones o defectos de procedimiento o de carácter sustantivo advertidas por ellos en la elaboración de tan repetido Decreto, pues nada importa que se cumplieran o no las exigencias puramente formales o

(38) Un estudio penetrante y completo de esta problemática, en MUÑOZ MACHADO S.: *La reserva de jurisdicción*, ob. cit.

materiales establecidas al efecto por el Ordenamiento jurídico aplicable, en particular la Ley de Régimen Local vigente en la fecha en que aquella tuvo lugar y el Reglamento de Población de Demarcación territorial de las entidades locales, si se repara en que, aunque a efectos puramente dialécticos, los posibles defectos, incumplimientos o infracciones, que de esa normativa específica los recurrentes pormenorizan, existieran, y, aunque los mismos supusieran que se había prescindido totalmente del procedimiento establecido al efecto —que es otro de los motivos de nulidad que el propio artículo de la Ley de Procedimiento citado prevé en su apartado c) como constitutivo de idéntica nulidad—, carece de sentido que se examinen con la única finalidad de advenir si el acto impugnado adolece de un otro motivo de invalidez, una vez que ésta y a todos los efectos ha de ser declarada por aquélla manifiesta incompetencia del Órgano, aun cuando su modo de actuar hubiera resultado totalmente ajustado a Derecho.»

En definitiva, el Tribunal Supremo no entra a examinar los restantes motivos alegados por los Ayuntamientos demandantes para fundamentar la invalidez del Decreto impugnado, teniendo en cuenta que en caso de ser estimados, no se alteraría el sentido del fallo. Este modo de argumentar, tan habitual en las resoluciones de jueces y tribunales, pierde toda su lógica en los supuestos de convalidación legislativa.

Si el Alto Tribunal hubiera examinado los restantes motivos de impugnación y, en su caso, estimado alguno, la Asamblea Regional no hubiese podido, sin más, convalidar el Decreto declarado nulo de pleno derecho. En este hipotético supuesto tendrían que retrotraerse las actuaciones al momento en que se hubiera cometido la infracción procedimental o material.

Corresponde a jueces y tribunales extraer las conclusiones pertinentes a la vista de casos como el que se ha comentado. Desde nuestro punto de vista, los órganos jurisdiccionales han de tener siempre presente la posibilidad que pende sobre sus resoluciones de actuaciones de la Administración e, incluso, del Poder Legislativo tendentes a eludir sus consecuencias jurídicas. En particular, resultaría muy conveniente, para el mejor cumplimiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y para el principio de economía procesal, que las sentencias resolvieran todas las cuestiones planteadas y examinaran cada una de las alegaciones en que fundamentan su derecho a las partes.