

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y ENTES LOCALES: LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL REGIMEN LOCAL (*)

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Los entes locales como poderes públicos.*—III. *Sistema de fuentes: competencia normativa sobre el Régimen Local.*—IV. *Autonomía local.*—V. *Las competencias de los entes locales:* 1. Sanidad. 2. Consumidores. 3. Ordenación del territorio y urbanismo. 4. Las competencias por delegación o transferencia.—VI. *Funcionarios locales:* 1. El tema de los Cuerpos Nacionales, hoy Cuerpos de habilitación nacional. 2. Ingreso en la función pública local. 3. Provisión de puestos de trabajo. 4. Derechos económicos y pasivos de los funcionarios. 5. Laboralización de la función pública.—VII. *Haciendas locales:* 1. Modificación de los beneficios tributarios existentes. 2. Doble imposición. 3. Autorización para las operaciones de aval y crédito. 4. Amparo de ciudadanos frente a actuaciones de la Administración tributaria.—VIII. *Relación cronológica de sentencias y autos del Tribunal Constitucional relativos a entes locales.*

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es exponer la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el régimen local debidamente sistematizada.

Pudiera parecer, a primera vista, que esta jurisprudencia es reducida y que se iniciaba en las STC 4/81 (sobre LRL de 1955) y concluía en la STC 214/89 (sobre la LBRL de 1985). Sin embargo, esta primera impresión queda desvanecida si se adentra con detenimiento a un examen minucioso no sólo de las Sentencias, sino también de los Autos del Tribunal, pudiendo verse que éste se ha pronunciado directa e indirectamente sobre el régimen local en numerosas ocasiones. Si es cierto que hoy el núcleo de doctrina radica en algunas pocas sentencias (STC 4/81, STC 32/81, STC 27/87 y STC 214/89), pero el análisis de toda la jurisprudencia permite completar y redondear ese núcleo en abundantes aspectos, que no dejan de tener gran interés para el régimen local.

Para centrar debidamente la materia de *régimen local* me ha parecido conveniente dejar de lado una serie de cuestiones que no se encar-

(*) Este estudio es fruto de la ponencia que, bajo este título, tuve ocasión de ofrecer en el marco de las II Jornadas sobre Administración Local, que, organizadas por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, tuvieron lugar en Pamplona los días 8 y 9 de febrero de 1990.

dinan directamente en esta amplia esfera. Debo advertir que, consecuentemente, han quedado marginadas las siguientes cuestiones:

a) La cuestión electoral.—Numerosas STC y ATC se refieren a las elecciones municipales y a sus consecuencias (procedimiento electoral, cese, moción de censura, etc.). Puede reseñarse una primera etapa referida a la Ley de Elecciones Locales de 1978 (sobre todo, distintas STC sobre el art. 11.7 de la citada ley) y una segunda relativa a la Ley Orgánica Electoral General de 1985 que dedica sus Títulos III y V a las elecciones municipales y a las propias de Diputados Provinciales, respectivamente.

b) La materia relativa a la Diputación Foral de Navarra antes de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, por entender —como fue declarado, por otra parte, por el propio TC— que a partir del inicio del Amejoramiento (RD de 26 de enero de 1979) era mucho más que un simple ente local.

c) La cuestión foral.—Estimo que la materia afectante a los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco escapa de su simple incardinación como régimen local, pues a su condición de entes locales unen la de territorios forales, siendo este segundo aspecto el destacado en las Sentencias que aquí no se abordan.

Hechas estas precisiones, me ha parecido conveniente agrupar la doctrina del TC sobre el régimen local en cinco grandes bloques temáticos que encierran, a mi juicio, los aspectos esenciales de los entes locales. Son los siguientes:

- 1.º El sistema de fuentes, es decir, la competencia para normar el régimen local.
- 2.º La autonomía local.
- 3.º Las competencias de los entes locales, tanto propias como por transferencia o delegación.
- 4.º Los funcionarios de los entes locales.
- 5.º Las Haciendas Locales.

Ciertamente que dejo en el tintero un amplísimo epígrafe de *varios*, donde se puede incluir un variadísimo abanico de materias. Algunas cuestiones que van a quedar fuera de examen son de importancia para los entes locales, como aquellas relativas a sus relaciones con el Defensor del Pueblo (estatal y autonómicos) y con el Tribunal de Cuentas (estatal y autonómicos) (STC 142/88 Justicia de Aragón; STC 157/88 Defensor del Pueblo; STC 187/88 Sindicatura de Cuentas) o a su participación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorros (STC 49/88 y STC 133/89). Otras afectan menos directamente al régimen local, como la aplicación del artículo 64 LJCA a los entes locales (STC 82/83; 152/85; 34/88), o inciden tangencialmente en la esfera de lo local, como la inviolabilidad de domicilio (STC 22/84), Asociaciones de vecinos (STC 165/87) y concursos locales (STC 23/89), pudiendo encontrar incluso el

curioso caso contemplado en la reciente STC 185/89 relativa a la declaración a un ciudadano de persona *non grata* por el Ayuntamiento de Priego.

Antes de entrar a exponer los cinco bloques temáticos arriba citados, me ha parecido oportuno referirme brevemente a un aspecto capital, que a menudo cae en el olvido, que es la consideración de los entes locales como auténticos poderes públicos.

II. LOS ENTES LOCALES COMO PODERES PÚBLICOS

Con carácter previo al examen de la jurisprudencia constitucional sobre diversos aspectos del régimen local, es obligado referirse frontalmente a la nueva caracterización de los entes locales proveniente de la Constitución.

El TC ha declarado reiteradamente el carácter de los entes locales como poderes públicos, del Estado, siendo difícil encasillarlos como entes de carácter *extra* o *intra* comunitario por participar de ambas cualidades. Incluso, en fecha temprana, declaró que las Corporaciones Locales son poderes públicos, frente a los que cabe impetrar el amparo constitucional. En concreto, el ATC 13/80 afirma lo siguiente:

«La exigencia de haber agotado la vía judicial procedente, que impone el artículo 43.1 de la LOTC cuando se recurre contra lesiones originadas en actos jurídicos, o por simple vía de hecho, del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes, es aplicable también sin ningún género de duda a los recursos que se intenten contra acuerdos de los Ayuntamientos, aunque no se haga mención expresa de éstos en la enumeración que antecede. Los Ayuntamientos son los órganos a los que, constitucionalmente, corresponde el gobierno y administración de los Municipios; son, en consecuencia, poderes públicos en el sentido del artículo 53.1 de la Constitución y deben ser equiparados, como antes se dice, a los órganos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, como resulta claramente del texto del apartado 2 del artículo 41 de la propia LOTC» (FJ 2).

Posteriormente, en una de las primeras Sentencias (STC 32/81), el TC señaló el doble carácter del Estado, es decir, su sentido global de acogimiento de toda la organización territorial y su sentido excluyente y diferencial de la organización central. El TC dice así:

«Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización clara-

mente antifilológica. En ocasiones (así arts. 1.º, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los arts. 3.1, 149 y 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos» (FJ 5).

En la STC 4/81 el TC había señalado que «los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango» (art. 137 CE: municipios, provincias y Comunidades Autónomas) (FJ 3).

De ahí el carácter bifronte que se predica de los entes locales. El TC se refiere a ello en su STC 84/82, donde sostiene:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (art. 141.1 CE y art. 5.4.º del EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provincias, como entes dotados de personalidad jurídica propia (arts. 140 y 141, CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se corresponden con su ámbito de intereses propios, definido por la Ley» (FJ 4).

Esta doctrina queda ratificada en la STC 214/89. Por un lado, el TC reitera este carácter bifronte de los entes locales:

«El carácter bifronte del régimen local posibilita, antes bien, fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza (art. 58 LBRL), en cuanto que las Entidades locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones directas con aquéllas, sin que, en todo caso, sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas» [FJ 20, e)].

Por otro lado insiste en la doctrina de la anterior STC 84/82. Ahora la STC 214/89 dice así:

«Nada impide, en efecto, que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades Locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 4.º) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como “intercomunitario” o “extracomunitario” [FJ 29, a)].

Esta consideración de los entes locales como poderes públicos ha llevado, en la legislación y en la realidad, a un acercamiento del funcionamiento de los órganos municipales al sistema parlamentario. De ahí la aplicación a las entidades locales de los principios generales de organización del poder político instaurados por la Constitución. Así puede verse, por ejemplo, en la STC 32/85 sobre composición de las Comisiones Informativas municipales. El TC fija, en principio, los principios constitucionales aplicables al poder político municipal:

«Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías» (FJ 2.º).

De ahí deduce el TC los siguientes criterios para la composición de las Comisiones informativas:

«La composición no proporcional de las Comisiones Informativas vendría a falsear, en consecuencia, el funcionamiento del Ayuntamiento en Pleno, tanto en lo que toca al ejercicio de las competencias decisorias que la Ley le atribuye, como en lo que respecta a la función, intrínseca a todo órgano representativo, de controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular. La vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1.º CE) obliga en consecuencia a los Ayuntamientos al respecto de esta proporcionalidad que, naturalmente, no implica la necesidad de que cada una de las Comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno Municipal, sino sólo la de que, en cuanto la diferencia cuantitativa y otras consideraciones objetivas lo hagan posible, al fijar la composición de las Comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el Pleno» (FJ 2).

Ello llevó al TC a estimar el recurso de amparo interpuesto, reconociendo a los recurrentes «a que cada una de las Comisiones Informativas del Ayuntamiento del que son Concejales estén integradas de forma que se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en el Ayuntamiento» (Fallo, apartado 2.º).

III. SISTEMA DE FUENTES: COMPETENCIA NORMATIVA SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL

El punto de referencia del sistema de fuentes debe encontrarse en la reciente STC 214/89, cuyo FJ 1 trata directamente de este tema con una exposición general de la cuestión. El principio general consiste en que esta materia se halla incluida dentro del artículo 149.1.18.ª CE, lo que esquemáticamente significa:

- Bases del Estado.
- Modulado por la garantía constitucional de la autonomía local (art. 140 CE).
- Artículo 149.1.18.ª CE Administraciones Públicas = Administraciones Locales.
- El régimen local es el régimen jurídico de las Administraciones locales.

Ya lo había señalado el TC en su primera Sentencia (STC 4/81, FJ 5 *in fine*) al sostener que un juicio sobre la legislación anterior a la CE

no suponía sino inconstitucionalidad sobrevenida y derogación, dado que «el ajuste —en términos positivos— de la legislación del 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».

En un recorrido cronológico de la doctrina del TC hasta la STC 214/89, se topa inmediatamente con la STC 32/81, donde el TC entró de lleno en la cuestión, con motivo del recurso de inconstitucionalidad sobre las Diputaciones catalanas. En dicha STC se plantean dos cuestiones: la garantía institucional y el alcance del artículo 149.1.18.^ª CE. Ahora las vamos a separar para un mejor análisis, pero debemos advertir que ambas están unidas y que —como afirma el TC— la peculiaridad del apartado 18.^º del artículo 149, en relación con el resto de apartados, está en ese entronque con la garantía institucional (FJ 5, párrafo 5.^º).

En esta STC 32/81, el TC indica cuál es la interpretación que debe darse a este artículo 149.1.18.^ª, que telegráficamente cabe exponer así:

- Peculiaridad: acción *reflexiva* del Estado.
- Entronque con la garantía institucional.
- Contenido: definición de competencias y configuración de los órganos de gobierno.
- Modelo de Estado: de lo que se deriva «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado».
- No uniformidad: opciones diversas.
- Bases: fijación por las Cortes Generales y, en definitiva, por el TC.

Por decirlo en palabras del TC:

«Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley.

La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un

régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente. Esta es la interpretación que debe darse al artículo 149.1.18.^a de la Constitución y al artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que a él se remite: interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el tenor literal de tales preceptos y la que, desde otra perspectiva, permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra (arts. 2 y 137). Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» (art. 1, LOTC) (FJ 5.º).

A continuación el TC profundiza en el FJ 6.º sobre el concepto y forma de las bases:

- Fijación de bases \neq leyes de bases o leyes marco.
- Bases: noción material (FJ 6, párrafo 2.º *in fine*).
- Bases: contenido «cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los Entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración» (FJ 6, párrafo 5.º).
- Bases: contenido: composición = representatividad (FJ 7.º).
- Nociones básicas:
 - Interés peculiar.
 - Competencias propias.
 - Servicios mínimos.

Más tarde la STC 25/83 se refiere a un supuesto concreto de materia básica. En primer lugar, se señala que la materia de funcionarios locales, tanto Cuerpos nacionales como propios de las entidades locales, se encuadra dentro del Derecho local (FJ 2.º). Después se insiste en el contenido del artículo 149.1.18.^a CE: «En esta limitación hay, obviamente, que entender incluidas a las Administraciones locales y a los funcionarios de estas Administraciones» (FJ 4.º), refiriéndose al sentido positivo y al sentido negativo de las bases que tienen un concepto material no formal (reiterándose la STC 32/81).

Así se declara que es básica la existencia de Cuerpos de Funciona-

rios de carácter nacional y la propia selección de los funcionarios dentro de esos Cuerpos:

«Todo aquello que sea preciso para la preservación de una institución considerada como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de concurrencia o de conexión» (FJ 4.º).

A esta STC se formularon dos votos particulares. El primero de ellos (GÓMEZ-FERRER) resalta el carácter provisional de la STC. El segundo (RUBIO LLORENTE y TOMÁS Y VALIENTE) sostiene que una competencia de simple ejecución no puede incluirse, sin más, dentro de la legislación básica.

También la STC 76/1983 (LOAPA) trata sobre el artículo 149.1.18.ª CE y se refiere a las Administraciones locales. El título II del Proyecto incluía dentro del artículo 149.1.18.ª (Administraciones Públicas) a las Diputaciones Provinciales.

El TC declara que ese Título no tiene carácter orgánico ni armonizador pero sí es legítimo constitucionalmente por tratarse de legislación básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas (FJ 20).

Asimismo se incluyen, dentro del concepto de bases, las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas y la coordinación entre éstas (FJ. 18).

Esta STC 76/1983 reitera la doctrina de la STC 32/81: es básico en el régimen local «la esfera competencial de las Diputaciones Provinciales en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía» (FJ 19).

Y en su FJ 38 incluye, dentro de la noción de bases, la función pública, y en concreto:

- Aspectos básicos de la relación de servicio.
- Aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas.

Sobre esta materia de función pública había incidido antes la STC 57/82 (Convenio Vasco de Administración Local), señalando:

- El artículo 149.1.18.ª CE incluye al personal de las Administraciones Locales (FJ 4 y 6).
- Es básica la distinción entre personal funcionario y personal laboral (FJ 4).

Una visión más amplia se recoge en la STC 117/84, donde se reitera que el artículo 149.1.18.ª CE incluye a las Administraciones locales dentro de la referencia al régimen jurídico de las Administraciones Públicas (FJ 7).

Esta STC declara que la ejecución de una materia que no afecta al interés general del Estado, sino al funcionamiento de las Corporaciones Locales, corresponde a las Comunidades Autónomas (FJ 7).

Por otra parte, señala que hay títulos constitucionales que pueden prevalecer sobre el régimen local (149.1.18.^ª). Un ejemplo lo es el de seguridad pública (149.1.29.^ª): la seguridad pública, en su aspecto material, es competencia del Estado, por lo que la facultad de suspender a los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales por alteración del orden público corresponde al Estado (FJ 5 y 6).

Nuevamente se trata el tema de la distribución de competencias en la STC 27/87 (Diputaciones Valencianas). El punto de partida es el principio de autonomía local (FJ 2.^º). Teniendo en cuenta este principio, se sigue con el sistema de distribución de competencias autonómicas:

«Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.^º), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ahora bien, debe igualmente recordarse que “la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario” (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.^º). Más aún, los Estatutos de Autonomía establecen disposiciones específicas en materia de régimen local, atribuyendo a las respectivas Comunidades Autónomas, dentro del marco establecido por la legislación estatal, ciertas competencias en sus relaciones con las entidades locales ubicadas en su territorio» (FJ 3).

Este recorrido cronológico de la jurisprudencia del TC nos lleva a continuación a la STC 99/87 (Ley 30/84 de función pública). Esta STC reitera que el artículo 149.1.18.^ª CE incluye al personal local [FJ 2, *b*)], respecto del cual se precisa el sentido de las *bases*:

«*b*) En segundo lugar, el argumento de que el artículo 1.3 de la Ley no puede contener normas básicas respecto de las Entidades locales o Función Pública local tampoco es viable, pues las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el artículo 149.1.18 para normar lo básico se refiere a todo el ordenamiento institucional,

“a todas las Administraciones Públicas” (SSTC 25/1983, de 7 de abril, fundamento jurídico 4.º, y 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 38). No se trata, de un lado, de una Ley de Bases del Régimen Local la que aquí se impugna; y, de otro, es claro que el desarrollo, en su caso, de las normas básicas que se establecen, puede competir a la Comunidad Autónoma respectiva en el ámbito que le corresponda.

c) De otra parte, la objeción del recurso de que la Ley impugnada deja vacía la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias de desarrollo legislativo parte —como ya se ha indicado antes— de un supuesto previo, no real, cual es el de calificar a la Ley como una Ley de Bases de las previstas en el artículo 82, como si la instrumentación de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 hubiera de hacerse mediante legislación delegada. Se olvida con ello que la función propia de la legislación básica a la que con este término o con el de bases se refiere el artículo 149 CE en distintos apartados, es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias, sino obligación de atenerse en el ejercicio de éstas al sentido, amplitud y fines de la materia básica, y sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas y sí sólo que su desarrollo haya de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar (como se dijo en STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 38)» (FJ 2).

Volviendo de nuevo al punto de partida —la STC 214/89—, hay que señalar que ésta recoge la jurisprudencia ya sentada en las STC 32/81, 25/83, 76/83, 27/87. Así lo afirma la STC 214/89, en su FJ 1.º, donde realiza, antes de entrar en el examen de los cuatro recursos de inconstitucionalidad, unas precisiones —afirma— «que directamente resultan de la propia jurisprudencia del TC» y que son las siguientes:

«En efecto, debe recordarse que en la STC 32/1981, de 28 de julio, ya se dijo que el número 18 del artículo 149.1.º de la Constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo artículo, hace referencia “a una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”, añadiendo que “esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional”, de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en rela

ción a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios.

El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: “Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley.” Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la “garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia”.

Pues bien, es esta doctrina —reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 19.º) y 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2.º)—, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales [SSTC 25/1983, FJ 4.º; 76/1983, FJ 38.º; 99/87, FJ 2.º, *b*)], la que con carácter general, inspira el sistema que articula la LRBRL. El “régimen local”, que es, por tanto, el “régimen jurídico de las Administraciones Locales”, resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también —y no excluye— lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18.ª de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el “régimen local” —equivalente a “régimen ju-

rídico de las Administraciones Locales”— haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas.

En suma, las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad han de ser resueltas desde la atribución al Estado, por el artículo 149.1.18.º de la Constitución, de la competencia para establecer las bases de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local (art. 140 de la Constitución), sin que, por ahora, sea preciso dar respuesta con mayor detenimiento a las alegaciones de carácter general aducidas por los recurrentes.»

Después de esta declaración jurídica el TC pasa a examinar los concretos preceptos de la Ley 7/85 impugnados. Interesa ahora resaltar en este punto el análisis que el TC hace del marco de distribución de la normación sobre los entes locales contenida en el artículo 5.º LRBRL.

El TC anula el artículo 5.º (y diversos preceptos por su remisión al mismo), por entender que el precepto es constitucionalmente ilegítimo. Dice así:

«Esta argumentación compleja de la Generalidad de Cataluña debe ser atendida. El precepto impugnado establece el orden de prelación de normas aplicables a las distintas materias que conciernen a la Administración Local, situando en primer lugar los contenidos en la propia Ley, que tiene así efectivamente una pretensión de superioridad ordinamental, que se hace explícita en su exposición de motivos. En cuanto que enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes en un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esta realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace. Es cierto que al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento del bloque de la constitucionalidad. Tal entendimiento, que puede ser también denominado, si se quiere, interpretación, se produce entonces, sin embargo, en conexión con una materia deter-

minada, no como criterio abstracto de interpretación y podrá ser siempre corregido por este Tribunal a través de las oportunas vías procesales.

No es éste, sin embargo, como es obvio, el contenido del precepto que ahora analizamos. Prescindiendo de la afirmación preliminar de la medida en la que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estatuto ostenta, el resto de los párrafos que el artículo 5.º contiene establece, como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno» (FJ 5.º).

Unida a la anterior anulación está la parcial de los artículos 20.1.c), 20.2 y 32.2 LBRL (como señala al comienzo del FJ 6 el propio TC) por derivar la misma del artículo 5.º A) LBRL. Se trata de la materia de organización municipal, donde la LBRL desconocía la competencia de las Comunidades Autónomas ligando directamente el Reglamento Orgánico municipal a la legislación básica estatal. Así dice este FJ 6:

«Lo que sucede es que, en lo concerniente a la *organización municipal*, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art. 149.1.18.ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su artículo 140.

(...)

Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito.

(...)

En consecuencia, depurado el precepto [art. 20.1.c)] de los dos incisos a que se ha hecho referencia, permita que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y se admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no

podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas.»

De los preceptos impugnados el TC ha resuelto que es básico:

1.º) La prohibición de regímenes de caso único, singulares o particularizados (FJ 7).

2.º) Los requisitos que con carácter necesario deben reunirse para la creación de nuevos municipios (FJ 8).

3.º) La fijación de los criterios básicos sobre alteraciones municipales, por afectar a la estructura del Estado (FJ 9).

4.º) La publicación en el «BOE» e inscripción en el registro estatal de los cambios de denominación de los municipios, por existir un interés general supraautonómico consistente en su conocimiento con carácter general en todo el territorio (FJ 10).

5.º) Los principios mínimos sobre las comarcas (FJ 13), a fin de preservar la autonomía local.

6.º) La erradicación del control de tutela sobre la creación de Mancomunidades intermunicipales (FJ 14). Conviene detenerse en este aspecto, que se reitera en otros preceptos impugnados por la Junta de Galicia. El TC establece como básico un núcleo mínimo de la autonomía local, que las Comunidades Autónomas no pueden rebajar, aún a pesar de la constitucionalidad abstracta del control anteriormente existente. En definitiva, las Comunidades Autónomas podrán dar más nivel de autonomía a los entes locales, pero no reducir el nivel establecido en la legislación básica estatal que es considerado un mínimo. El FJ 14, apartado b), dice así:

«Pues bien, esa eliminación de la aprobación de los Estatutos antes confiada a los órganos de tutela de la Administración estatal y luego a los de las Administraciones Autonómicas, no puede considerarse lesiva de las competencias en materia de régimen local asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, por cuanto, con plena cobertura en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, y adecuando plenamente la regulación al carácter y naturaleza de las Mancomunidades, que no son sino entes resultantes del ejercicio del derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44.1.º de la misma LRBRL), el Estado ha considerado preferible, dentro de las soluciones constitucionalmente posibles, erradicar esa manifestación de tutela y, por lo tanto, implícitamente reconducir el control mismo de la adecuación a Derecho de tales Estatutos al régimen general del control jurisdiccional contencioso-administrativo.

Consecuentemente, si bien esa potestad de aprobación por los órganos autonómicos de los Estatutos de las Mancomunidades municipales no resultaba constitucionalmente inviable —como lo prueba la referida STC 4/1981, dentro de los límites ya conocidos—, tampoco puede ahora considerarse que al quedar suprimida en virtud de la LRBRL se haya vulnerado competencia autonómica alguna. Al artículo 44.3.º de la LRBRL puede y debe reconocérsele carácter básico, sin perjuicio de que la por él manifestada, no sea la única de las fórmulas constitucionalmente posibles. El legislador estatal, en el ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, ha optado aquí, como en otros supuestos, por ampliar el alcance y contenido de la autonomía municipal, sin que a ello pueda imputarse exceso competencial de ningún tipo, al ser simple concreción de una legítima opción política que, cualquiera que sea la valoración que pueda suscitar, constitucionalmente no permite juicio alguno de este Tribunal.»

Reitera esta postura la Junta de Galicia en la impugnación de otros preceptos, queriendo ahora destacar el recogido en el FJ 23,c), sobre innecesariedad de autorización para la subrogación de los vecinos en el ejercicio de acciones.

7.º) Las reglas fijadas en la LRBRL en materia de entidades locales menores: la que establece la iniciativa de constitución en la población interesada o en el Ayuntamiento respectivo y la que exige la ratificación de determinados acuerdos de estas entidades, expresamente concretados, por los Ayuntamientos; no así lo referente a su organización, que no es básica (FJ 15.º).

8.º) La mayoría para adoptar acuerdos sobre delimitación de términos municipales (FJ 16).

9.º) La materia de funcionarios, en lo que respecta a los Cuerpos —antes Nacionales— ahora de habilitación nacional (FJ 25) donde el TC reitera la doctrina de la STC 25/83.

10) Las reglas ordenadoras de las delegaciones de competencias locales a favor de otras entidades o de las propias Comunidades Autónomas (FJ 27).

11) La organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales en orden a la aprobación por ellas mismas de sus cuentas anuales (FJ 28).

Por el contrario, no tiene carácter básico la regulación sobre entidades locales (no básicas) que corresponde crear a las Comunidades Autónomas [FJ 4,b)]. Esta cuestión ya había sido tratada parcialmente en la STC 179/85, donde el TC declara de competencia autonómica la creación de entes locales supramunicipales (FJ 2).

Finalmente, es preciso hacer referencia a la doctrina del TC sobre las competencias de régimen local derivadas del régimen foral.

Ante la impugnación por parte de Cataluña del carácter básico de los preceptos relativos a los Cuerpos de habilitación nacional, dado el tenor de lo dispuesto en la DA 2.^a de la LBRL en lo referente al País Vasco, el TC, tras declarar la doctrina antes resaltada del carácter básico de esta materia funcionarial, entra de lleno en el FJ 26 en este asunto de las competencias locales «en virtud del régimen foral» (en dicción que tomo prestada de la LORAFNA, art. 49). El argumento de los recurrentes es sencillo: la excepción de la DA 2.^a en favor del País Vasco priva de carácter básico a los artículos 98 y 99 de la LBRL en diversos aspectos. El TC es contundente:

«Sin embargo, el argumento utilizado por las recurrentes no puede ser acogido, porque aunque se pretende destacar que no pueden tener carácter básico normas que contemplan un régimen excepcional, como el amparado en la Disposición adicional segunda, apartados 7.º a 10.º, lo que sería contrario al propio concepto de bases (STC 1/1982, de 28 de enero), hay que tener en cuenta que esa excepción, en el presente caso, está fundada en la Disposición adicional primera de la Constitución, que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», añadiendo que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Por su parte, la LRBRL, en la Disposición Adicional 2.^a, no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución.

Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar «la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su *foralidad*...», de manera que «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional» (FJ 4.º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitu-

cional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aún frente a los poderes centrales del Estado» (FJ 26).

IV. AUTONOMÍA LOCAL

El TC tuvo pronta ocasión de pronunciarse sobre el principio de autonomía local en la STC 4/81, con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la legislación preconstitucional sobre el régimen local. Dejando de lado el importante tema de esta STC 4/81 relativo al papel del TC sobre el enjuiciamiento de normas anteriores a la CE, es decir, entre inconstitucionalidad sobrevenida y derogación, vamos a exponer cuál fue la doctrina sentada por el TC sobre la autonomía local.

En el FJ 3 el TC fija como punto de partida:

- 1.º Unidad de la nación española, compatible con una distribución vertical del poder a nivel territorial (arts. 2.º y 137 CE).
- 2.º El Estado es un ente complejo, «compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía».

Hace, inmediatamente después, el TC un acercamiento al concepto de autonomía, precisando lo siguiente:

- No es soberanía ni es la autonomía política de las Comunidades Autónomas.
- Es un poder limitado.
- No puede oponerse al principio de unidad.

A continuación el TC fija su contenido:

- Se circunscribe a la gestión de sus respectivos intereses.
- Competencias propias y exclusivas necesarias para satisfacer el interés respectivo.
- Interés del municipio o de la provincia.
- Interés predominante.
- En el marco del ordenamiento.

La autonomía no está reñida con la posición de superioridad del Estado (en virtud del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación). Ello supone la posibilidad de controles sobre los entes locales:

— Legalidad:

- No controles genéricos e indeterminados.
- Sí controles de carácter puntual.

— Oportunidad: sólo excepcionalmente fundado en la propia CE.

En palabras del propio TC el sistema de control es el siguiente:

«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.

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 la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante» (FJ 3).

Con base en estos criterios el TC examina a continuación los diversos preceptos impugnados.

Muy prontamente tuvo ocasión el TC de pronunciarse sobre un caso concreto, el artículo 365.1 LRL, en su STC 14/1981. En dicha Sentencia el TC señala la inconstitucionalidad de la suspensión de acuerdos locales por causa de ilegalidad manifiesta. En cambio, estimó compatible con la CE la suspensión por vulneración de competencias del Estado o exceso de las propias competencias locales. El TC afirma a este respecto lo que sigue:

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades Locales no es compatible con la autonomía, que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional.

(...)

Por el contrario, la suspensión en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponde a aquella

Administración no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites» (FJ 6.º).

Por STC 117/84 el TC tuvo ocasión de volver a pronunciarse sobre la autonomía local, al socaire de la distribución de competencias entre la Generalidad de Cataluña y el Estado respecto del artículo 421 LRL y 193.2 ROF, haciéndose el siguiente resumen de la doctrina anterior:

«Conviene para ello recordar la doctrina mantenida por este Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 186/1980. En ella, después de afirmar el carácter representativo y autónomo de las Corporaciones locales, reconocido y garantizado en los artículos 137, 140 y 141.2 de la Constitución para la gestión de sus propios intereses, se sostuvo que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, no genérico ni indeterminado, en supuestos en que dicho ejercicio incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean de la Comunidad Autónoma o del Estado» (FJ 3.º).

Unida a la autonomía local está la garantía constitucional. La CE se remite en el régimen local al legislador, pero éste debe respetar la garantía constitucional otorgada por la propia Constitución. Este es el asunto debatido en la STC 32/81 (Diputaciones catalanas) y al que parcialmente ya nos hemos referido desde el punto de vista de las competencias normativas: «la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado», lo que exige que la fijación de los principios básicos no se deje a cada una de las Comunidades Autónomas, sino que sean de general aplicación en todo el Estado (FJ 5).

Pero sobre todo interesa saber qué es la garantía institucional.

La garantía institucional supone la preservación de un núcleo indisponible que permita identificar a una entidad. En el caso de la STC 32/81 la garantía institucional de la Provincia supone que sus caracteres esenciales definidores deben estar respetados por el legislador estatal y autonómico. De ahí que en el caso de la ley catalana impugnada el hecho de privar a las Diputaciones de la aprobación de sus presupuestos suponía un atentado a su autonomía contrario al artículo 141 CE.

En palabras del TC:

«Una cosa es, en efecto, que en el ejercicio de la función de supervisión y tutela sobre las distintas Entidades locales dotadas de autonomía, el Estado o, en su caso,

la Generalidad, puedan llevar a cabo un control de legalidad, dentro de los límites que señala nuestra sentencia de 2 de febrero de 1981, sobre la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos, y otra bien distinta es que se sustraiga a estas Entidades dotadas de autonomía la potestad de aprobar sus propios presupuestos» (FJ 8).

Sin embargo, interesa conocer especialmente la doctrina general fijada en esta STC 32/81, sobre la garantía institucional. Es la siguiente:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (FJ 3).

Evidentemente, el ámbito competencial provincial debe tener en cuenta, sobre todo en un primer momento, el propio de otras entidades autonómicas de nueva creación, a las que también se refiere la CE. Se trata de las Comunidades Autónomas y de las agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Ante ello, el TC afirma:

«Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad. No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple "remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias". El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución» (FJ 3, final).

Y de ahí la unión de garantía institucional y autonomía, como concluye inmediatamente el TC en el FJ 4 de esta STC 32/81:

«Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible.»

La doctrina de la garantía institucional como contenido mínimo que el legislador debe respetar se recoge asimismo en la STC 84/82 (FJ 4.º).

La doctrina contenida en la STC 32/81 se ha visto ratificada en la STC 27/87 (Diputaciones Valencianas). Y así en esta Sentencia se dice:

1.º) La autonomía local «hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a tra-

vés de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal» (FJ 3.º).

2.º) Es el legislador el que debe configurar la autonomía y especificar las competencias provinciales, «sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (FJ 3).

3.º) La coordinación, en cuanto fórmula de relación interadministrativa, «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley» (FJ 3).

4.º) Cabe la existencia de controles de legalidad concretos referidos normalmente al ejercicio de competencias (FJ 3).

5.º) La legislación autonómica debe respetar los mínimos establecidos en la legislación básica estatal, para lo que el TC utiliza como parámetro de la constitucionalidad la LBRL, aun siendo esta ley posterior a la ley valenciana objeto del recurso (FJ 9 y Voto particular de RUBIO LLORENTE; «acertadamente», dice RUBIO). Es decir, la LBRL es el mínimo común denominador de la autonomía local.

Este último aspecto ha sido reiterado por el TC en su STC 213/88 en recurso de inconstitucionalidad contra la ley catalana 3/84 de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña. Así lo indica el propio TC en su FJ 2.º donde ahora dice:

«Es cierto, como señala el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, que este Tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectaban al núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía de las Corporaciones Locales (STC 4/1981 y otras posteriores). Pero hay que tener en cuenta que con estas declaraciones el Tribunal Constitucional no pretendía ni podría pretender la determinación concreta del contenido de la autonomía local, sino fijar los límites mínimos en que debía moverse esa autonomía y que no podía traspasar el legislador. Con ello no se impedía que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, ampliase aún más el ámbito de la autonomía local y estableciese con carácter general la desaparición incluso de esos controles, como hace la Ley de 1985. Ahora bien, ejercitada por el legislador estatal la opción política a favor de una regulación claramente favorable a la autonomía en materia de suspensión de acuerdos, la norma correspondiente ha de calificarse de básica también en sentido material por cuanto tiende a asegurar un nivel

mínimo de autonomía a todas las Corporaciones Locales en todo el territorio nacional, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos. En este mismo sentido se pronuncia en un supuesto análogo la STC 27/1987, fundamento jurídico 9.º»

Incluso el TC rechaza el argumento de que esta materia es la de urbanismo y no la de régimen local. Dice así el FJ 3:

«La representación de la Generalidad, señala, en efecto que, en todo caso, las normas relativas a la Administración Local tendrían que ceder frente a las más específicas que regulan el urbanismo, ya que la Ley catalana se dictó en ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la Generalidad sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 9.9 EAC). Pues bien, aunque es cierto que este Tribunal ha señalado como criterio general que prevalece el título competencial más específico sobre el más genérico (STC 71/1982), también lo es que a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto. En el caso ahora examinado la Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido.»

Por otra parte, la autonomía local hace referencia al interés local. Si el interés trasciende del área local —y por ejemplo adquiere una dimensión regional— difícilmente puede englobarse la materia en la competencia local (STC 170/89: Parque Manzanares, FJ 9). Ello no significa, sin embargo, que coexistiendo intereses locales junto con el superior interés regional se desconozca el derecho de participación de los entes locales.

La garantía institucional de la autonomía local consiste en esa participación de la Comunidad local a través de sus propios órganos en

los asuntos que les afecten, participación que debe ser real y efectiva. Así lo señala el TC en esta Sentencia:

«Sería contraria a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos...» (FJ 9).

La STC 214/89 entronca el principio de autonomía local y, por ende, su garantía institucional con el sistema de distribución de competencias al que antes me he referido (FJ 2).

Por otra parte, esta STC vincula la garantía institucional con las competencias locales, señalando que a este respecto:

«La Ley (el art. 2.º LBRL) se ajusta así, en principio, a la propia doctrina constitucional, según la cual, “la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado”, correspondiendo al Estado “la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia” de las Entidades locales constitucionalmente necesarias» (FJ 3).

Insiste el TC más adelante en esta cuestión al referirse a las comarcas, señalando que su creación debe respetar ese núcleo mínimo de la garantía institucional que envuelve al Municipio. En palabras del TC:

«Quiere decirse, pues, que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total, de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

(...)

Es cierto que las alteraciones de términos municipales, así como la supresión de municipios, entra de lleno en el ámbito de disponibilidad de los legisladores autonómicos, sin perjuicio de que el Estado, con cobertura en los artículos 137 y 140, en relación con el 149.1.18.^a, todos de la Constitución, retenga al respecto ciertas competencias. Alteraciones que, en pura hipótesis, pueden correr paralelamente al proceso de creación de comarcas, sin que por ello, y aun en el supuesto extremo de la supresión de municipios, la garantía institucional de la autonomía local constituya un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no,

obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo.

Ahora bien, que la garantía institucional de la autonomía local no pueda preservar al municipio individualmente, sino que su alcance sea estrictamente institucional, no empaña para nada la lógica del artículo 42.4.º de la LRBRL. Todo lo contrario. Dicho precepto no condiciona en absoluto esas alteraciones municipales, pero sí garantiza la institución municipal que, aun en la hipótesis extrema, no podrá diluirse para pasar a identificarse con la comarca. La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 de la Constitución) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del "municipio-comarca", de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrá llegarse a semejante situación» (FJ 13).

Piénsese, por otra parte, que la autonomía local es además de poder decisorio, poder normativo, como señala el TC al decir que la potestad reglamentaria de los municipios es inherente a la autonomía que la CE garantiza en su artículo 140 (STC 214/89, FJ 6).

Finalmente, es preciso señalar que la autonomía no constituye un derecho de los entes locales que pueda ser invocado a los efectos del recurso de amparo. Así lo ha señalado el TC en numerosos Autos (ATC 21/80; 270/83; 233/84; 603/84; 867/87). En palabras del TC:

«... el artículo 137 de la Constitución y el principio de autonomía de las corporaciones locales no forman parte de los derechos y libertades públicas que son susceptibles de amparo constitucional por este Tribunal, pues los derechos susceptibles de recurso de amparo, según el artículo 53 de la Constitución, son los comprendidos en los artículos 14 al 29 del mencionado texto y en el artículo 30.2» (ATC 21/80, FJ 2).

Se trata, evidentemente, de una opción del constituyente, por lo que en nuestro sistema jurídico, a diferencia de otros, el recurso de amparo «no está abierto a los municipios para la defensa de su autonomía, sino sólo a los ciudadanos para la protección de los derechos fundamentales ya mencionados» (ATC 269/83, FJ único).

V. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES

Ante todo hay que destacar que las competencias locales vienen fijadas no sólo en la LRBRL, sino en otras leyes básicas y sectoriales, siendo esto último lo más normal. Es decir, serán las leyes estatales y auto-

nómicas relativas a los diferentes aspectos y sectores las que determinen en concreto, dentro de cada sector, cuáles son las competencias que corresponden a los entes locales. Estas leyes tienen, eso sí, un límite: la garantía constitucional de la autonomía local, a que antes me he referido; autonomía local que debe entenderse —quiero reiterar— no sólo en su sentido negativo, sino también en el positivo de participación.

La STC 214/89 sostiene este principio con las siguientes palabras:

«Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [FJ 3,a)].

De ahí el fallo interpretativo que realiza el TC respecto del artículo 2.º LBRL:

«Todo lo cual nos lleva a un fallo interpretativo del precepto contenido en el artículo 2, párrafo 2.º, en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 de la Constitución). Ello no asegura que la ley básica estatal y sectorial (montes, sanidad, etc.) que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional, correspondiendo en último término a este Tribunal Constitucional ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía» [FJ 3,b)].

Y a continuación el TC reitera la constitucionalidad de la remisión al legislador (estatal o autonómico) de la concreción de las competencias locales en las leyes sectoriales, respetando las bases del artículo 149.1.18.ª y la autonomía local (137 y 140 CE) [FJ 4,a)].

Ya se ha dicho la unión que existe entre la autonomía local —su garantía institucional— y las competencias locales (STC 214/89, FJ 13, al referirse a las comarcas).

Asimismo se ha señalado que la autonomía local «exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo», competencias que recaerán sobre una materia que a veces requerirá determinar el interés pre-

dominante, a fin de distribuir la competencia sobre la misma (STC 4/81, FJ 3).

Piénsese que «la autonomía no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales distintos de los propios de la entidad» (STC 4/81, FJ 10). De ahí que el control sobre los actos de las entidades locales cobre pleno sentido cuando aquéllos excedan de sus competencias o vulneren competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas (STC 4/81 y STC 14/81).

Dentro de este marco identificador de autonomía local con interés local, por encima del cual está el interés general (así también STC 170/89), el TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diferentes aspectos en materia competencial.

1. *Sanidad*

Ya la STC 4/81 (FJ 12, apartado I) declaró la constitucionalidad de la Ley de Bases de Sanidad Nacional por entender que, en materia de cementerios, junto al interés de los entes locales hay competencias concurrentes del Estado que no pueden quedar excluidas.

Más adelante el TC trató un supuesto peculiar, que es el relativo al control sanitario alimentario (STC 33/82). En ella el TC reconoce las competencias de los Ayuntamientos en esta materia, indicando que ello hace más necesaria la cooperación y colaboración entre todas las autoridades interesadas (FJ 5). Pero lo que no puede suceder es que las anteriores competencias del Estado, por su transferencia a las Comunidades Autónomas, supongan el desconocimiento de las propias de los Ayuntamientos. El TC dice así:

«Tampoco supone que no deban respetarse las competencias que los Ayuntamientos tienen en la materia según la legislación vigente, correspondiendo por tanto a la Generalidad las facultades que estaban atribuidas a la Administración del Estado antes de constituirse el régimen autonómico» (FJ 7).

También reitera el TC las competencias de las Corporaciones locales en materia sanitaria en su STC 42/83 [FJ 3,C)].

2. *Consumidores*

Las competencias locales en materia de protección y defensa de consumidores y usuarios se determinarán por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas (STC 15/89, FJ 11). Aquí en esta Sentencia, el TC reitera, aplicando a un supuesto concreto, la doctrina que más arriba hemos analizado.

3. Ordenación del territorio y urbanismo

En primer lugar, hay que dejar claro que sobre un mismo espacio físico pueden recaer diferentes competencias, que tendrán carácter concurrente (así STC 77/84, caso puerto de Bilbao, FJ 2). Lo que en esta Sentencia viene a recoger el TC es la doctrina de que el dominio público no es un título competencial, por lo que el territorio no puede quedar exento —por ser de dominio público— de la intervención municipal. Así lo indica el FJ 3 de esta Sentencia:

«La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone según aquella doctrina que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.»

Téngase en cuenta que el título «urbanismo» cede ante el de «régimen local» en garantía de la autonomía local (STC 213/88, FJ 3). En esta Sentencia el TC anula diversos preceptos de la Ley catalana de urbanismo por pretender la misma imponer unos controles a los Ayuntamientos superiores a los fijados en la LBRL. Es decir, el modelo general de autonomía no puede verse restringido por controles impuestos por leyes sectoriales. Dice el TC textualmente:

«En el caso ahora examinado la Ley de Bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales

autonómicas podrían imponer controles que en la práctica, llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido» (FJ 3).

Esta doctrina se reitera en la STC 259/88 con motivo del desarrollo por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de la ley antes anulada. El TC fija de nuevo estos criterios:

«En lo sustancial, parte dicha doctrina de la constatación de que con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local —que contiene las normas básicas en la materia, de aplicación directa en todo el territorio español y que asimismo ha derogado a la Ley 40/1981, de 28 de octubre— el legislador estatal ha desarrollado respecto a la Administración local el artículo 149.1.18 de la Constitución, estableciendo las bases del régimen de dicha Administración. Entre esas previsiones se encuentran los artículos 65 y 66 de la Ley, que suprimen la potestad de las autoridades administrativas y gubernativas del Estado y de las Comunidades Autónomas para suspender los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, atribuyéndola en exclusiva a los Tribunales, salvo el supuesto excepcional a favor del Delegado de Gobierno contenido en el artículo 67.

Las referidas normas revisten no sólo formal, sino también materialmente el carácter de básicas. Corresponde, en efecto, al legislador estatal la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía. Pues bien, habiendo optado por una regulación plenamente favorable a la autonomía en materia de suspensión de Acuerdos locales, las normas correspondientes han de calificarse de básicas desde el punto de vista material por cuanto tienden a asegurar un nivel mínimo a todas las Corporaciones locales en todo el territorio nacional, sea cual fuere la Comunidad Autónoma en que estén localizadas, lo que resulta plenamente congruente con la garantía institucional del artículo 137 de la Constitución, garantía que opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos.

De otra parte, dado que la Ley de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local asegura un determinado modelo de autonomía local, y que la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los Acuerdos de las entidades locales constituye uno de los elementos fundamentales de dicho modelo, es necesario que la legislación que, en el ejercicio de sus competencias, dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos secto-

riales respete dicha exclusión, ya que, en caso contrario, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que llegaran a desfigurar el modelo configurado o incluso a vaciarlo de contenido» (FJ 2).

Esta sería la vertiente negativa, a la que nos hemos ya referido al hablar de las competencias normativas sobre el régimen local.

La positiva consiste en que la legislación sectorial es la que debe concretar el principio de autonomía en su vertiente de participación en los asuntos de interés local. Un ejemplo se recoge en la STC 170/89 (Parque regional de Manzanares). A pesar de tratarse de un Parque regional, el legislador tiene que dar una participación real y efectiva (no meramente simbólica) a las entidades locales para que participen en la gestión de este parque (FJ 9).

Dos aspectos que trascienden del urbanismo, pero que por su ligazón al mismo conviene traer ahora a colación son la intervención estatal del artículo 180.2 Ley del Suelo y la ejecución de sentencias en materia urbanística.

Respecto a la primera cuestión —el art. 180.2 LS— ha tenido ocasión de pronunciarse el TC en su S 56/86 (caso de obras para cuarteles de la Guardia Civil, Policía Nacional y Comisarías en diferentes municipios del País Vasco e, incluso de explanada de la Aduana de Irún), donde el TC estimó la constitucionalidad (no discutida por cierto) de la intervención de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, señalando que esta intervención corresponde al Estado cuando se trate de competencias exclusivas del mismo, como era el caso por tratarse de materias de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), Aduanas (149.1.10 CE) y obras públicas de interés general (149.1.24) (FJ 2).

Respecto de la ejecución de sentencias en materia urbanística, puede destacarse la STC 67/84, donde el TC tras recoger la doctrina ya sentada sobre ejecución de sentencias de los Tribunales de Justicia (FJ 2), pasa a examinar lo dispuesto en los artículos 108 y 110 LJCA de ejecución por la Administración de estas sentencias, concluyendo respecto de la materia urbanística lo siguiente:

«A) El derecho a la tutela judicial efectiva no alcanza a cubrir las diferentes modalidades que puede revestir la ejecución de la sentencia, pues —como dijo ya la sentencia del Tribunal 58/1983 de junio, fundamento jurídico 2, “Boletín Oficial del Estado” de 15 de julio— tan constitucional es una ejecución en la que se cumple el principio de la identidad total entre lo ejecutado y lo estatuido en el fallo como una ejecución en la que, por razones atendibles, la condena es sustituida por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación.

B) De acuerdo con lo anterior, el legislador puede es-

tablecer, sin afectar al contenido esencial del derecho los supuestos en que puede no aplicarse el principio de identidad y sustituirse por una indemnización.

C) En esta línea de razonamiento puede afirmarse con carácter general, que la aplicación del artículo 228 de la Ley del Suelo como medida procedente para la ejecución de la sentencia, no es opuesta al derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución, máxime teniendo en cuenta que el derecho a la ejecución de la sentencia —en la forma establecida por la Ley— es un derecho que afecta a cuantos han sido parte en la *litis*.»

4. Las competencias por delegación o transferencia

Es bien sabido —y ya se ha reiterado— que, además de las competencias de carácter propio, las entidades locales pueden gozar de competencias que reciben en virtud de transferencia o delegación.

Interesa, a fin de ser exhaustivos en el análisis de la jurisprudencia constitucional, referirnos por último a la doctrina sentada en este aspecto.

Ya, en la STC 4/81, el TC entró a examinar un aspecto concreto en relación con las competencias delegadas. El TC parte de la constitucionalidad de la delegación de competencias del Estado a los entes locales y de la posibilidad de que el Estado tenga controles sobre el ejercicio de las competencias delegadas. Se plantea, pues, solamente, la constitucionalidad del artículo 419 LRL de 1955, que permitía a los Gobernadores Civiles sancionar a los Presidentes de las entidades locales por falta de celo en el ejercicio de funciones delegadas del Estado. El TC declara que este precepto infringe el carácter representativo de los Presidentes locales y, en consecuencia, no se ajusta a la Constitución por ofrecer, además, un amplio margen de apreciación.

El otro supuesto consiste en el conflicto entre las Comunidades Autónomas y el Estado por el que aquéllas pretenden negar la competencia del Estado para delegar o transferir competencias a las entidades locales (STC 84/82). En el FJ 4 se declara la constitucionalidad de la delegación o transferencia directa de competencias desde el Estado a las Entidades locales, traspaso de funciones y servicios que no requiere Ley, a diferencia de lo que ocurre cuando se trata de las Comunidades Autónomas que debe hacerse por ley por mandato del artículo 150.2 CE.

A pesar de ello, el TC matiza parcialmente este aserto anterior, diciendo:

«Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las Corporaciones Locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que

permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas Comunidades Autónomas y, entre ellas, la de Cataluña. Estas competencias no hacen imposibles, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda a dar a la Comunidad Autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen» (FJ 4).

La razón de esta posibilidad está en lo siguiente:

«Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como “intracomunitario” o “extracomunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado» (JF 4).

El TC, en la STC 214/89, reitera la doctrina sentada en esta STC 84/82 que se acaba de recoger, añadiendo que la intervención de las Comunidades Autónomas es una posibilidad, deseable y aconsejable, pero no una exigencia inexcusable en todo caso. Mátiza el TC la excepcional vía de que se trata sosteniendo:

«No sólo porque constitucionalmente nada impide esa transferencia o delegación directa de competencias, sino porque, además, se trata de una atribución que, por su misma excepcionalidad, al mediar la correspondiente ley, justifica que se prescinda de la intervención preceptiva de la correspondiente Comunidad Autónoma. Téngase presente que la ley que impone obligatoriamente la delegación se configura, como excepción al sistema normal que requiere el acuerdo de aceptación del ente delegado, sin que, por lo demás, esa ley pueda ser una Ley de regulación general de la imposición obligatoria de competencias delegadas, sino que habrá de adoptarse para competencias concretas, por lo que no se abre ninguna puerta, frente a lo que afirma el Parlamento de Cataluña, a una posible transformación importante de las funciones desempeñadas por los municipios sin mediar intervención alguna de las Comunidades Autónomas» (FJ 11).

VI. FUNCIONARIOS LOCALES

El punto de partida está en la competencia del Estado para regular la función pública. Conforme al artículo 149.1.18.^a CE corresponde al Estado la fijación de las normas básicas. Así lo señala, con carácter general, el TC en su STC 76/83 (LOAPA), cuando sostiene:

«El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1.^a) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.^a) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión "régimen jurídico" contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 20 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas» (FJ 38).

Y así también en la STC 85/83 se fija la doctrina general sobre competencias en materia de función pública:

«Hay que establecer como punto de partida que en materia de función pública local —y de la función pública de otras Administraciones— el artículo 149.1.18 de la Constitución española (CE), atribuye al Estado, con la nota de exclusividad que dice el indicado artículo 149.1 los contenidos básicos del régimen estatutario de los funcionarios dejando a la disponibilidad automática, asumible en sus Estatutos en el marco establecido por aquel precepto [art. 147.1.d), CE], y según lo dispuesto en los artículos 148.2 y 151.1 CE competencias dentro del límite que comporta la competencia estatal» (FJ 1.^o).

No obstante, téngase en cuenta respecto de los territorios forales que el artículo 149.1.18.^a no es el único límite en esta materia, dado que también debe tenerse en cuenta la DA 1.^a CE. La STC 214/89 dice así (FJ 26), respecto de la competencia de los territorios históricos sobre los funcionarios de habilitación nacional:

«En efecto, dado que en relación a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos y a la propia Comunidad Autónoma del País Vasco, la referida disposición excepciona en determinados aspectos la aplicación del régimen general previsto en los artículos 98 y 99, alegan las Entidades recurrentes que ello es prueba inequívoca del carácter no básico de las previsiones que precisamente se excepcionan. De este modo, tal como especifica el Parlamento de Cataluña, no puede ser básico que el nombramiento de los funcionarios con habilitación de carácter nacional sea estatal, no que lo sea la regla que impone la exclusiva publicación de los concursos en el “Boletín Oficial del Estado”, ni los términos en que se fija la proporción del baremo de méritos, ni, en fin, la uniformidad total de los programas de formación de tales funcionarios, ya que los apartados 7.º, 8.º y 9.º de la Disposición adicional segunda de la LRBRL atribuyen, de una parte, a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos la facultad de nombramiento de tales funcionarios, así como la de publicar las convocatorias en los concursos para plazas vacantes en su territorio en el “Boletín Oficial del Territorio Histórico” respectivo y “Boletín Oficial del País Vasco”, mientras que, de otra, a la Comunidad Autónoma del País Vasco se le atribuye un porcentaje del 10 por 100 del baremo para que fije los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades jurídicas y económico-administrativas que se derivan de sus derechos históricos, especialmente del concierto económico, y, a la vez, se le reconoce la posibilidad de poder incluir materias o disciplinas propias de sus específicas peculiaridades en los programas de formación de los funcionarios que, mediante el oportuno convenio, y por delegación, lleve a cabo el Instituto Vasco de Administración Pública.

Sin embargo, el argumento utilizado por las recurrentes no puede ser acogido, porque aunque se pretende destacar que no pueden tener carácter básico normas que contemplan un régimen excepcional, como el amparado en la Disposición adicional segunda, apartados 7.º al 10.º, lo que sería contrario al propio concepto de bases (STC 1/1982, de 28 de enero), hay que tener en cuenta que esa excepción, en el presente caso, está fundada en la Disposición adicional primera de la Constitución, que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, añadiendo que “la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

Por su parte, la LRBRL, en la Disposición Adicional 2.ª,

no ha hecho, pues, sino atender al propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral en los aspectos organizativos, en unos términos y con un alcance perfectamente compatible con la propia Constitución.

Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tiene por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar "la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su *foralidad...*", de manera que "la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional" (FJ 4.º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aún frente a los poderes centrales del Estado.»

Por otro lado, hay que señalar que hay un ámbito común de regulación de los funcionarios públicos en los que incluye también a los locales. Este reflejo del artículo 149.1.18.ª CE, que se refiere a la función pública de todas las Administraciones Públicas se recoge, antes de la Ley 30/84 de función pública, en la STC 54/82 con motivo de la normativa catalana sobre las categorías de administrativo y auxiliar administrativo. El FJ 2.º dice así:

«Ahora bien, dichos principios y normas básicas no tienen por qué ser necesariamente, y en todo caso, las deducibles de disposiciones relativas a los funcionarios de la Administración del Estado, sino que pueden serlo también las deducibles de disposiciones del Estado relativas a funcionarios de otras Administraciones públicas y, en concreto, de las Administraciones locales en cuanto legislación más específica.»

Así también la STC 68/89 se refiere a este acercamiento de regulación (FJ 2):

«Y, si bien existe desde hace tiempo en nuestro ordenamiento un principio tendencial de equiparación retributiva entre categorías equivalentes de funcionarios es-

tatales y locales, reiterado por sucesivas disposiciones de distinto rango, y que hoy día encuentra expresión normativa en el artículo 24.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, del mismo no se deduce la igualdad sustancial de situaciones jurídicas que los recurrentes pretenden.»

Diversas son las cuestiones que en relación con los funcionarios se han planteado:

1. *El tema de los Cuerpos Nacionales, hoy Cuerpos de habilitación nacional*

En primer lugar, el TC señala que la materia de funcionarios locales, incluidos los denominados Cuerpos Nacionales, es materia del Derecho local y no una parte del Derecho Administrativo general de la Administración del Estado (STC 25/83, FJ 2). Respecto de la selección de los funcionarios de Cuerpos Nacionales el TC considera esta materia básica contenida en el artículo 149.1.18.^a CE. Dice así:

«En el presente caso, se trata de decidir si la selección de funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local y su adscripción a plazas determinadas pertenece o no al núcleo de las “bases” de la regulación de la materia indicada. Al resolver esta cuestión manejando el concepto de la jurisprudencia de este Tribunal que antes recordamos, tenemos que establecer que ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de Funcionarios citados como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados Cuerpos. Puede, asimismo, considerarse como básico que el sistema utilizado para la adscripción de tales funcionarios a plazas concretas sea el de concurso de carácter nacional, pues ello otorga a los funcionarios en cuestión una igualdad de oportunidades y permite una valoración objetiva de los méritos, garantizando asimismo los derechos de los administrados en la misma forma en todo el territorio nacional. Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución a considerar como básica, debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión» (FJ 4.º).

Esta doctrina se ve ratificada por la STC 76/83 (LOAPA) (FJ 45). Asimismo en la STC 214/89 se reafirma la anterior doctrina sosteniendo lo siguiente (FJ 25):

«Este Tribunal Constitucional, en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril, ya afirmó —con anterioridad incluso a la aprobación de la LRBRL— que “ha de considerarse como básica dentro del ordenamiento jurídico actualmente vigente la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local) como Cuerpos de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos” (FJ 4.º). Es cierto que la LRBRL formalmente ha suprimido dichos Cuerpos, si bien esa supresión ha ido acompañada de la calificación como “funciones necesarias en todas las Corporaciones Locales” la de “Secretaría” y las de “control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación”, quedando las mismas reservadas “a funcionarios con habilitación de carácter nacional” (art. 92.3.º). Por ello, de acuerdo con la doctrina de la sentencia constitucional que se acaba de citar, no hay lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del artículo 149.1.18.ª de la norma fundamental, ha fijado como básicas —y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales— determinadas funciones que, por su propia naturaleza, quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados.»

2. *Ingreso en la función pública local*

En primer lugar, hay que destacar la competencia del Estado sobre esta materia, para regular el ingreso en la función pública local. Así, la STC 85/83 dice:

«Por tanto, al Estado corresponde la competencia para establecer los contenidos básicos en materia de ingreso en la función pública local y a las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencia en la materia dentro del marco constitucional, las que respetando el contenido básico complementen el conjunto normativo que reclame la función pública» (FJ 1.º).

Y más adelante (FJ 8.º) se señala que el artículo 103 CE es aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Sin embargo, en el caso señalado la STC declaró la competencia en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que lo básico no puede llegar a un sistema de detalle y uniforme que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas (FJ 8.º).

Un caso concreto de ingreso en la función pública local es el examinado en la STC 193/87, con motivo del recurso de amparo interpuesto por un funcionario en relación con el nombramiento de Secretario del Ayuntamiento de León.

El TC sostiene un criterio previo que me parece importante destacar:

«Comenzando por esta última argumentación, hay que advertir que el sistema normativo aludido, según el cual la Corporación Local tiene la facultad de establecer, mediante una terna, el orden de preferencia con vistas al nombramiento por parte del Ministerio de un funcionario perteneciente a uno de los Cuerpos Nacionales de Administración Local (preferencia que no tiene por qué seguir el orden de puntuación otorgado objetivamente de acuerdo con el baremo de méritos previamente establecido antes de la correspondiente convocatoria), no guarda relación con el principio constitucionalmente reconocido de la autonomía municipal.

(...)

Y ello porque la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política (STC 4/1981, fundamento jurídico 3.º). Mientras que la resolución de un concurso de méritos para cubrir una plaza vacante de funcionarios ha de hacerse de acuerdo con un criterio estrictamente técnico, valorando exclusivamente el mérito y la capacidad del aspirante a la plaza de que se trate, conforme establece el artículo 103.3 de la Constitución. Criterio o juicio de naturaleza política en su caso, técnica en otros, opuestos entre sí, y emitidos, por lo demás, por órganos de carácter también diferente: un Ente o Corporación Local en el primer caso, una Comisión o Tribunal, en el segundo» (FJ 4.º).

Y a continuación entra a fijar los criterios sobre ingreso en la función pública local (art. 23.2 CE) aplicables plenamente al caso (FJ 5):

«En efecto, al permitir la reglamentación aplicable al mencionado concurso elaborar por parte de la Corporación local una terna con un orden distinto de que se

deducía de la puntuación otorgada estrictamente con base al baremo determinado reglamentariamente —orden que, en este caso, se reveló justamente inverso a este último— y nombrar, precisamente, el Ministerio al aspirante que figuraba en primer lugar en la terna propuesta por la Corporación municipal, vino a consagrarse una desigualdad en el trato con base en la propia normativa reguladora del tan repetido concurso. Desigualdad que se produce al romperse la necesaria relación recíproca entre el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, y los principios de mérito y capacidad que deben regir dicho acceso, tal como se afirma en el artículo 103.3 del mismo texto constitucional, según han declarado, entre otras, las SSTC 75/1983 y 50 y 148 de 1986. Relación recíproca que una interpretación sistemática no puede desconocer y que autoriza a concluir que el artículo 23.2 “impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una desigualdad entre españoles” (STC 50/1986). El artículo 23.2 introduce, así, un criterio igualatorio que constituye una garantía, reforzada por tratarse de un derecho fundamental, del principio de imparcialidad de los funcionarios públicos proclamado en el artículo 103.3, inherente por esencia al Estado de Derecho que la Constitución consagra. Por consiguiente, en la resolución de los procedimientos de selección para ocupar un puesto integrado en la función pública, los órganos y autoridades competentes deben guiarse exclusivamente por aquellos criterios de mérito y capacidad (STC 148/1986, citada), incurriendo en infracción del mencionado precepto constitucional si tomaran en consideración otras condiciones personales o sociales de los candidatos, no referidos a dichos criterios (FJ 5).

Los criterios de ingreso en la función pública no deben ser políticos y, por el contrario, se rigen por principios opuestos a la provisión de cargos políticos. Así lo sostuvo el TC en su STC 32/85:

«Si ninguna otra norma lo impide, por tanto, no hay discriminación ideológica en el hecho de que, al proveer cargos públicos de naturaleza política (no, naturalmente al resolver sobre el acceso a la Función Pública o en la provisión de cargos reservados a los funcionarios públicos, en donde, por mandato constitucional —art. 103.3— sólo cabe

atender a las condiciones de mérito y capacidad), se dé preferencia a los correligionarios, de manera que lo decisivo será siempre la existencia o no de esa otra norma impeditiva» (FJ 3.º).

Un caso peculiar es el contemplado en el ATC 89/84, relativo al acceso a los cargos públicos, donde el TC resalta que éste debe hacerse «con los requisitos que señalen las leyes» (art. 23 CE). En dicha ocasión no dándose el supuesto legal en favor del recurrente el TC inadmitió el recurso de amparo.

Por su parte, el TC había señalado que la modificación con carácter general de los requisitos de acceso a la función pública (Decreto 687/1975 sobre paso de la categoría segunda a la primera de Secretarios de Administración Local) no vulnera el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos (ATC 251/82).

A continuación, cabe traer a colación otro caso también peculiar, atinente a la exigencia de no rebasar una determinada edad (sesenta años) para participar en la provisión de las plazas de Secretario, Interventor y Depositario del Ayuntamiento de Barcelona, fijada en la Ley especial de este Municipio (STC 75/83). Esta STC rechazó la inconstitucionalidad de esta exigencia (si bien es cierto que con cinco votos disidentes), por entender que la misma no vulneraba el principio de igualdad, dado que «se apoya en una situación diferenciada que recibe un tratamiento singular basado en fundamentos razonables según criterios de valor aceptados con generalidad...» (FJ 7).

Por último, es de interés el ATC 738/84 relativo al concurso para la plaza de Interventor del Ayuntamiento de Madrid, donde el TC inadmite el recurso de amparo por entender que no se ha violado ningún derecho fundamental del recurrente y, en concreto, el principio de igualdad en la valoración de méritos o selección de los concursantes.

3. *Provisión de puestos de trabajo*

A este asunto dedica el TC la STC 207/88, donde distingue entre ingreso (se adquiere la condición de funcionario) y provisión de puestos de trabajo (ya se es funcionario). En este recurso de amparo el TC señala, en primer término, las diversas fórmulas de provisión de puestos de trabajo:

«Pues bien, en nuestro ordenamiento, y en las diversas Administraciones Públicas, no existe un solo sistema o procedimiento para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios, ni existe tampoco homogeneidad entre las situaciones de permanencia y estabilidad correspondientes a los diversos puestos. Pero, dada la variedad de Administraciones, de las tareas a desarrollar y de las diferentes circunstancias de los puestos de trabajo en ellas

existentes, no resulta irrazonable, sino incluso fácilmente comprensible esa multiplicidad de procedimientos y régimen de permanencia. Ello se traduce en la existencia de diferencias entre las diversas Administraciones respecto del margen de actuación de que disponen para la provisión de puestos de trabajo, aun cuando ello no pueda significar que tal margen sea absoluto, y que pueda convertirse en arbitrariedad, pues los límites jurídicos generales y los concretos que en cada supuesto se establezcan siguen en estos casos encuadrando la acción administrativa» (FJ 3).

Después rechaza el recurso por entender que en el caso concreto no se vulneraba el principio de igualdad, bien por no aducir términos de comparación (FJ 3) como por tratarse de una medida de carácter general (FJ 4) la emprendida por la Diputación de Barcelona en la provisión de diversas Jefaturas de Unidades Técnicas.

Desde el punto de vista del principio de igualdad, el ATC 371/87 examina un supuesto de provisión de puestos de trabajo mediante promoción profesional. El TC inadmite el recurso de amparo por entender que las condiciones fijadas en el Decreto 689/1975 lo eran con carácter general, por lo que no se produjo violación de los artículos 14 y 23.2 CE.

4. *Derechos económicos y pasivos de los funcionarios*

Diversas Sentencias del Tribunal Constitucional han examinado aspectos retributivos y pasivos de los funcionarios locales, aunque —hay que precisarlo— lo único que se discutía en estos recursos de amparo era la aplicación por los entes locales del principio de igualdad. En dos casos (STC 68/89 y 115/89) el Tribunal Constitucional desestima los recursos interpuestos por entender que no se ha producido infracción del principio de igualdad (art. 14 CE) en el reconocimiento de coeficiente para el cálculo de la pensión de jubilación o de coeficiente retributivo.

Sobre los derechos pasivos pueden citarse también otras dos STC, en concreto la STC 42/84 y la STC 6/86. Sólo interesa ahora la primera de ellas, por cuanto la segunda se refiere al amparo frente a leyes y plantea el problema de los plazos para recurrir.

Volviendo, pues, a la STC 42/84, ésta examina un supuesto del artículo 14 CE: la igualdad de derechos de los pensionistas sin perjuicio de su sexo. Bien es verdad que se trataba de una cuestión que, con alcance más global, ya había sido enjuiciada por el TC en sus STC 103 y 104/1983 respecto de la Ley General de Seguridad Social. En el caso que ahora nos ocupa un ciudadano interpone recurso de amparo solicitando la pensión de viudo en las mismas condiciones que las viudas de funcionarios locales. El TC le reconoce su derecho a percibir, en igualdad de condiciones con las viudas de los funcionarios de la Administración

municipal asegurados en la MUNPAL, la pensión de viudedad en su calidad de viudo de una funcionaria asegurada, argumentando en su favor lo siguiente:

«Hay que concluir, por tanto, que el artículo 63 de los Estatutos de la MUNPAL en cuanto condiciona el derecho del viudo de funcionaria a requisitos no exigidos a la viuda de funcionario es discriminatorio, contrario al artículo 14 de la Constitución y que, en consecuencia, derogado por la misma, no pudo servir de fundamento para denegar con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución el derecho a la pensión de viudedad del que es titular don Francisco Serra Mora, como cónyuge superstite de funcionaria asegurada, en igualdad de condiciones a las viudas de funcionarios asegurados» (FJ 4.º).

Asimismo puede verse el rechazo del TC a otros recursos de amparo sobre materia retributiva en los ATC 58/84 y 741/84.

5. *Laboralización de la función pública*

Se pretende con este título hacer referencia a la cercanía cada vez mayor entre el régimen estatutario de la función pública y el derecho laboral, que ha llevado en la actualidad a una cierta equiparación en la denominada negociación colectiva y cuestiones anejas.

Bien es verdad que el punto de partida de esta cuestión en la doctrina del Tribunal Constitucional es negativo. El Tribunal Constitucional señala como básica la diferenciación de regímenes jurídicos entre funcionarios y laborales y por ello anula un Decreto del Gobierno Vasco sobre regulación de las condiciones de trabajo de la Administración Local, por entender que el mismo invade competencias del Estado (STC 57/1982).

El Tribunal Constitucional declara el carácter básico de la distinción entre personal funcionario y personal laboral, concluyendo lo que sigue:

«Por todo ello es preciso asegurar que de la legislación vigente no es posible racionalmente inducir un principio básico que no sea el del tratamiento no unitario por diferenciado entre funcionarios públicos y personal laboral al servicio de las Corporaciones locales y que en la actualidad la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal vinculado a cualquiera de las Administraciones públicas sólo es posible legalmente cuando se trate de personal sometido al Derecho laboral, pero no, en cambio, en relación al personal vinculado al Derecho administrativo, sea funcionario en cualquiera de sus mo-

dalidades —de carrera o empleo— o asimilado, por tener una relación funcional sujeta a esta última rama del Derecho, donde no está admitido tal sistema por ausencia de aceptación y regulación y por contradecir el régimen legalmente establecido» (FJ 4).

En este punto cabe, a modo de inciso, señalar que, sin embargo, la diferencia entre personal funcionario, contratado administrativo o laboral es una cuestión de legalidad ordinaria que corresponde determinar a los Tribunales ordinarios y no al TC (ATC 402/84).

Y de ahí concluía la STC 57/82 en relación con la negociación colectiva de los funcionarios lo siguiente:

«Todo lo hasta aquí expuesto conduce a afirmar que de la legislación vigente examinada racionalmente se deduce que los funcionarios públicos y asimilados de las Administraciones públicas, entre ellos los funcionarios de las Administraciones Locales, están sometidos a las condiciones de empleo determinadas por la ley y los reglamentos, con exclusión del sistema de negociación colectiva, y también que esta situación estatutaria constituye actualmente una base que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha de acatar en el ejercicio de sus competencias normativas en materia de la función pública» (FJ 6).

Aunque más adelante se refiere el propio Tribunal Constitucional a las peculiaridades del ejercicio por los funcionarios públicos del derecho de sindicación, cuya determinación corresponde al legislador estatal (FJ 8) y en concreto afirma que «del derecho de sindicación de los funcionarios no deriva como consecuencia necesaria la negociación colectiva, y menos todavía con efectos vinculantes» (FJ 9).

La doctrina de la competencia del Estado para regular estos aspectos básicos de la relación funcional es confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/85 (Recurso previo de Inconstitucionalidad contra el Proyecto LOLIS), en la que frente a la posición invocada de competencia autonómica sobre el régimen local y estatuto de los funcionarios de la Administración autonómica y local, el TC afirma lo siguiente:

«No ofrece duda que la determinación de los procedimientos, en virtud de los cuales los funcionarios participen en la fijación de sus condiciones de trabajo, constituye una de las bases del régimen estatutario de los funcionarios, cuya regulación compete al Estado, según el artículo 149.1.18 de la Constitución, tanto atendiendo a su propio contenido y función en dicho régimen, como a la necesidad de garantizar en este punto una fundamental igualdad de todos los funcionarios en cuanto al ejercicio

de sus derechos fundamentales. En este sentido se pronunció claramente la Sentencia de este Tribunal núm. 57/1982, de 27 de julio («Boletín Oficial del Estado» de 18 de agosto), que considera la regulación de las condiciones de trabajo de los funcionarios de Administración local como parte de las bases de competencia estatal. También cabe estimar que las bases del régimen estatutario de los funcionarios incluyen los órganos de representación de los mismos en las Administraciones Públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario, y deben ordenarse también en condiciones de igualdad. Y la determinación de los sindicatos que están facultados para participar en los procedimientos de fijación de las condiciones de trabajo, así como convocar elecciones a los órganos de representación, poseen la doble condición de formar parte de las bases de dicho régimen estatutario, y constituir un desarrollo de la libertad sindical (pues se refieren a las funciones sindicales, e inciden en la competencia entre sindicatos), atribuido al Estado por los artículos 81.1 y 149.1.1.^a de la Constitución española» (FJ 17).

Un supuesto especial lo constituye la STC 165/87 relativa a la Comunidad Autónoma de Cantabria. En ella el TC, tras rechazar que la participación de los funcionarios en la fijación de sus condiciones de trabajo a través de órganos de representación se incluya dentro de los artículos 81.1 y 28.1 de la CE por integrarse en su régimen estatutario (FJ 3) declara que esta materia se incluye dentro del concepto de bases del artículo 149.1.18.^a CE (FJ 6). La novedad consiste en que, por ser Cantabria una Comunidad Autónoma Uniprovincial, la misma ha podido *aplicar* (es decir, ejecutar) la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 29 de enero de 1981 relativa a las fórmulas provisionales de representación de los funcionarios de las corporaciones locales. En palabras del TC:

«Esta resolución, con el alcance que en ella se establece, es aplicable a la Diputación Regional de Cantabria a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria novena, tres, del Estatuto de Autonomía, ya que dicha Comunidad tiene atribuidas las competencias de la extinta Diputación Provincial de Santander, a la que sucede o sustituye (art. 31 del Estatuto de Cantabria, 9 de la Ley de Proceso Autonómico y 40 de la Ley de Bases del Régimen Local). La Diputación Regional puede, en consecuencia, en cuanto que Comunidad Autónoma uniprovincial, aplicar dicha Resolución teniendo en cuenta sus peculiaridades organizativas mediante la correspondiente reglamentación interna, respetando el régimen sustantivo del

derecho de representación colectiva establecido por el Estado» (FJ 8).

Esta doctrina general se repite en la STC 102/88, recogiendo igualmente el nuevo marco legal formado por la LO 11/85, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y la Ley 9/87, de 12 de junio (FJ 4). El TC exige a la Comunidad Autónoma del País Vasco la sujeción a la regulación estatal básica, formada por la Ley 9/87 y que no cabía deducir de la legislación preconstitucional, no sirviendo tampoco al País Vasco, Comunidad Autónoma pluriprovincial, lo dicho en la STC 165/87 relativa a Cantabria (FJ 5). Esta doctrina se reitera en la STC 158/88 (FJ 5.º) respecto del País Vasco.

Finalmente, cabe referirse a un supuesto específico, antes falto de regulación, que es el atinente al descuento de los haberes en caso de huelga. La STC 90/84 contempló un recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Lebrija contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla que anuló el descuento efectuado. El TC, tras destacar la imposibilidad de aplicar el artículo 28.2 de la Constitución española en favor del sujeto pasivo del derecho allí contemplado y rechazar igualmente la pretendida aplicación del artículo 14 de la Constitución española, declara que la cuestión es de pura legalidad ordinaria en la que, consecuentemente, no puede entrar el Tribunal.

VII. HACIENDAS LOCALES

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse en diversos supuestos en materia de lo que cabe denominar ampliamente como Haciendas Locales.

La doctrina general se sienta, sobre todo, en la STC 179/85, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales. Dos son las cuestiones que centran esta STC. En primer lugar, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para regular esta materia y, después, el contenido del artículo 142 CE que luego se debate sobre la posibilidad de fijar recargos por los Ayuntamientos.

Respecto a la primera cuestión hay que advertir que, frente a los variados títulos competenciales esgrimidos por el Estado (arts. 149.1.11, 13 y 14 CE), el TC delimita la cuestión dentro de la Administración Local (art. 149.1.18.º CE). Así lo señala expresamente el TC:

«Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades

Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle. Supuesto imprescindible para ello es, sin embargo, el de que la regulación estatal sea de tal naturaleza que quepa establecer en su seno la distinción entre normas básicas y las que no tienen este carácter, y este supuesto es el que aquí no se da» (FJ 1).

De ahí que los preceptos básicos directa o indirectamente ordenados al fin propuesto por las normas deberán ser respetados por las Comunidades Autónomas, debiendo en todo caso tenerse en cuenta la distribución competencial del artículo 149.1.18.^a Esto es lo que lleva al TC a anular parcialmente un precepto de la Ley impugnada relativo a la inspección financiera. El TC lo argumenta del siguiente modo:

«No cabe decir lo mismo, por el contrario, de la inspección financiera que, con carácter permanente, se encomienda a los servicios del citado Ministerio sobre las entidades locales receptoras, pues esta inspección no se limita a comprobar que los presupuestos están nivelados y se cumplen las condiciones establecidas por la Ley impugnada, sino que se extiende a todo lo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 40/1981, ni se ordena sólo para un tiempo determinado, sino con carácter indefinido. Una inspección de este género sólo resulta admisible como parte del sistema de tutela financiera sobre los entes locales que, para los radicados en Cataluña corresponde, como ya hemos visto, a la competencia de la Generalidad, según el artículo 48.1 del Estatuto. Los extremos a los que la inspección financiera de las entidades locales deberá extenderse serán allí los que en este precepto se determinan, pero la realización misma de la inspección como acto de ejecución puede ser llevada a cabo por los correspondientes órganos de la Generalidad» (FJ 1).

Se vuelve, pues, también en materia de Haciendas Locales a la división competencial antes examinada.

La segunda cuestión planteada versa sobre el contenido del artículo 142 CE y sobre si dentro del mismo caben recargos sobre impuestos del Estado. El TC es rotundo sobre esta posibilidad y sobre el variado contenido de este precepto constitucional:

«De donde se deduce obviamente la improcedencia de considerar que el artículo 142 CE excluya tales recargos de entre los posibles recursos de las Haciendas Locales, pues incluye entre los últimos la posible participación en

los tributos de Estado. Aparte de que, a mayor abundamiento, y cualquiera que sea la naturaleza de los recargos de que se trate o que se creen, el artículo 142 CE no establece una lista cerrada de posibles recursos de dichas Haciendas sino que se limita a disponer que estarán constituidos “fundamentalmente” por tributos propios y participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin excluir otras posibles fuentes de financiación» (FJ 3).

El TC añade aún más señalando que el principio que rige las Haciendas Locales, amparado en el artículo 142 CE, es el de suficiencia y no el de autonomía (FJ 3). De ahí la posibilidad de participación en impuestos estatales y, en consecuencia, de recargos sobre los mismos. Otra cosa será a quién corresponde aprobarlos (al Estado o a las Comunidades Autónomas) o el instrumento legal de la fijación de estos recargos (ley o acuerdo municipal).

Por tratarse de impuestos estatales la competencia corresponde al Estado:

«Si a alguien compete, en principio, establecer recargos sobre los impuestos estatales, cualquiera que sea el ente en favor del cual sean establecidos, es al propio Estado, en virtud de su competencia de Hacienda general del artículo 149.1.14.ª CE, que comprende obviamente la regulación de los impuestos estatales, tanto en sus aspectos principales o fundamentales como en los accesorios o accidentales» (FJ 3).

Pero más aún, la competencia estatal general sobre Hacienda general y Administración local planea sobre la materia de Haciendas Locales reconociendo competencia en favor del Estado:

«Tampoco tienen fundamento constitucional las alegaciones referentes a que “la relación hacendística inmediata de las Corporaciones Locales” sólo pueda existir con las Comunidades Autónomas y no con el Estado. Pues sin desconocer las competencias autonómicas en materia de Haciendas Locales que se desprenden de preceptos tales como los artículos 2.º 2 y 6.º 3 de la LOFCA y 10, apartados 4 y 25 del Estatuto Vasco, ni las relaciones entre Haciendas comunitarias y locales que se deriven de las participaciones en los tributos de las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales previstas en el artículo 142 CE, no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en las materias de Hacienda general y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.14.ª y 18.ª), ni, por lo tanto, las posibles

relaciones entre Estado y Hacienda estatal, por un lado, y Entes y Haciendas Locales, por otro» (FJ 3).

Sin embargo, el TC anuló los correspondientes preceptos legales sobre recargos (arts. 8.º 1 y 9.º 1) en la medida en que los mismos vulneraban el principio de reserva de Ley en materia tributaria. Dice así el TC:

«En aplicación de tal doctrina se ha de estimar contraria a la reserva de Ley en materia tributaria la remisión en blanco que la Ley impugnada (arts. 8.º 1 y 9.º 1) hace a los acuerdos de los Ayuntamientos en lo referente a la fijación del tipo de gravamen a aplicar. No cabe duda de que, en el recargo o ingreso tributario de que se trata, son elementos esenciales el tipo o porcentaje aplicable y la base sobre la que haya de aplicarse, de los que habrá de resultar en cada caso la carga tributaria adicional que se establezca sobre cada contribuyente. Y si bien se determina la base sobre la que ha de aplicarse el recargo —el art. 8.º 1 dispone que la misma será la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas—, no ocurre lo mismo con el tipo, del que sólo dice que habrá de consistir “en un porcentaje único”, con lo que habrán de ser los Ayuntamientos, que carecen —a diferencia de las Comunidades Autónomas— de potestad legislativa los que habrán de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno, dado que los preceptos indicados no establecen ningún criterio al que aquéllos hayan de ajustar, ni tampoco siguiera los límites máximo y mínimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje» (FJ 3).

De nuevo volvió a examinar el TC esta Ley 24/1983 en su STC 19/1987, donde fija también una destacada doctrina general sobre las Haciendas Locales.

El punto de partida para enjuiciar la constitucionalidad del artículo 13.1.º de la Ley impugnada (que dejaba a partir del 1 de enero de 1984 la fijación de los tipos de gravamen de la Contribución Territorial Urbana y Contribución Rústica y Pecuaria en los Ayuntamientos) está en la consideración de estas contribuciones como tributos locales (FJ 2).

En primer lugar, el TC declara que no es inconstitucional la existencia de un trato tributario diverso siempre que esté debidamente justificado. Dice así:

«Sin embargo, las conclusiones a las que hay que llegar tras la confrontación del precepto constitucional y el legal no son favorables a la tesis de la inconstitucionalidad en

este punto y sin perjuicio de lo que más adelante se señale. Es verdad que la disposición legal hace posible un trato tributario diferenciado entre los contribuyentes del país, a causa de los tributos de referencia y en virtud de los Acuerdos que adopten para sus respectivos ámbitos territoriales los plenos de las corporaciones municipales. Diversidad, sin embargo, no es discriminación, ni es situación por sí sola que contravenga el artículo 14, según una constante doctrina de este Tribunal que, por sobradamente conocida, es ahora ocioso citar de manera pormenorizada. Puede el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hechos disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos. Tratándose de tributos de carácter local, nada impide que las normas que los ordenen, atiendan a esta diferenciación de situaciones y de finalidades a conseguir, estableciendo regímenes jurídicos que pueden ser, por lo menos parcialmente, distintos. Efectivamente, hubiera sido posible que la Ley dispusiera, de un modo u otro, una determinación directa, pero diversificada —en atención a cuantías diversas del déficit municipal, a las necesidades financieras existentes, a los servicios que los Ayuntamientos presten o al número de la población—, de tipos impositivos diversos. La diversificación de los tipos impositivos para las contribuciones territoriales que examinamos puede, por ello, concebirse en abstracto, como acomodada a las exigencias del principio de igualdad, siempre que posea un fundamento justificado y racional y arranque de situaciones que pueda legítimamente considerarse como diversas. No hay, por tanto, en esta diversidad una violación autónoma del derecho consagrado en el artículo 14» (FJ 3).

El TC recuerda el sentido del principio de reserva de ley en materia tributaria:

«Como ocurre con otras de las reservas de Ley presentes en la Constitución, el sentido de la aquí establecida no es otro que el de asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, sin que ello excluya la posibilidad de que la Ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, pero sí el de que mediante tales remisiones se provoque, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (Sentencia 83/1984, de 24 de julio)» (FJ 4).

Del mismo, compaginado necesariamente con el principio de autonomía local, se deduce el cuadro tributario local y las competencias en relación con el mismo:

«El sentido que hay que reconocer en la reserva introducida por el artículo 31.1 de la Constitución no puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente —en el presente proceso— de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140). En lo que al orden tributario importa, aquella reserva de Ley resulta reiterada y especificada en los núms. 1 y 2, del artículo 133, de la Constitución, precepto en el que —regulándose la relación entre ordenamientos en este ámbito— se enuncia tanto la potestad originaria del Estado para, mediante Ley, establecer los tributos como la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales establezcan y exijan tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Procura así la Constitución integrar las exigencias diversas, en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los artículos 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental, ello sin perjuicio de que, esta autonomía tributaria no sea plena (los tributos propios son sólo una de las varias fuentes de ingresos de las haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones Locales y porque también respecto de ellas, como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado (Sentencia 1/1981, de 26 de enero) (FJ 4).

El problema se centra por ello en encontrar el punto de equilibrio respecto de los tributos locales entre reserva de ley y autonomía:

«Es claro, en suma, que, si bien respecto de los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regula-

ción directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución (art. 133.1 y 2).

(...)

Pero el ámbito objetivo así reservado a la Ley no queda, en tal caso, garantizado, por ello, mediante una mera cláusula legal habilitante en favor de la plena autodeterminación del régimen de sus tributos por las Corporaciones Locales, conclusión que, en estos términos absolutos, sería incluso inexacta respecto de entes dotados de potestad legislativa, como son las Comunidades Autónomas (arts. 149.1.1.º, 156.1 y 157.3 de la Constitución). Los Ayuntamientos, como Corporaciones representativas que son (art. 140 de la Constitución), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus Acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria. Pero es claro que la reserva legal en esta materia existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— que, garantizados por la Constitución del modo que dice su artículo 133.2 no permiten, manifiestamente, presentar al Acuerdo municipal como sustitutivo de la Ley para la adopción de unas decisiones que sólo a ella, porque así lo quiere la Constitución, corresponde expresar» (FJ 4).

Resulta que en el caso examinado esa libertad de fijación de tipos de gravamen ha supuesto una ruptura del principio de reserva de ley, rompiendo el equilibrio necesario entre ambos principios, lo que hace inconstitucional el artículo 13.1.º impugnado. El TC razona así:

«No se hizo así, sin embargo, en el artículo 13.1 de la Ley 24/1983. En el marco de esta Ley, como consta en su preámbulo, pretendió al dictarlo el legislador hacer posible un sancamiento de las haciendas locales mediante la adopción de medidas tributarias que, adecuadas a la situación de las finanzas de cada Corporación, expresaran lo que se creyó era un correcto entendimiento de la autonomía que garantiza la Constitución a los municipios, entendimiento que —puede decirse incidentalmente— era también visible en las consideraciones expuestas por algún sector de la doctrina científica sobre el ámbito de la autonomía financiera de los entes locales. La plena coherencia de aquel objetivo con lo determinado en la Constitución

en orden a la deseable suficiencia de medios de las haciendas locales (art. 142) no puede desvirtuar, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer desde la defensa de la reserva de Ley también constitucionalmente garantizada, la técnica empleada por el legislador para dar entrada a los Ayuntamientos en la ordenación de las Contribuciones Territoriales consideradas. Tal intervención municipal era y es constitucionalmente posible, pero no en los términos en que aquí se dispuso, mediante un pleno desapoderamiento del legislador en favor de la autonomía municipal —consagrada sin límites ciertos y, por tanto, desfigurada— para la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos» (FJ 5).

Finalmente, cabe señalar que el TC ha examinado también la constitucionalidad de esta Ley 24/83, con un motivo muy especial: el régimen jurídico-fiscal de Canarias. La STC 18/86 rechazó en este sentido el recurso interpuesto, por estimar que no es obligada la audiencia del Parlamento canario en la materia de tributos locales por no afectar a las peculiaridades del archipiélago canario.

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversos aspectos concretos en esta materia de Haciendas locales.

1. *Modificación de los beneficios tributarios existentes*

El Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales establecía en su disposición transitoria segunda, apartado c), la reducción de las exenciones y bonificaciones temporales de la deuda tributaria de la Contribución Territorial Urbana.

La primera ocasión en que se examina esta cuestión es la STC 6/83. En ella se debate, por un lado, la inconstitucionalidad material de la norma cuestionada —aspecto que es aquí el único que interesa— y, por otro, la inconstitucionalidad formal relativa al rango y forma de la norma, es decir, a que la modificación se efectúa por decreto-ley y no por ley —aspecto que no interesa en este momento y que se deja de lado—.

Respecto de la incompatibilidad material, dos son a su vez los principios constitucionales que la STC examina: seguridad jurídica, irretroactividad de normas e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En primer lugar, el TC declara que las bonificaciones tributarias no forman parte del patrimonio de los beneficiarios, no produciéndose violación del artículo 33 CE. Dice así:

«Por ello, no puede hablarse en puridad de un auténtico derecho a la bonificación tributaria o al manteni-

miento del régimen jurídico-tributario de bonificación, que pueda entenderse incorporado al patrimonio de los titulares del dominio —en nuestro caso, a la propiedad de viviendas de protección oficial— y del que éstos puedan entenderse privados en virtud de una norma como el Real Decreto-ley 11/1979, por lo cual se muestra como totalmente infundada la eventual idea de una violación del artículo 33 de la Constitución» (FJ 2).

Seguidamente el TC declara que el precepto impugnado no tiene efectos retroactivos, dado que no «incide sobre efectos jurídicos ya producidos y todavía no agotados o consumidos de las situaciones anteriores que perviven tras el cambio legislativo» (FJ 3).

Por otra parte, la irretroactividad debe entenderse en los justos términos constitucionales, que son los siguientes:

«Este Tribunal, en su sentencia de 20 de julio de 1981, ha dicho, ya que, cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional, hemos de tener en cuenta que el concepto de “derecho individual” que el artículo 9 menciona no puede confundirse con el *ius quaesitum*. El artículo 9.3 —en todo o en parte— alude a los derechos fundamentales del título I. El principio de irretroactividad del artículo 9.3, en cuanto a las leyes, concierne sólo a las sancionadoras no favorables y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno. Y en la sentencia de 4 de marzo de 1982 se dijo que basta rememorar los artículos 9.3 y 83.b) de la Constitución para convenir que el límite de la retroactividad *in peius* de las leyes no es general, sino que está referido únicamente a las leyes “ex post facto” sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Por lo demás, la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico, a la petrificación de situaciones dadas, consecuencias que son contrarias a la concepción que fluye del artículo 9.2» (FJ 3).

Esta doctrina es adoptada también en las STC 41/83 y 51/83, que son mera repetición de la anterior.

Incluso la doctrina de la retroactividad ha sido confirmada en la STC 126/87 (FJ 12 y 13).

2. *Doble imposición*

El TC ha declarado que el artículo 6.2 LOFCA, que prohíbe la doble imposición, no concurre cuando se trate de tributos locales, dado que la LOFCA «sólo prohíbe la duplicidad de tributación, por los mismos hechos imponible entre tributos autonómicos y tributos estables, pero no entre aquéllos y los tributos propios de las Haciendas Locales» (STC 37/87: Reforma agraria andaluza, FJ 14).

3. *Autorización para las operaciones de aval y crédito*

El tema que en ambos casos se plantea es a quién corresponde autorizar las operaciones de aval y de crédito que conciertan las Entidades Locales, si al Estado o si a las Comunidades Autónomas.

En cuanto al aval el TC ha señalado que esta materia se incluye dentro de las bases del régimen local establecidas por mor del artículo 149.1.18.ª CE y en el correspondiente título estatutario sobre tutela financiera de los entes locales (STC 56/83) (FJ 3).

De ello concluye el TC que la competencia corresponde a la Generalidad:

«La competencia de la Generalidad en el caso enjuiciado se apoya directamente en la que tiene asumida en el área de la tutela sobre los Entes locales y se constriñe a las de ejecución que, junto con las de desarrollo normativo y reglamentarias, dentro de las bases de régimen local, han sido asumidas por la Generalidad» (FJ 4.º).

Por el contrario, por lo que respecta a la autorización para concertar operaciones de crédito la STC 57/83 ha fallado declarando su titularidad en favor del Estado; bien es verdad que la autorización se exige para operaciones que superen el porcentaje establecido periódicamente por el Gobierno (el 25 por 100, art. 163 RD 3250/1976).

El TC se plantea, en primer lugar, la constitucionalidad de este control, sosteniendo lo que sigue:

«En este punto tenemos que recordar la sentencia del 2 de febrero de 1981 (que fue publicada en el “BOE” de 24), pues en ella [fundamento 15, f)] se consideró igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites al endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se supera estos límites, se sometan a autorización. Se dijo en esta sentencia que 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 una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica. Como se ve, el control es compatible con la autonomía y se orienta, junto al objetivo de preservar a los Ayuntamientos de endeudamientos comprometedores de su hacienda a otros supralocales, en el área del crédito y de la economía, y aun de la relación entre las haciendas públicas. De aquí que junto al título competencial referente a la tutela sobre los entes locales se hagan valer otros, como son el del artículo 149.1.11.ª (ordenación del crédito), el del artículo 149.1.13.ª (actividad económica) y lo que en el marco constitucional dispone el Estatuto de Autonomía respecto al régimen local (arts. 48.1 y 9.8) y a la ordenación del crédito (art. 10.4.º)» (FJ 4.º).

Lo que sucede en este caso es que sobre la competencia de régimen local prevalece la materia de crédito y actividad económica:

«Sin dejar de reconocer que mediante el establecimiento de límites al endeudamiento y el establecimiento de un régimen de autorización para las operaciones excluidas del régimen de libertad y para las que superan el indicado techo, se está incidiendo en la articulación de la Administración estatal o, en su caso, autonómica y Administración local, se destaca, en el caso del endeudamiento de estas Entidades locales, y de la apelación al crédito, otro aspecto más capital, cual es el de la ordenación del crédito y la economía en su conjunto, de modo que para evitar alteraciones del equilibrio económico financiero es necesario que el Estado articule los distintos componentes del sistema mediante la función de límites de endeudamiento y otros condicionamientos a las Entidades locales. Los títulos prevalentes serían entonces el competencial en materia de crédito y de actividad económica» (FJ 6).

Y que, finalmente, el acto de autorización corresponde «a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico», es decir, al Estado (FJ 6).

4. *Amparo de ciudadanos frente a actuaciones de la Administración Tributaria*

Dos son los casos en que, por vía del recurso de amparo, los ciudadanos han solicitado amparo del TC frente a las actuaciones de la Administración tributaria respecto de los tributos locales.

El primero de ellos, cronológicamente, es el contemplado y resuelto en la STC 8/1986, donde un ciudadano recurre contra los actos admi-

nistrativos del Consorcio Valencia-capital que le asignan nuevos valores catastrales a un inmueble de su propiedad a los efectos de la Contribución Territorial Urbana.

En esta STC el TC rechaza, en primer lugar, de forma radical la imputación realizada de que los actos impugnados violan la libertad de fijación de residencia, doctrina que reitera el ATC 182/86 respecto de la diversidad impositiva de las Comunidades Autónomas. El TC dice así:

«Entrando en el fondo de la cuestión planteada y comenzando por la invocada infracción del derecho reconocido en el artículo 19 de la CE, respecto de la que nada argumenta la recurrente, como destaca el Ministerio Fiscal, no puede sino suscribirse la tesis de este último acerca de la absoluta falta de fundamentación de la demanda. La libertad de elección de residencia que atribuye a los españoles el artículo 19 de la CE comporta la obligación correlativa de los poderes públicos de no adoptar medidas que restrinjan u obstaculicen ese derecho fundamental, pero ello no significa que las consecuencias jurídicas de la fijación de residencia hayan de ser, a todos los efectos, las mismas en todo el territorio nacional o, al menos, en un mismo municipio. La libertad de elección de la residencia implica, como es obvio, la de opción entre los beneficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que, materialmente o por decisión de los poderes públicos competentes, corresponden a los residentes en un determinado lugar o inmueble por el mero hecho de la residencia, derechos, obligaciones y cargas, que pueden ser diferentes en cada caso, en virtud de circunstancias objetivas y de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento. El hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio nacional hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, lo que normalmente se corresponde con la atribución de mayores beneficios o de una situación de hecho más ventajosa, no limita o restringe su derecho a la libre elección de residencia, aun cuando no consideren legalmente exigibles las obligaciones que por razón de la residencia se les imponen» (FJ 3.º).

Es, pues, elemento esencial para enjuiciar los actos impugnados el principio de igualdad. A este fin el TC fija la doctrina sobre este principio (FJ 4.º) y tras ello examina el caso concreto. El TC concluye que en este caso la aplicación de los nuevos valores catastrales por zonas de un gran municipio (como Valencia) o en distintos municipios que no es simultánea no significa por sí sola la vulneración del principio de igualdad jurídica. En definitiva, ello es porque «se trata, por el contrario, de una desigualdad de hecho producida por la aplicación

no discriminatoria de una norma jurídica cuyo contenido tampoco vulnera el derecho fundamental invocado» (FJ 7.º).

El segundo caso se recoge en la STC 168/87, por el que un ciudadano solicita amparo en la impugnación de providencias de apremio del Ayuntamiento de Badajoz por impago de conceptos tributarios. Alega en contra de las citadas providencias y del proceso contencioso-administrativo subsiguiente la incongruencia, la falta de prueba y la denuncia de «prueba de hechos negativos» que se le exige. El TC desestima estas vulneraciones del artículo 24.1 CE y, en consecuencia, deniega el amparo solicitado.

A estas Sentencias hay que añadir diversos Autos en los que el TC ha inadmitido los recursos de amparo interpuestos por ciudadanos contra Ordenanzas y exacciones locales (ATC 338/82; 271/83; 109/86; 262/86; 461/87). Cabe destacar, por su especialidad, el ATC 81/85 en el que el recurrente en amparo es un Ayuntamiento que entiende que la prescripción en materia tributaria discrimina a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones tributarias de aquellos que no lo hacen.

Por último, destaca por su importancia el ATC 647/86, relativo a la publicidad de las Ordenanzas Fiscales. Este ATC señala en relación en el argumento de la vulneración del artículo 24.1 CE (por conexión en el 9.3 CE) por la no publicación íntegra de las Ordenanzas en el «BOE» lo siguiente:

«Por ello no tiene sentido, como fundamento de la pretendida publicación íntegra de las Ordenanzas en el «BOE», la afirmación de la actora tendente a conferir al principio de publicidad de las normas el carácter de “derecho fundamental del sujeto pasivo del impuesto, cuyo desconocimiento origina indefensión”, ya que, de un lado, dicho principio no tiene la naturaleza de derecho fundamental tutelable en un recurso de amparo (ni del mismo se deriva como consecuencia inconclusa la necesidad de publicar *in toto* las Ordenanzas municipales) y, de otro, la mencionada tesis se compadece mal con el tenor del artículo 7.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales —cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada por la parte recurrente— aplicado por la Sentencia impugnada en ejercicio de la competencia exclusiva que a los Jueces y Tribunales reconoce el artículo 117.3 de la Constitución.»

VIII. RELACIÓN CRONOLÓGICA DE SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RELATIVOS A ENTES LOCALES

1980

ATC 13/80, de 24 de septiembre (RA): Ayuntamientos son poderes públicos.

ATC 21/80, de 30 de septiembre (RA): Autonomía local.

1981

- STC 4/81, de 2 de febrero (RI): Autonomía local (legislación preconstitucional de régimen local).
 STC 14/81, de 29 de abril (CI): Autonomía local (suspensión gubernativa de acuerdos).
 STC 32/81, de 28 de julio (RI): Diputaciones provinciales (Cataluña).
 STC 20/81, de 11 de junio (RA): Función pública (derechos pasivos).

1982

- STC 33/82, de 8 de junio (CC): Competencias locales (sanidad alimentaria).
 STC 54/82, de 26 de julio (CC): Función pública.
 STC 57/82, de 27 de julio (CC): Función pública.
 STC 84/82, de 23 de diciembre (RI): Competencias locales (transferencia o delegación por el Estado).
 ATC 159/82, de 29 de abril (CC): Función pública.
 ATC 212/82, de 9 de junio (RA): Concejales (deber de abstención).
 ATC 214/82, de 15 de junio (CI): Ayuntamientos (multas de tráfico).
 ATC 251/82, de 16 de julio (RA): Función pública (Secretarios).
 ATC 296/82, de 6 de octubre (RA): Concejales (suspensión del acuerdo de su cese).
 ATC 307/82, de 13 de octubre (RA): Obras municipales (proyectos técnicos).
 ATC 338/82, de 10 de noviembre (RA): Ordenanzas fiscales.
 ATC 381/82, de 1 de diciembre (RA): Cese arrendatario de percepción de tributos municipales.
 ATC 383/82, de 1 de diciembre (RA): Expediente disciplinario.

1983

- STC 5/83, de 4 de febrero (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 6/83, de 4 de febrero (CI): Haciendas locales (bonificaciones tributarias).
 STC 10/83, de 4 de febrero (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 16/83, de 10 de marzo (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 19/83, de 14 de marzo (RA): Entidades locales (exención de depósito previo para recurrir).
 STC 20/83, de 15 de marzo (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 25/83, de 7 de abril (CC): Función pública (Cuerpos Nacionales de Administración Local).
 STC 28/83, de 21 de abril (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 29/83, de 26 de abril (RA): Elecciones locales (cese concejales: art. 11.7 LEL).

- STC 33/83, de 4 de mayo (RA): Función pública (derechos pasivos).
 STC 30/83, de 26 de abril (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 38/83, de 16 de mayo (RA): Elecciones locales (cese de concejales: art. 11.7 LEL).
 STC 41/83, de 18 de mayo (CI): Haciendas locales (bonificaciones tributarias).
 STC 42/83, de 20 de mayo (CC): Competencias locales (sanidad).
 STC 51/83, de 14 de junio (CI): Haciendas locales (bonificaciones tributarias).
 STC 56/83, de 28 de junio (CC): Ayuntamientos: autorización de operaciones de aval.
 STC 57/83, de 28 de junio (CC): Ayuntamientos: autorización de operaciones de crédito.
 STC 75/83, de 3 de agosto (CI): Función pública.
 STC 76/83, de 5 de agosto (RPI): LOAPA.
 STC 82/83, de 20 de octubre (RA): art. 64 LJCA (emplazamiento a Corporaciones locales).
 STC 85/83, de 25 de octubre (CC): Función pública.
 ATC 120/83, de 21 de marzo (RPI): Elecciones locales.
 ATC 267/83, de 8 de junio (RA): Cargos locales: aforamiento jurisdiccional.
 ATC 268/83, de 8 de junio (RA): Cargos locales: aforamiento jurisdiccional.
 ATC 269/83, de 8 de junio (RA): Subasta de bienes por deudas tributarias.
 ATC 271/83, de 8 de junio (RA): Ordenanzas fiscales.
 ATC 436/83, de 28 de septiembre (RA): Elecciones locales.
 ATC 518/83, de 2 de noviembre (RA): Elecciones locales (elección de Alcalde).
 ATC 563/83, de 16 de noviembre (RA): Elecciones locales.
 ATC 628/83, de 14 de diciembre (RA): Sanciones administrativas.

1984

- STC 18/84, de 7 de febrero (RA): Cajas de Ahorros.
 STC 22/84, de 17 de febrero (RA): Inviolabilidad de domicilio.
 STC 42/84, de 23 de marzo (RA): Función pública (derechos pasivos).
 STC 67/84, de 7 de junio (RA): Urbanismo (ejecución de sentencias).
 STC 77/84, de 3 de julio (CC): Urbanismo (competencias).
 STC 89/84, de 28 de septiembre (RI): Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
 STC 90/84, de 5 de octubre (RA): Función pública (huelga).
 STC 100/84, de 8 de noviembre (RI): Incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
 STC 117/84, de 5 de diciembre (CC): Régimen Local (distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas).
 ATC 6/84, de 11 de enero (RA): Elecciones locales (cese de Alcalde).
 ATC 58/84, de 1 de febrero (RA): Función pública (retribuciones).

- ATC 89/84, de 15 de febrero (RA): Función pública (concurso restringido).
 ATC 233/84, de 11 de abril (RA): Autonomía Local (función pública).
 ATC 355/84, de 7 de junio (CC): Urbanismo (art. 180.2 LS).
 ATC 402/84, de 27 de junio (RA): Función pública (contratados administrativos).
 ATC 430/84, de 11 de julio (RA): Cargos locales (aforamiento jurisdiccional).
 ATC 603/84, de 17 de octubre (RA): Ordenanzas fiscales.
 ATC 738/84, de 28 de noviembre (RA): Función pública (ingreso).
 ATC 741/84, de 28 de noviembre (RA): Función pública (retribuciones).

1985

- STC 8/85, de 25 de enero (RA): Elecciones locales.
 STC 32/85, de 6 de marzo (RA): Comisiones Informativas Municipales.
 STC 98/85, de 29 de julio (RPI): Ley Orgánica de Libertad Sindical (FJ 17).
 STC 179/85, de 19 de diciembre (RI): Haciendas locales.
 ATC 81/85, de 6 de febrero (RA): Haciendas locales (plusvalía).
 ATC 83/85, de 6 de febrero (RA): Cargos locales: aforamiento jurisdiccional.
 ATC 135/85, de 27 de febrero (RA): Ayuntamientos (titularidad de derechos fundamentales).
 ATC 429/85, de 3 de julio (RA): Elecciones locales (cese de Alcalde).
 ATC 538/85, de 24 de julio (RA): Elecciones locales (cese de Alcalde).
 ATC 700/85, de 16 de octubre (RA): Cargos locales: aforamiento jurisdiccional.
 ATC 701/85, de 16 de octubre (RA): Elecciones locales (cese de Alcalde).
 ATC 735/85, de 23 de octubre (RA): Elecciones locales (cese de Alcalde).
 ATC 791/85, de 13 de noviembre (RA): Corporaciones locales: derecho al juez ordinario.
 ATC 813/85, de 20 de noviembre (RA): Elecciones locales (cese de concejales).
 ATC 843/85, de 27 de noviembre (RA): Corporaciones locales (art. 24 CE).

1986

- STC 6/86, de 21 de enero (RA): Función pública (derechos pasivos).
 STC 8/86, de 21 de enero (RA): Haciendas locales (libertad de residencia y principio de igualdad).
 STC 18/86, de 6 de febrero (RA): Haciendas locales (Canarias).
 STC 28/86, de 20 de enero (RA): Elecciones locales.
 STC 35/86, de 21 de febrero (RA): Haciendas locales (arbitrio de radiación).
 STC 56/86, de 13 de mayo (CC): Urbanismo (art. 180.2 LS).
 STC 99/86, de 11 de julio (RI): Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
 STC 152/86, de 4 de diciembre (CI): Haciendas locales.

- STC 153/86, de 4 de diciembre (CI): Haciendas locales.
STC 165/86, de 18 de diciembre (CC): Función pública (órganos de representación).
STC 167/86, de 22 de diciembre (RA): Función pública.
ATC 109/86, de 5 de febrero (RA): Haciendas locales (plusvalía).
ATC 262/86, de 19 de marzo (RA): Haciendas locales (querrela criminal por prevaricación y malversación de fondos).
ATC 647/86, de 23 de julio (RA): Haciendas locales (Ordenanzas fiscales).

1987

- STC 19/87, de 17 de febrero (CI): Haciendas locales.
STC 27/87, de 27 de febrero (RI): Diputaciones provinciales (Valencia).
STC 37/87, de 26 de marzo (RI): Haciendas locales (FJ 14).
STC 59/87, de 19 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 61/87, de 20 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 67/87, de 21 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 70/87, de 23 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 71/87, de 23 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 72/87, de 23 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 73/87, de 23 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 76/87, de 25 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 78/87, de 26 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 80/87, de 27 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 81/87, de 27 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 82/87, de 27 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 85/87, de 29 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 86/87, de 1 de junio (RA): Elecciones locales.
STC 99/87, de 11 de junio (RI): Función pública (Ley 30/84).
STC 165/87, de 27 de octubre (RA): Asociaciones de vecinos (FJ 6).
STC 168/87, de 29 de octubre (RA): Haciendas locales (reclamaciones tributarias).
STC 169/87, de 29 de octubre (RA): Elecciones locales.
STC 193/87, de 9 de diciembre (RA): Función pública (Secretarios).
ATC 371/87, de 25 de marzo (RA): Función pública (promoción profesional).
ATC 461/87, de 22 de abril (RA): Haciendas locales (Ordenanzas fiscales).
ATC 525/87, de 6 de mayo (RA): Elecciones locales (cese de Alcalde).
ATC 867/87, de 8 de julio (RA): Haciendas locales (Ordenanza sobre arbitrio con fines no fiscales).
ATC 1110/87, de 13 de octubre (RA): Ayuntamientos: clausura de local.
ATC 1325/87, de 23 de noviembre (RA): Bienes de dominio público (vídeo comunitario).

1988

- STC 1/88, de 13 de enero (RA): Elecciones locales.
STC 11/88, de 2 de febrero (RA): Reclamación administrativa previa.
STC 34/88, de 1 de marzo (RA): art. 64 LJCA (emplazamiento a Corporaciones locales).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y ENTES LOCALES

- STC 48/88, de 22 de marzo (RI): Cajas de Ahorros.
STC 49/88, de 22 de marzo (RI): Cajas de Ahorros.
STC 99/88, de 31 de mayo (RA): Función pública (retribuciones).
STC 102/88, de 8 de junio (CC): Función pública (órganos de representación).
STC 142/88, de 12 de julio (RI): Defensor del Pueblo (Aragón).
STC 157/88, de 15 de septiembre (RIC): Defensor del Pueblo.
STC 158/88, de 15 de septiembre (CC): Función pública (órganos de representación).
STC 172/88, de 3 de octubre (RA): Reglamento Orgánico Municipal.
STC 180/88, de 11 de octubre (RA): Elecciones locales.
STC 187/88, de 17 de octubre (RI): Tribunal de Cuentas (Cataluña).
STC 197/88, de 24 de octubre (RA): Elecciones locales (exposición municipal de carácter electoral).
STC 207/88, de 8 de noviembre (RA): Función pública.
STC 213/8, de 11 de noviembre (RI): Autonomía Local (urbanismo).
STC 259/88, de 22 de diciembre (Impugnación art. 161.2): Autonomía Local (urbanismo).
ATC 106/88, de 20 de enero (RA): Ayuntamientos (derechos fundamentales).
ATC 383/88, de 24 de marzo (RA): Reclamación administrativa previa.
ATC 408/88, de 18 de abril (RA): Actividades MINP.
ATC 779/88, de 20 de junio (RA): Función pública.

1989

- STC 15/89, de 26 de enero (RI): Competencias locales (Consumidores y Usuarios) (FJ 11).
STC 23/89, de 2 de febrero (RA): Bienes de dominio público (concurso para uso privativo).
STC 24/89, de 2 de febrero (RA): Elecciones locales.
STC 58/89, de 16 de marzo (RA): Sanciones administrativas.
STC 68/89, de 19 de abril (RA): Función pública (derechos pasivos).
STC 71/89, de 20 de abril (RA): Elecciones locales.
STC 79/89, de 4 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 93/89, de 22 de mayo (RA): Elecciones locales.
STC 115/89, de 22 de junio (RA): Función pública (retribuciones).
STC 133/89, de 19 de junio (RA): Cajas de Ahorros.
STC 149/89, de 22 de septiembre (RA): Ejecución de Sentencias.
STC 170/89, de 19 de octubre (RI): Autonomía local (Ordenación del territorio).
STC 185/89, de 13 de noviembre (RA): Declaración de persona *non grata*.
STC 214/89, de 21 de diciembre (RI): Régimen Local (LBRL 7/85).

1990

- ATC 16 de enero de 1990: aclaratorio de la STC 214/89.

Martín M.^a RAZQUIN LIZARRAGA

