



YEREGUI HERNÁNDEZ, Maria

Administrazio Zuzenbideko irakasle laguna
Euskal Herriko Unibertsitatea
Manuel de Lardizabal 2
20018 Donostia
myeregui@sd.ehu.es

BIBLID [1137-1951 (2004), 12; 55-70]

Sarrera eguna: 2003.10.03
Onarpen eguna: 2004.05.10

Toki-autonomiaren babes konstituzionala

(Constitutional protection of the local autonomy)

Zan honen helburua, toki-autonomiak lege-mailako arauen aurrean duen babes konstituzionalari buruz hausnartzea da, 7/1999 Lege Organikoak arautu duen toki-autonomia babesteko gatazkaren argitan. Prozesu konstituzional honek udal eta probintziei aukera ematen die Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urratzen duten Estatuko eta Autonomia Erkidegoko lege mailako arauak Konstituzio Auzitegiaren aurrean zuzenean inpugnatzeko. Auzitegi honek, dena den, ez du oraingoz gisa honetako gatazkarik ebatzi.

Giltza hitzak: Toki-erakundeak. Toki-autonomia. Espainiar Konstituzioa. Konstituzio Auzitegia.

Este trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la protección constitucional de la autonomía local frente a normas con rango de ley, a la luz del conflicto en defensa de la autonomía local que ha sido regulado por la Ley Orgánica 7/1999. Este proceso constitucional permite a los municipios y provincias impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional las normas con rango de ley estatales y autonómicas que consideren lesivas para su autonomía constitucionalmente garantizada. Hasta el momento, el Tribunal Constitucional no ha resuelto ninguno de los conflictos planteados en defensa de la autonomía local.

Palabras clave: Entidades locales. Autonomía local. Constitución Española. Tribunal Constitucional.

Ze but de ce travail est de réfléchir sur la protection constitutionnelle de l'autonomie locale face à les normes ayant le rang de loi, à la lumière du conflit en défense de l'autonomie locale stipulé par la Loi Organique 7/1999. Ce processus constitutionnel permet aux communes et provinces de contester directement devant le Tribunal Constitutionnel les normes étatiques et autonomes ayant le rang de loi qu'ils considèrent préjudiciables pour leur autonomie constitutionnellement garantie. Jusqu'à maintenant, le ce Tribunal n'a pas résolu les divers conflits instaurés en défense de l'autonomie locale.

Mots clés: Organismes locaux. Autonomie locale. Constitution Espagnole. Tribunal Constitutionnel.



1. Toki-autonomia babesteko gatazka arautzeko arrazoia eta proposatutako formula juridiko desberdinen aipamena: 1.1. Toki-autonomia babesteko gatazka arautu aurretik toki-erakundeek lege mailako arauak aurkatzeko zituzten bideen eta beren eraginkortasunaren hausnarketa. 1.2. Toki-erakundeek beren autonomia lege mailako arauen aurrean modu eraginkorrago batean babestu ahal izateko proposatu ziren formula juridiko desberdinen aipamena. 1.3. Toki-autonomia babesteko gatazka arautzeko Gobernuaren lege aurreproiektu desberdinak. 2. **Toki-autonomia babesteko gatazkaren izaera juridikoa.** 3. **Toki-autonomiari eragiten dioten arauen konstituzionaltasun kanona.**

1. Toki-autonomia babesteko gatazka arautzeko arrazoia eta proposatutako formula juridiko desberdinen aipamena

Jakina da Espainiar Konstituzioak udal eta probintziei aitortzen dien autonomiaren edukia eta irismena zehaztea, legegile estatal eta autonomikoei dagokiela, doktrina espainiarrak eta Konstituzio Auzitegiak Espainian aplikagarri

egin duten berma instituzionala eta Konstituzioaren markoa errespetatuz. Modu honetan, autonomia lokalaren edukia eta irismena askatasun handiz baldintza dezaketen lege mailako arauen aurrean, espainiar ordenamenduak, 1999. urtean toki-autonomia babesteko gatazka deritzan prozesu konstituzionala arautu aurretik, lurralde mailako toki-administrazioei, beren autonomia babesteko eskaintzen zizkien bitartekoen nahikotasun eza eta desegokitasuna kritikatu zuen doktrinaren sektore handi batek, tokiko administrazio-erakundeei beren autonomia urra ziezaieketen lege mailako arauak Konstituzio Auzitegiaren aurrean zuzenean aurkatzeko ezintasunean oinarrituz¹.

Izan ere, tokiko administrazio-erakundeek beren autonomia urratzen duten egintza eta erregelamendu estatal eta autonomikoak Administrazioarekiko auzien jurisdikzioan zuzenean nahiz zeharka aurkatzeko aukera eraginkorra izan duten bitartean², lege mailako arauak jurisdikzio konstituzionalaren aurrean aurkatzeko bideak zeharkakoak eta mugatuak izan dira³, 7/1999 Lege Organikoak toki-autonomia babesteko gatazka arautu arte.

Beste autore askoren artean, oso esanguratsua da zentzu honetan F. SOSA WAGNERek autonomia lokala babesteko espainiar ordena-

- Beste autore askoren artean, ondorengo iritziak ikus litezke: CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. "El debate sobre la autonomía municipal", In: *RAP*, 147 zk., 1998; 78. or.; FANLO LORAS, A. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madril: CEC, 1990; 334-347 orr.; FERNÁNDEZ CORONADO, M.; LEAL, I. eta BRUN, G. "El acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: la propuesta de la FEMP", In: *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local. Documentos Pi i Sunyer*, 3. zk., Bartzelona: Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudies Autonomics i Locals, 1997; 67. or. eta hurr.; FONT I LLOVET, T. "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", In: *Defensa de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madril: INAP, 1997; 89-91 orr.; GARCÍA ROCA, J. "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", In: *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, Madril: INAP, 1997, bereziki 15, 17-19, 25-29 eta 51. orr.; "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", In: *Justicia Administrativa. Lex Nova*, zk. berezia, 2000; 6-9 orr., bereziki 8. or.; "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", In: *REALA*, 282 zk., 2000; 53-54 orr.; PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y autonomías locales*, Madril: IEAL, 1981; 146-151 orr.; "Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley básica de régimen local", In: *Informe sobre el Gobierno Local*, Madril: MAP, 1992; 333 or. eta hurr.; "El régimen jurídico de la administración local, hoy", In: *Sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madril: Universidad Carlos III de Madrid, BOE, 1997; 535. or. eta hurr.; "La protección jurídica de la Autonomía Local en el Derecho español", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko obra kolektiboan argitaratua; 125 orr.; eta PÉREZ TREMP, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional* lanarekin batera argitaratutako L. PAREJO ALFONSOren "Defensa de la autonomía local" izenburua daraman Komunikazioa, Madril: Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1998; 105-106 orr.; PEREZ TREMP, P. "Autonomía local y procesos constitucionales", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 55. or.; *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lan kolektiboa; 18-19 orr.; PORRAS RAMÍREZ, J. M. *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madril: Civitas, 2001; 47-62. orr., bereziki 47-48. orr.; PULIDO QUECEDO, M. *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Elcano: Aranzadi, 1999; 20. or.; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. besteak beste, "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios", R. GÓMEZ-FERRER MORANTEk zuzendutako *La provincia en el sistema constitucional*, Madril: Diputació de Barcelona-Civitas, 1991; 467 eta 488. orr.; SALAS, J. "Defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", In: *REALA*, 245 zk., 1990; 20. or.; SÁNCHEZ MORÓN, M. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madril: Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1990; 167-170 orr.; F. SOSA WAGNERek ere toki-erakundeek beren autonomia lege mailako arauen aurrean babesteko tresna eraginkorren inexistencia kritikatu du bere hainbat lanetan, besteen artean, ikus "La autonomía local", In: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, IV. lib., Madril: Civitas, 1991; 3214-3215 orr.
- Espainiar Konstituzioko 106.1 eta 153.c) artikuluetan modu orokorrean bermatzen den legaltasun kontrolean, Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeko 63.2 artikuluan eta Administrazioarekiko auzien jurisdikzioa arautu duen 29/1998 Legeko 1, 19.e), 25, 26 artikuluetan eta hauekin lotutako besteetan oinarrituz.
- Konstituzio Auzitegiaren 32/1981 Epaiak, uztailaren 28koak, adierazi zuenez, toki-erakundeei Konstituzioak bermatzen dien autonomia eskubidea Espainian "no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley" (5. Oinarri Juridikoa). Gainera, lege mailako arauak Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkatzeko toki-erakundeek dituzten aukerak modu murrizgarri batean interpretatu ditu aipaturiko Auzitegiak, Estatu Kontseiluaren 1998ko ekainaren 18ko Irizpenean adierazten den bezala: "es notoria la interpretación estricta —y hasta restrictiva— que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido realizando respecto de las posibilidades directas de defensa ante dicha instancia de la autonomía local por las Entidades que la tienen reconocida".

menduak bere egin duen berma instituzionalaz adierazi duen iritzia:

“Garantía institucional restringida o limitada es el matiz que introduzco en esta expresión de libre circulación en España. Porque la “guinda” del sistema (...) es el derecho de rechazo de las propias Corporaciones locales contra las invasiones a su autonomía, lo que nuestro Ordenamiento sólo muy deficientemente permite al no existir, como bien se sabe, un acceso directo de las corporaciones locales españolas ante el TC y reducir por ello sus posibilidades defensivas (...). Esta limitación es muy importante y no se la puede pasar por alto. (...) sería necesario habilitar la reforma necesaria para permitir el acceso directo de las Corporaciones locales a la justicia constitucional, pues (...) es ésta la guinda de la configuración de la autonomía local como garantía institucional, que sin ella pierde buena parte de su sentido”⁴.

7/1999 Lege Organikoaren bidez Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa aldatu eta toki-autonomia babesteko gatazka arautu aurretik, toki-erakundeek beren autonomia urra lezaketen lege mailako arauak aurkatzeko zituzten bideak aski ezagunak direnez, jarraian modu sintetikoan aipatu besterik ez ditugu egingo bide horiek planteatzen dituzten arazo garrantzitsuenak (1.1.); ondoren, toki-erakundeek, beren autonomia, lege mailako arauen aurrean modu eraginkorrago batean babestu ahal izateko proposatu ziren formula juridiko desberdinak laburki adieraziko ditugu (1.2.), toki-autonomia babesteko prozesu konstituzionala arautzeko helburuarekin Gobernuak prestatu zituen aurreproiektu desberdinen berri emanaz ere (1.3.). Bigarrenez, 7/1999 Lege Organikoaren bidez arautu zen toki-autonomia babesteko gatazkaren izaera juridikoa aztertzeari ekingo diogu (2), eta, azkenik, toki-autonomiari eragiten dioten lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzean erabili beharreko konstituzionaltasun kanon edo parametroari buruz hausnartuko dugu (3)⁵.

1.1. Toki-autonomia babesteko gatazka arautu aurretik toki-erakundeek lege mailako arauak aurkatzeko zituzten bideen eta beren eraginkortasunaren hausnarketa

Jurisdikzio arrunteko auzi bat ebazteko erabakigarria den Estatu edo autonomia erkidegoetako lege mailako arau batek Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urratzen duenaren ustea sortuz gero, jakina da auzian alderdi diren toki-erakundeen ordezkariak eska diezaieketela auzia ebazteko eskudunak diren epaileei, konstituziokontraktasuneko arazoaren bidez lege mailako araua Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurka dezatela, Espainiar Konstituzioaren 163. artikulua-
ren eta Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 35. eta hurrengo artikuluen arabera. Halere, konstituziokontraktasuneko arazoa edozein toki-erakunderi bere autonomiaren eremua lege mailako arau estatal eta autonomikoen aurrean babesteko erabilgarria izan dakioken arren, bere eraginkortasuna ez da erabatekoa. Izan ere, jakina den bezala, kasu zehatza ebatzi behar duen epaile edo auzitegia da konstituziokontraktasuneko arazoa jartzeko erabakian azken hitza duena, eta toki-erakundearen eskaera aurrera ez eramateak, ez luke konstituziokontraktasuneko arazoaren aurkezpena eskatzen duenaren babes judizial eraginkorrerako eskubidearen urrapenik suposatuko.

Bestetik, jakina da ere, toki-erakundeek konstituziokontraktasuneko errekurtsioa zuzenean jartzeko legitimaziorik ez dutela, legitimazio hori Konstituzioak 162.1.a) artikuluan zehaztutako subjektuek bakarrik baitute⁶. Gainera, Konstituzio Auzitegiak konstituziokontraktasuneko helegitea jartzeko legitimazioa duten subjektuen interpretazio murrizkor bat egin du, subjektu legitimatuen zerrenda *numerus clausus* dela adieraziz eta toki-erakundeek aipaturiko errekurtsorik jartzeko legiti-

4. “La autonomía local”, In: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, IV. lib., arestian aipaturiko lana; 3214-3215 orr. A. J. GÓMEZ MONTORO, aldiz, ez dator aurreko iritziarekin bat; izan ere, bere hitzetan, “la existencia de una garantía institucional conduce, evidentemente, a la necesidad de controlar al legislador, que no puede vaciar de contenido las previsiones constitucionales. Más dudoso es que deba llevar a la articulación de legitimaciones para que los entes protegidos por dicha garantía puedan impugnar directamente las leyes que les afecten. Una argumentación de este tipo debería llevar a que, asimismo, se establecieran acciones para que pudieran acudir al Tribunal Constitucional las Universidades, los Colegios Profesionales, las Fundaciones, las familias y todas las demás instituciones que gozan de una garantía de esta naturaleza. (...) En última instancia, parece obligado diferenciar entre la garantía constitucional de la autonomía local y la existencia de una acción que habilite a los entes locales para impugnar leyes ante el Tribunal Constitucional. Es evidente que nuestra Constitución exige la primera y no la segunda” [“La garantía constitucional de la autonomía local (Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Reforma de la LOTC)”, In: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1999, 1. zk.; 37-38 orr.].
5. Toki-autonomia babesteko gatazkaren ezaugarri prozesalak (objektua, legitimazioa, gatazkaren formalizaziorako galdakizunak, izapidetzea eta epaia-
ren edukia) laster argia ikusiko duen beste lan batean aztertu dira, lana bere osotasunean argitaratzea ezinezkoa izan baita bere luzera dela-eta.
6. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 32. artikulua garatzen duena, baina Konstituzio 162.1.a) artikuluan aipatzen ez diren subjektuei legiti-
maziorik esleitu gabe.

maziorik ez dutela garbi utziz⁷. Ondorioz, konstituziokontakotasun helegitea zuzenean jartzeko legitimazioa Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikuluan aipatzen ez diren subjektu berriei zabaldu nahi izanez gero, Konstituzioaren erreformara jo beharko litzateke.

Halere, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 1999ko erreforma aurretik, lurralde mailako toki-erakundeek bazuten zeharkako bide bat –izaten jarraitzen dutena, jakina den bezala– Konstituzioak bermatutako autonomia lokala urratzen dutela deritzoten lege estatal eta autonomikoen aurka konstituziokontakotasuneko helegitearen aurkezpena eskatzeko⁸, praktikan erabilgarria izan ez dena.

Hain zuzen ere, Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeko 63.3 eta 119 artikuluen arabera, lurralde mailako toki-erakundeek, Toki Administrazioaren Batzorde Nazionalaren bitartez, Konstituzioaren 162.1.a) artikuluen arabera legitimatuta dauden organoei, konstituziokontakotasuneko helegitea jar dezaten eska diezaiekete, beren autonomia urratzen dutela deritzoten lege mailako arauen aurka. Baina eskera honek, Konstituzio Auzitegiaren 214/1989 Epaiaren arabera, izaera loteslerik ez duenez, eta eskaera-hartzaileei inolako obligazio juridikorik sorrarazten ez dienez –ezta eskaerari erantzutekoa ere–, aukera honek praktikan ez du eraginkortasunik izan⁹. Jakina den bezala, eskubi-de hau askoz ere eraginkorragoa izango litzateke

eskaera-hartzaileek Toki Administrazioaren Batzorde Nazionalaren bitartez toki-erakundeek egindako eskaerari erantzuteko eta beren erantzuna arrazoitzeko obligazioa balute¹⁰.

Bestetik, Toki Administrazioaren Batzorde Nazionalaren funtzionatzeko moduaren ondorioz, praktikan zaila gertatzen da Batzorde hau akordioaren bat hartzera eta bere borondatea adieraztera iristea konstituziokontakotasuneko errekurtsioa aurkezteko hiru hilabeteko epe laburrean. Nabaria da honelako atzerapen batek toki-erakundeek ekimenaren bideragarritasuna zalantzan jarriko lukeela¹¹.

Autore batzuek adierazi duten bezala, toki-erakundeek ikuspegitik aipaturiko bidea erabiltzea baino askoz ere errazagoa eta ziurragoa da kideko ideologia duten parlamentariei, toki-autonomiaren aurkako jotzen duten lege mailako araua, Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurka dezaten eskatzea; baita helburu berdinarekin Gobernuo Presidenteari eta Herriaren Defendatzaileari eskaera informalak egitea ere¹².

Bestetik, autonomia lokala urratzen duen lege mailako arau baten aurka Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikuluko organo legitimatuak konstituziokontakotasuneko errekurtsioa edo epaile eta auzitegiak konstituziokontakotasuneko arazoa epe barruan eta forma egokian jartzera iritsiko balira ere, orain arte Konstituzio Auzitegiak mantendu duen irizpidearen arabera, badirudi toki-erakundeek ezin-

7. Konstituzio Auzitegiak konstituziokontakotasun errekurtsioa jartzeko legitimazioaren inguruan sor liteken edozein zalantza zentzu honetan argitu du: *“El art. 162.1 a) de la C.E. y el art. 32.2 de la LOTC han diseñado el contorno de la legitimatio ad causam de manera expresa y concreta para poder válidamente interponer el proceso de inconstitucionalidad por vía directa ante este Tribunal (...). Existe, pues, un numerus clausus, taxativo y riguroso, vedando que la inconstitucionalidad pueda ser pedida directamente por los ciudadanos a título individual y por cualesquiera otras personas jurídicas, públicas o privadas, fuera de las expresamente previstas (...). Las Corporaciones locales o sus órganos no aparecen, pues, comprendidos en el grupo de quienes tienen asignada legitimación activa en este tipo de procesos”* (Konstituzio Auzitegiaren 320/1995 Autoa, abenduaren 12koa, 2. Oinarri Juridikoa). Zentzu berean, aipagarria da Konstituzio Auzitegiaren 1021/1987 Autoa, irailaren 22koa, Lurralde Historikoetako Batzar Nagusietako hauteskundeak arautu zituen 1/1987 Lege autonomikoaren aurka Bizkaiko Foru Aldundiak jarritako konstituziokontakotasuneko helegite baten ondorioz eman zena. Bizkaiko Foru Aldundiak, bere legitimazioaren oinarria, Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikuluko *“las Asambleas de las mismas”* (autonomia erkidegoetakoak) adierazpenean zetzala mantendu zuen, Foru Aldundiak ere adierazpen horretan sartzen zirela ulertuz. Baina Konstituzio Auzitegiak, 162.1.a) artikuluen hitzez-hitzezko adieran eta Konstituzioa sortzeko prozesuan eman ziren eztabaidetan oinarrituz, Bizkaiko Foru Aldundiak egiten zuen interpretazioa onartezina zela eta konstituziokontakotasuneko helegitea jartzeko legitimaziorik ez zuela adierazi zuen. Ondorioz, Bizkaiko Foru Aldundiak Konstituzio Auzitegiaren 1021/1987 Autoa suplikan helegin zuen, lege mailako arau baten bidez eskubide historikoen urrapena ekiditeko helburuarekin eta konstituziokontakotasuneko errekurtsioa jartzeko legitimazioa ukatzeak erabateko inefentsioa suposatzen zuela argudiatuz. Konstituzio Auzitegiak, 1987ko urriaren 14ko 1142/1987 Autoaren bidez, suplika helegitea ez zuen estimatu, Foru Aldundiek konstituziokontakotasuneko helegiteak jartzeko legitimaziorik ez dutela finkatuz.
8. Estatu Kontseiluaren hitzetan, *“una suerte de facultad de estímulo”* (1998ko ekainaren 18ko Irizpena).
9. Badirudi behin bakarrik eman dela aukera hau erabiltzeko ekimena eta Toki-Administrazioaren Batzorde Nazionalan bertan geratu zela, konstituziokontakotasuneko helegitea jartzeko organo legitimatuei eskaera egitera iritsi gabe.
10. Zentzu honetan, besteak beste, ikus GÓMEZ BARRO, G. *“Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales”*, In: *REDC*, 57 zk., 1999; 172 or.; eta PÉREZ TREMP, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 30. or.
11. Halere, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 33. artikuluar bigarren puntu bat erantsi dion 1/2000 Lege Organikoak, konstituziokontakotasuneko errekurtsioa jartzeko epea hiru hilabetetik bederatzir hilabetera luzatu du, Estatuko eta dagokion Autonomia Erkidegoko Administrazioen artean akordio batera iristen saiatzeko ukanbeharrak betetzen diren kasurako; supostu zehatz honetarako epe luzapenak erraztu egin lezake Toki Administrazioaren Batzorde Nazionalaren borondate adierazpena errekurtsioa jartzeko epean ahal izatea.
12. Kataluniako Udal Federakuntzak eta Nafarroako Udal eta Kontseiluen Federakuntzak bide haueetatik egin dituzten eskaera batzuei buruz, ikus PARRICIO RALLO, E. *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, *Documentos Pi i Sunyer*, 3.zk, arestian aipaturiko lana; 36-37 orr.; ikus baita ere PÉREZ TREMP, P. *“Autonomía local y procesos constitucionales”*, hainbat autoreren *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 60-64 orr., 61. or. bereziki, eta *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipatua, 31. or.

go luketela prozesuan zuzenean parte hartu alderdi akzesorio edo laguntzailekide bezala¹³.

Konstituzio Auzitegiaren jarrera hau kritika-garria gerta liteke; batetik, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 81.1 artikulua laguntzailekide bezala parte hartzeko aukera prozesu guztientzako xedapen komunean arautzen duelako, eta, bestetik, Giza Eskubideen Europako Auzitegiak, 1993ko ekainaren 23ko Epaia bidez, espainiar Estatuaren kondena zuelako, konstituzio kontraktotasuneko arazo bat aurkezteko eskatu zuen alderdiari prozesu konstituzionalaren izapidetzean entzuna izateko eskubidea ez eskaintzeagatik, eta, modu honetan, Giza Eskubideen Babeserako Europako Hitzarmeneko 6.1 artikuluko obligazioa ez betetzeagatik¹⁴.

Azkenik, ez babes errekurtoa, ezta Estatu eta autonomia erkidegoen arteko eskuduntza gatazka ere, ez dira lege mailako arauen aurrean toki-autonomia babesteko prozesu konstituzional egokiak, jakina den bezala, lege mailako arauak ezin baitira bi prozesu hauen objektu izan.

Azken prozesu hauen ezaugarri komun horretaz gainera, autonomia lokala ez da babes errekurtoen bidez babes daitezkeen eskubide eta askatasunen artean aurkitzen. Ondorioz, toki-erakundeek, pertsona juridiko izateagatik eskubideen subjektu diren heinean beren oinarriko

eskubide bat urratzean babes helegiterik jar dezaketen arren¹⁵, Konstituzio espainiarrak arrezagutako toki-autonomiaren babesa ezin da errekurto mota honen objektu izan, toki-autonomia ez baita Konstituzioko 14-29. artikulua bitarteko oinarriko eskubide eta askatasun publikoen artean kokatzen, ezta kontzientzia-eragozpenarene ere, jakina den bezala.

Ezagunak dira, halere, toki-autonomia Espainiar Konstituzioko 23.1 artikuluko oinarriko askatasunarekin harremanetan jarriaz, babes errekurtoen bidez toki-autonomia ere babes litekeela mantentzen duten iritziak¹⁶. Baina Konstituzio Auzitegiak oinarri bikoitz batekin ukatu du autonomia lokala babes errekurtoen bidez babesteko aukera: batetik, Konstituzio espainiarreko 23.1 artikuluko gai publikoetan zuzenean edo ordezkarien bidez parte hartzeko eskubidearen titular bakarrak hiritarrak direla adierazi du, eta eskubide hori, izaera individuala duen heinean, ezin eslehi dakiekeela pertsona juridikoei¹⁷; bestetik, Espainiar Konstituzioko 137, 140, 141 eta 142. artikuluetan aitortzen den toki-autonomiaren printzipioa, babes errekurtoaren bidez bermadaitezkeen oinarriko eskubide eta askatasun publikoen multzotik kanpo geratzen dela azpimarratu du¹⁸. Ildo berean, Estatu Kontseiluak autonomia lokala babes errekurtoen bidez babesteko bidearen desegokitasuna aldarrikatu du 1998ko ekainaren 18ko Irizpenean¹⁹.

13. Izan ere, Konstituzio Auzitegiaren doktrinaren arabera, *“la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta de las enunciadas en los arts. 162 C.E. y 32 y 34 de la LOTC, de cuya lectura claramente se infiere que no son posibles otras personaciones en los recursos de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos”*, Konstituzio Auzitegiaren 155/1998 Autoa 2. Oinarri Juridikoa (zentzu berean, Konstituzio Auzitegiaren 124/1981, 387/1982, 132/1983, 33/1986, 298/1988, 309/1987, 295/1992, 172/1995, 178/1996, 252/1996 eta 378/1996 Autoak). Autore batzuek, ordea, toki-erakundeek, 7/1985 Legeko 63.3 eta 119 artikuluen bidetik konstituzio kontraktotasuneko errekurtoaren aurkezpena eskatzeko duten gaitasuna ordezkarien prozesalaren supositu bat dela ulertuz, helegilearen laguntzailekide gisa parte hartzeko legitimazioa izan beharko luketela mantentzen dute. Zentzu honetan, besteak beste, ikus RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. *“La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios”*, In: *La Provincia en el sistema constitucional*, Madril: Diputació de Barcelona-Civitas, 1991; 471-474 orr.
14. Giza Eskubideen Europako Auzitegiaren 1993ko ekainaren 23ko Epaian adierazitako doktrinari jarraituz, Konstituzio Auzitegiaren 252/1996 eta 378/1996 Autoetako boto partikularretan, konstituzio kontraktotasuneko errekurto batean aurkatutako Legeak eragiten zion kolektiboari (Valentziako Etxeko Asistentzia Publikorako Sendagile Interinoren Elkartearen pertsonak) prozesuan parte hartzeko eta entzuna izateko aukera eskaintzearen alde agertu ziren bi magistratu, aurkatutako Legearen eta Konstituzio Auzitegiak emango zuen Epaiairen efektuak laguntzailekide moduan parte hartzeko eskubidea eskatu zuen kolektiboari zuzenean eta esklusiboki eragiten ziola ulertzeagatik.
15. Besteak beste, ikus MARTÍN-RETORTILLO, L. *“Las Corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo”*, In: *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, III. lib., Madril: Instituto de Estudios Fiscales, 1985; 1965-1990 orr. Botere Publikoen tutela judicialerako eskubideari buruz, ikus Konstituzio Auzitegiaren 175/2001 Epaia, uztailaren 26koa, eta J.M. ALEGRE ÁVILAK aipaturiko Epaia buruz egindako iruzkina, *“A vueltas con los derechos fundamentales de los poderes públicos: una nota (A propósito de la STC 175/2001, de 26 de julio)”*, In: *RVAP*, 61 zk., I. lib., 2001; 319-341 orr.
16. Zentzu honetan, L. PAREJO ALFONSOren arabera, Espainiar Konstituzioko 137, 140, 141 eta 142. artikuluek, toki-autogobernuaren bermea aitortzen duten heinean, giza-taldeek funtzio publikoetan parte hartzeko modu zehatz bat finkatzen dute. Ondorioz, Konstituzio espainiarreko 23.1 artikuluko gai publikoetan zuzenean edo sufragio unibertsalez hautatutako ordezkarien bidez parte hartzeko oinarriko eskubidearen titularak hiritar individualak diren arren, Konstituzioko 9.2 artikulua bidetik eta ordezkarien prozesalaren bidez, toki-erakundeek ere zabal dakieke titulatasun hori, gai publikoetan hiritarren parte-hartzea instituzionalizatzen duten erakunde ordezkariak diren heinean (*Garantía Institucional y Autonomías Locales*, arestian aipaturiko lana; 149-150 orr; ikus, baita ere, *“La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español”*, In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 127 or. eta hur., eta 11. oharra). Zentzu berean, baina beste oinarri batzuk erabiliz, MARTÍN MATEO, R. *“La garantía constitucional de las autonomías locales”*, In: *REVL*, 208 zk., 1980; 624-625 orr. Bi autore hauen proposamen doktrinalei buruz, ikus, baita ere, FANLO LORAS, A. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, arestian aipaturiko lana; 339-347 orr.; JIMÉNEZ CAMPO, J. *“Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español”*, In: *REDC*, 53 zk., 1998; 38-39 orr.; GARCÍA ROCA, J. *“El nuevo Conflicto en Defensa de la Autonomía Local”*, arestian aipaturiko lana, zeinetan adierazten duen Espainiar Konstituzioko 23.1 artikuluko eskubideen titularak hiritarrak direla soilik, bai indibidualki, baita giza-taldeetan elkarturik ere.
17. Ikus, besteak beste, Konstituzio Auzitegiaren 5/1983 Epaia, otsailaren 4koa, 3. Oinarri Juridikoa; 23/1983 Epaia, martxoaren 23koa, 4. Oinarri Juridikoa eta 51/1984 Epaia, apirilaren 25ekoa, 2. Oinarri Juridikoa.
18. Zentzu honetan, besteak beste, Konstituzio Auzitegiaren 21/1980 Autoa, irailaren 30ekoa; 269/1983 Autoa, ekainaren 8koa; 583/1983 Autoa, azaroaren 28koa; 233/1984 Autoa, apirilaren 11koa; 701/1985 Autoa, urriaren 16koa, eta 867/1987 Autoa, uztailaren 8koa, ikus daitezke.
19. Ondorengo hitzekin: *“... Pese a algunas opiniones a favor, el sistema consistente en canalizar la defensa de la autonomía local por vía del recurso de amparo, conectando dicha autonomía con derechos susceptibles de amparo (fundamentalmente el reconocido en el art. 23.1 de la Constitución), resulta a todas luces forzado y de difícil conciliación con el sentido estricto de la concepción de dichos derechos y del recurso de amparo...”*.

Azkenik, Estatuaren eta autonomia erkidegoen edo azken hauen arteko eskuduntza gatazkei dagokienez, jakina da toki-erakundeek ez dutela legitimaziorik Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko IV. Tituluko II. Kapituluan arautzen diren eskuduntza gatazkarik aurkezteko.

Ondorioz, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 1999ko erreformaren bidez toki-autonomia babesteko gatazka arautu aurretik, toki-erakundeek lege mailako arauen aurrean toki-autonomia babesteko zituzten aukerak aztertuz²⁰, Espainiako ordenamendu juridikoak, 1985eko urriaren 15eko Tokiko Autonomiaren Europako Gutuneko²¹ 11. artikuluko betekizunak²² nolabait asetzen zituela ondoriozta liteke²³; halere, nabaria da toki-erakundeek tresna eraginkor eta zuzenik ez zutela Konstituzioak aurrezagututako toki-autonomia lege mailako arauen aurrean babesteko,

funtsean konstituzio kontraktasuneko errekurtsioak eta konstituzio kontraktasuneko arazoak zuzenean aurkezteko legitimaziorik ez dutelako eta prozesu hauetan parte hartzeko aukerarik ematen ez zaielako²⁴.

1.2. Toki-erakundeek beren autonomia lege mailako arauen aurrean modu eraginkorrago batean babestu ahal izateko proposatu ziren formula juridiko desberdinen aipamena

Toki-erakundeei beren eskuduntzak urratzen dizkieten lege mailako arau estatal eta autonomikoen aurrean babes eraginkorrago bat

20. Ordenamendu espainiarrak Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 1999. urteko erreforma egin aurretik toki-autonomia babesteko eskaintzen zituen aukerei buruzko azterketa sakonagoak, besteak beste, ondorengo lanetan ikus daitezke: ARAGÓN REYES, M. "El tratamiento constitucional de la autonomía local", In: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, I. lib., Madrid: IEF, 1985; 492. or. eta hurr.; BANDRÉS, J. M. "Las cuestiones de inconstitucionalidad en defensa del principio de autonomía local instadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña", In: *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local, Documentos Pi i Sunyer*, 3 zk., arestian aipaturiko lana; 57. or. eta hurr.; FONT I LLOVET, T. "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 89-100 orr.; GALOFRÉ, J. "Notas sobre el acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local", In: *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local, Documentos Pi i Sunyer*, 3. zk.; 7. or. eta hurr.; GARCÍA ROCA, J. "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 29-39 orr.; "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", In: *Justicia Administrativa*, arestian aipaturiko lana; 5-9 orr.; GÓMEZ BARRO, G. "Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales", arestian aipaturiko lana; 171-191 orr.; JIMÉNEZ CAMPO, J. "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español", In: *REDC*, 53. zk., 1998; 33-56 orr.; LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. "El derecho efectivo de los entes locales a obtener tutela judicial", In: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, arestian aipaturiko lana, II. alea; 1837. or. eta hurr.; MARTÍN-RETORTILLO, L. "Las corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo", In: *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, arestian aipaturiko lana, III. alea; 1969. or. eta hurr.; PAREJO ALFONSO, L. "La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 123. or. eta hurr., bereziki, 123-127 orr.; eta *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local, Documentos Pi i Sunyer*, 3. zk., arestian aipaturiko lana; 15. or. eta hurr.; PARICIO, E. "El acceso de las administraciones locales a la jurisdicción constitucional en el Derecho español; especial consideración sobre el recurso de amparo", In: *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local, Documentos Pi i Sunyer*, 3. zk., arestian aipaturiko lana; 32. or. eta hurr.; PÉREZ TREMPES, P. "Autonomía local y procesos constitucionales", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 57-70 orr.; *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 25-47 orr.; PORRAS RAMÍREZ, J. M. *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 19-35 orr. eta 47-67 orr. bereziki; PULIDO QUECEDO, M. *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: El conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, arestian aipaturiko lana; 20-21 or. eta 191-200 orr.; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios", In: *La provincia en el sistema constitucional*, arestian aipaturiko lana; 465 or. eta hurr.; eta autore beraren "Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación", In: T. FONTEk zuzendutako *Anuario del Gobierno Local*, Madrid: Diputació de Barcelona/Marcial Pons, 1997; 259. or. eta hurr.; SALAS, J. "La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", In: *REALA*, 245 zk., 1990; 9-22 orr.
21. Espainiak 1985eko urriaren 15ean sinatu eta 1988ko urtarrilaren 20ko Instrumentu bidez berretsi zuen Europako Kontseiluko Ministro Kontseiluak onartutako Nazioarteko Konbentzio hau (1989ko otsailaren 24ko BOEn argitaratua). Tokiko Autonomiaren Europako Gutun honen aurrekin, elaborez prozesu eta espainiar ordenamenduan duen eraginkortasunari buruz, besteak beste, ikus ORTEGA, L. "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", In: *REALA*, 259 zk., 1993; 475-497 orr. Ikus, baita ere, MADERA NÚÑEZ, R. "La Carta Europea de la Autonomía Local", In: *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, 73 zk., 1998; 19-28 orr. eta RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, M. *La Carta Europea de la autonomía local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona: Bayer Hnos., 1996. Ikus, baita ere, lan honetako 1. oharrean aipaturiko autoreen irizkiak. Tokiko Autonomiaren Europako Gutunak toki-autonomiaz egiten duen definizioari buruz, ikus GARCÍA ROCA, J. "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", In: *REALA*, 282 zk., 2000; 45-49 orr.
22. Tokiko Autonomiaren Europako Gutuneko 11. artikuluaen arabera, "las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna".
23. Toki-erakundeek beren autonomia urratzen dutela deritzoten lege mailaz beherako arauak Administrazioarekiko auzietako helegiteen bidez aurkatzeko duten aukeran ez ezik, toki-autonomiaren kontraktatzat jotzen dituzten lege mailako arauen aurka konstituzio kontraktasuneko arazoaren aurkezpena eskatzeko duten aukeran ere oinarrituz. Honela ulertu du, besteak beste, A. ROURA GÓMEZek, "El conflicto en defensa de la autonomía local", In: *RVAP*, 55 zk., 1999; 231. or. Halere, kontuan izan behar da, 1997. urtean Tokiko Autonomiaren Europako Gutunari buruzko Bartzelonako Konferentziako Akten 18. Konklusioaren arabera, Gutuneko 11. artikulua aipatzen duen bide jurisdikzional horrek, toki-erakundeek beren autonomiaren babesean zuzenean jurisdikzio konstituzionalera jotzeko aukerari erreferentzia egiten zionaren ondorioz iritsi zirela, Espainiako ordenamendu juridikoak horretarako aukerarik arautzen ez bazuen ere.
24. Besteak beste L. PAREJO ALFONSOK adierazi duenez, "desde el criterio que suministra la CEAL, puede decirse así que el ordenamiento español (...) sólo ofrece en el relativo a los mecanismos de protección jurídica efectiva de dicha autonomía (...) un estricto y justo cumplimiento de las exigencias mínimas que de aquella Carta resultan; cumplimiento que no impide un juicio rotundo de insuficiencia e inidoneidad por falta de especificidad de los medios que arbitra para garantizar la efectividad de la autonomía local ("La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho Español", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana, 123-127 orr., 124. or. bereziki). J. M. RODRÍGUEZ ÁLVAREZen iritziz, aldiz, "siendo la protección de la autonomía local frente a los ataques que contra la misma procedan de normas con rango de Ley el flanco que queda por cubrir en nuestro ordenamiento, difícilmente se puede dar satisfacción a las exigencias de la Carta Europea si no se modifica este último artículo" (Espainiar Konstituzioko 162.1 artikuluari buruz), *La Carta Europea de la autonomía local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, arestian aipaturiko lana; 156. or.

eskaintzeko helburuarekin, formula juridiko desberdinak proposatu ziren, Zuzenbide Konparatuen arautzen diren prozedurak eta Konstituzio espainiarrak ahalbidetzen dituen aukera desberdinak aztertuz:

- a) Batetik, inolako erreformari ekin gabe, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa toki-autonomiaren babes eraginkorrago baten alde interpretatzea proposatu zen, lege mailako arauen konstituzionaltasun kontrolako prozesuetan toki-erakundearen parte-hartzea onar zedila aldarrikatuz.
- b) Beste proposamen bat, babes-errekurtsoek eskaintzen duten aurkatzeko aukera toki-autonomia babesteko helburura zabaltzearena izan zen, modu honetan, autokuestioaren bidez, toki-autonomiari eragiten dioten lege mailako arauen konstituzionaltasuna ere aztertu ahal izango zelarik. Baina Espainian existitzen diren lurralde mailako toki-erakundearen kopurua kontuan hartuz –udalak soilik 8.000 baino gehiago baitaude–, aukera honek Konstituzio Auzitegiaren eskuduntzen gehiegizko zabaltze baten arriskua ekar lezakeela jarri zen agerian²⁵.
- d) Izaera orokorreko eskuduntza gatazka lokal bat ere arau zitezkeen, toki-erakunde eta beste lurralde mailako erakundeen –Estatu eta autonomia erkidegoen– arteko eskuduntza banaketari eragiten zioten lege mailaz beheko egintza eta xedapenak, Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkatzeko aukera eman zezakeena. Baina, aurreko proposamenak bezala, Espainian existitzen den lurralde mailako toki-erakunde kopuru handia kontuan hartuz, toki-erakundearen eta autonomia erkidego edo Estatuaren artean sor litezkeen gatazkak ebazteko eskuduntza berri honek, Konstituzio Auzitegiaren gehiegizko lan pilaketa ekar lezake.

Gainera, bikoiztu egingo litzateke Administrazioarekiko auzien jurisdikzioak gatazka hauek ebazteko duen eskuduntza, bikoizketa horrek ekar litzatekeen interpretazio eta artikulazio arazoekin. Bestetik, lege mailako arauak direnez

toki-autonomiaren eremua zehazten dutenak –Konstituzioak aipaturiko autonomiaren oinarriko nukleoa soilik bermatzen duen bitartean–, P. PÉREZ TREMPSEk adierazi duenez, eskuduntza gatazka lokal gehienak lege mailako parametro batekin epaitu beharko lirateke, eta salbuespenez soilik Konstituzioaren parametroarekin; ondorioz, aipaturiko autorearen aburuz, Konstituzio Auzitegiak bide honetatik ebatzi beharko lituzkeen eskuduntza gatazka lokal gehienak eduki konstituzionalik gabeak izango lirateke²⁶.

- e) Beste aukera bat, Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikulua bideitik, toki-erakundeei beren autonomia urratzen dutela deritzoten lege mailako arauak zuzenean Konstituzio Auzitegiaren aurrean helegiteko legitimazioa esleitzean zetzan.

Aukera honek iritzi doktrinal kontrajarriak eragin zituen: batetik, autore batzuek zalantzan jarri zuten honelako soluzio baten bideragarritasun konstituzionala; izan ere, toki-erakundeei beren autonomia urratzen dutela deritzoten lege mailako arauak Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkatzeko aukera esleitzea, konstituzio kontraktotasuneko errekurtsua jartzeko legitimazioa subjektu berriei zabaltzea besterik ez zela ulertu zuten, eta, ondorioz, Konstituzioko 162.1.a) artikulua aurkakoa²⁷; bestetik, doktrinaren beste sektore batek mantendu zuen ez zegoela toki-erakundeek beren autonomia urratzen dutela deritzoten lege mailako arauak Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikulua bideitik zuzenean Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkatzeko prozesu berri bat arautzeko arazo juridikorik; izan ere, prozesu berri honek konstituzio kontraktotasuneko errekurtsuen objektu berdina izan arren (lege mailako arauak), zio bakar batengatik (autonomia lokala urratzea) aurkatzeko legitimazioa esleitu zion udal eta probintziei; ondorioz, bi prozesu hauek lege mailako arauak zuzenean aurkatzeko aukera eskaintzearen ezaugarri komuna izateak ez luke prozesu berri hau konstituzio kontraktotasuneko errekurtsu bat bezala

25. Besteak beste, ikus PAREJO ALFONSO, L. "La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho Español", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 127-130 orr., bereziki 129. or.

26. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 56-57 orr.

27. Zentzu honetan, ikus GARCÍA ROCA, J. "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 29-30, 37-39 eta 45. orr. bereziki; ikus, baita ere, JIMÉNEZ CAMPO, J. "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español", arestian aipaturiko lana; 41-47 eta 54 orr.

kalifikatza behartzen, ezta Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikularen legitimazio mugatuaren kontraktatzat jotzera derrigortzen ere²⁸.

- f) Azkenik, lege mailako arauak zeharka aurkatzeko ahalbidetuko zuen prozesu berri bat arautzeko zenbait proposamen egin ziren. Horietako batek, toki-erakundeek lege mailako arauen aplikazio-egintzak Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkatzeko aukera ematen zien, ondoren, zeharkako moduan, Konstituzio Auzitegiari toki-autonomiaren aurkakotzat jotzen zen lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzeko, eta, bere kasuan, konstituziokontrakotasuna deklaratzeko bidea irekiaz²⁹. Proposamen hau izan zen Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa aldatu zuen 7/1999 Lege Organikoren lehen aurreproiektuak arautu zuena, jarraian ikusiko dugun bezala³⁰.

Zeharkako aurkapenean oinarritutako beste proposamen batek proposatu zuen jurisdikzio arrunteko organo judicialak aztertzen ari diren auzi batean autonomia lokala urra dezakeen eta auzia ebazteko erabakigarria den lege mailako aruaren aurka konstituzio-

traktotasuneko arazoa jartzea ukatzen zuten kasuan, toki-erakundeek, subsidiarioki, Konstituzio Auzitegiari jotzeko aukera eskaintzea³¹.

Modu honetan, toki-erakundeek beren autonomia lege mailako arauen aurrean babesteko arau zitezkeen formula juridiko desberdinak aztertuz, eta *Paktu Lokalaren* testuinguruan hartu ziren neurri legegile desberdinen artean³², 1999ko apirilaren 21eko 7/1999 Lege Organikoa³³ prozesu konstituzional berri bat arautu zuen, toki-autonomia babesteko gatazka deritzana. 7/1999 Lege Organikoa IV. Kapitulu berri bat erantsi zion (75.bis-75. *quinquies* artikulua jasotzen dituena) Konstituzio Auzitegiaren 2/1979 Lege Organikoren IV. Tituluari (Gatazka Konstituzionalak izenburua daramanari), Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikularen bidetik toki-erakundeen esku Konstituzioak bermatzen dien autonomia lege mailako arauen aurrean babesteko prozesu konstituzional bat aurkezteko aukera jarriaz³⁴.

Badirudi erreforma hau ezin dela azkar, bat-bateko edo goiztiar bezala kalifikatu, ekimen legegilearen behin betiko testua hainbat ekarpenen eta eztabaida luze baten emaitza izan baitzen³⁵. Halere, prozesu berri honen arauketak areagotu egin du bere oportunitate eta konstituzionaltasunari buruzko eztabaida³⁶, eta, prozedu-

28. Zentzu honetan, ikus, besteak beste, PÉREZ TREMP, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 57-62 orr.; ikus, baita ere, aipaturiko lanean argitaratzen den L. PAREJO ALFONSOren Komunikazioa, 103-112. orr.
29. Proposamen honi buruz, ikus GARCÍA ROCA, J. "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 39-51 orr., bereziki. Ikus, baita ere, T. FONT I LLOVETek aukera honi buruz adierazi zituen abantaila eta desabantailak, "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 105-107. orr.
30. Gobernuaren bigarren lege aurreproiektua, 1998ko ekainaren 3koa, ordea, lege mailako arauen aurkapen zuzenean oinarritu zen.
31. Lege mailaz beheko egintza eta xedapenen aurkako errekurtsio arrunt batetik abiatuz -normalean Administrazioarekiko auzien jurisdikzioaren eskuduntzakoa izango zena-, konstituziokontrakotasuneko arazo baten antzeko errekurtsio bat jartzeko aukeran oinarritu zen proposamen hau, T. FONT I LLOVETek autonomia lokala babesteko errekurtsioa izenekoaren bidez artikulatu zuena: toki-erakundeek aipaturiko errekurtsioa Konstituzio Auzitegiaren aurrean jarri ahal izango zuten, botere judizialeko epaile edo auzitegiek, autonomia lokala urra zezakeen lege mailako aruaren aurka konstituziokontrakotasuneko arazoa jartzea ukatzen zutenean; ikus aipaturiko autorearen "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 107-108. orr. eta 110-118. orr. Zeharkako errekurtsioan oinarrituz ere, botere judizialeko epaile eta auzitegiek konstituziokontrakotasuneko arazoa jartzeko eskaera ukatzean, prozesu judizialeko alderdiak Konstituzio Auzitegiaren aurrean erreakzionatu ahal izateko arau zitezkeen formula desberdinei buruz, ikus JIMÉNEZ CAMPO, J. "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español", arestian aipaturiko lana; 54-56. orr. Ikus, baita ere, L. PAREJO ALFONSOk Administrazioarekiko auzien jurisdikzio errekurtsio arruntaren arauketari buruz eta konstituziokontrakotasuneko arazoa jartzeko eskubidea eraginkorra izan dadin proposatutako ideiak, "La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho Español", In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 130-139. orr.
32. Paktu Lokalari buruz, besteak beste, ondorengo lanak ikus daitezke: *El Pacto local. Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local*, Madril: MAP-FEMP, 1999; hainbat autoreen *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, Madril: INAP-MAP, 1999; ARIAS MARTÍNEZ, M^a. A. eta FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. "El Pacto Local y la reorganización de la estructura interna de las corporaciones locales", In: *REALA*, 282 zk., 2000; 159. or eta hurr.; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto local*, Bartzelona: Bayer Hnos, 1999; bereziki 51. or. eta hurr.; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. "El Pacto Local" In: *RVAP*, 54 zk., 1999; 335 or. eta hurr.
33. 1999ko apirilaren 22ko BOEn argitara emana.
34. 7/1999 Lege Organikoa Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoren testuan beste aldaketa batzuk ere eragin zituen: 2.1 artikuluan -Konstituzio Auzitegiak ezagutzen dituen prozesuei buruzkoa- d.bis) hizkia, eta 10. artikuluan -Auzitegiaren Plenoak ezagutzen dituen prozesuei buruzkoa- c.bis) hizkia arautu zituen, 38.2 artikuluko idazkera aldatu, eta 59. artikuluko 2. atala arautu zuen, eta, azkenik, hirugarren eta laugarren xedapen gehigarriak erantsi zizkion.
35. Doktrinaren hainbat lan eta proposamenez gainera, 1997 urtetik Administrazio Publiko eta Justiziako Ministerioko ordezkari, unibertsitateetako irakasleen, Parlamentuko taldeen eta toki-elkarteetako kideen artean, bereziki Espainiako Probintzien eta Udalerrien Federazioaren (FEMP) eremuan, bilera eta eztabaida sakonak eman ziren toki-autonomia lege mailako aruaren aurrean babesteko prozesu konstituzional berri bat arautzeari begira.
36. Ikus, jarraian aipaturiko diren beste lanez gainera, M. ARAGÓN, L. DIEZ-PICAZO, J. GABALDÓN, V. GIMENO SENDRA, L. LÓPEZ GUERRA, A. RODRÍGUEZ-BEREJO eta R. PARADA autoreen iritzi kritikoak, *Teoría y Realidad Constitucional*, 4. zk, 2. seihilekoa, 1992; beste kritiken artean, adierazi da toki-autonomia babesteko gatazka, konstituziokontrakotasuneko errekurtsioa jartzeko legitimazioaren ezkutuko eta maulazko zabaltze bat dela, erreforma konstituziokontrakoa dela ondorioztatuz. Ikus, baita ere, ROURA GÓMEZ, S.A. "El conflicto en defensa de la autonomía local", arestian aipaturiko lana; 231-241 orr., 248-251 orr. bereziki.

ra berriaren zailtasun eta konplexutasun teknikoak kontuan hartuz, praktikak erakutsi beharko du berrikuntza honen benetako arrakasta³⁷.

1.3. Toki-autonomia babesteko gatazka arautzeko Gobernuaren lege aurreproiektu desberdinak

Espainiako Gobernuak, toki-autonomia babesteko gatazka arautzeko ekimena egikaritzean, oinarritzko desberdintasunak zituzten bi lege-aurreproiektu prestatu zituen, Gobernuak onarpena eman eta Parlamentuan izapidetu aurretik Estatu Kontseiluak azter zitzaizkion.

A) Lehenengo aurreproiektuak, 1998ko maiatzaren 28koak, legeen aurkako zeharkako toki-gatazka bat arautu zuen: toki-erakundeei, Estatu eta autonomia erkidegoetako legeen garapen edo aplikazioan emandako xedapen eta egintzak aurkatzeko aukera eskaintzen zien, lege mailaz beherako xedapen horiek toki-autonomia urratzen zutelako kasurako³⁸.

Lehenengo aurreproiektu honen arabera, toki-autonomia babesteko gatazkaren objektua ondorengo egintza eta xedapenak izango ziren: Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urratzen duten Estatu eta autonomia erkidegoetako organoek emandako lege mailaz beherako egintza eta xedapenak, horien akats edo bizioa Espainiar Konstituzioko 149. artikuluan oinarrituz onartu diren Estatu lege mailako oinarritzko arauetatik eratorritzen denean, eta baita autonomia erkidegoetako legeetatik ere³⁹.

Lege-aurreproiektu honek aipaturiko prozesu konstituzionalaren transformazio edo eraldaketa prozesalerako bide bat arautzen zuen –Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 67. artikulukoaren antzekoa–, lege mailaz beherako egintza eta xedapenen aurka toki-erakundeei jarritako gatazka, egintza eta xedapen horiek oinarritzen dituzten lege edo lege mailako arauen aurkako konstituziokontrautasuneko errekurtsio bat bezala izapidetzea ahalbidetuko zuena, bere kasuan, aurkatutako legearen edo lege mailako

arauaren xedapen zehatzak deusez deklaratu eta ordenamendu juridikotik kanporatu ahal izateko.

Azken batean, legeen edo lege mailako arauen aurkako zeharkako toki-gatazka bat arautu zuen Gobernuaren lehen lege-aurreproiektuak, toki-erakundeei lege lerrunaz beherako xedapen eta egintzen aurka jarri ahal izango zutena, egintza eta xedapen horiek oinarritzen zituen legea edo lege mailako araua konstituziokontrakoa izanik, lege mailaz beherako egintza eta xedapenak ere akats horrekin kutsatuta zeudela ulertzen zuten kasurako. Modu honetan, lege baten aplikazio-egintza bat aurkatzzen zuten heinean, toki-erakundeei, zeharkako bide batetik, eskatu ahal izango zuten aurkatutako egintza oinarritzen zuen lege mailako araua edo bere xedapenak konstituziokontraako eta deusez deklaratu zitezela. J. GARCÍA ROCA autorearen arabera, zeharkako gatazka hau Konstituzio espainiarrarekin bat zetorren; izan ere, pertsona fisiko eta juridikoek –toki-erakundeei bezala, legeak zuzenean aurkatzeko legitimaziorik ez dutenak– legeen aurkako zeharkako helegite bat susta baitezakete babes-helegite baten ebazpenak babesa aitortu ondoren, Konstituzio Auzitegiko Salak Plenoaren aurrean babes-errekurtsioan aurkatutako egintza oinarritzen duen lege mailako arauaren aurka autokues-tioa aurkez dezakeen heinean⁴⁰.

Lege-mailako arauak aurkatzeko zeharkako bide bat arautzearen arrazoiak, besteak beste, Espainiar Konstituzioak konstituziokontrautasuneko errekurtsioa jartzeko legitimatzen dituen subjektuen zerrrenda itxia ez ukitzea izan zen; izan ere, doktrinaren sektore baten arabera, toki-erakundeei zuzenean lege mailako arauak aurkatzeko aukera emateak Konstituzioko 162.1.a) artikuluko konstituziokontrautasuneko errekurtsioak jartzeko aurrekusten duen legitimazio mugatuaren aurka joatea suposatuko luke.

Estatu Kontseiluko Batzorde Iraunkorrak ere, 1998ko ekainaren 18ko Irizpenean, adierazi zuen lege-aurreproiektu honek araututako prozeduraren bidez lege mailako arauak zeharkako modu batean aurkatzeko bidea, funtsean, konstituziokontrautasuneko helegitea aurkezteko subjektu legitimatuen zerrrenda zabaltzen zuenaren

37. Orain arte bost izan dira Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoen 1999ko erreforma indarrean sartu zenetik toki-autonomia babesteko Konstituzio Auzitegiak izapidetzerako onartu dituen gatazkek, eta, lerro hauek idatzi arte, ez da bat ere ebaztera iritsi (3179/2000 zk. duen toki-autonomia babesteko gatazkaren izapidetzea 2000ko urriaren 3ko Probidentiaren bidez onartu zuen [2000ko urriaren 12ko BOEn argitara emana]; 4546/2000 zk. duen toki-autonomia babesteko gatazkaren izapidetzea 2001eko urtarrilaren 16ko Probidentiaren bidez onartu zuen [2001eko urtarrilaren 31ko BOEn]; 6613/2000 zk. duen toki-autonomia babesteko gatazka 2001eko maiatzaren 8ko Probidentiaren bidez onartu zuen izapidetzerako [2001eko maiatzaren 22ko BOEn]; 460/2001 zk. duen toki-autonomia babesteko gatazkaren izapidetzea 2002ko abenduaren 10eko Probidentiaren bidez onartu zuen [2002ko abenduaren 24ko BOEn]; 3640/2001 zk. duen toki-autonomia babesteko gatazkaren izapidetzea 2003ko martxoaren 25eko Probidentiaren bidez onartu zuen [2003ko apirilaren 7ko BOEn]). Hortaz, badirudi prozesu honek ez duela hasieran pentsatzen ziren bezainbeste gatazka jartzeko bidea ireki. Halere, Konstituzio Auzitegiak toki-autonomia babesteko gatazkek nola ebazten dituen ikusi beharko da erreformaren balorazio erreala bat egin ahal izateko.
38. J. GARCÍA ROCA autorearen proposamen doktrinal batean oinarritu zen arauketa hau. Ikus GARCÍA ROCA, J. "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional español: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?". In: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipatua; 46-47. orr.
39. 1998ko maiatzaren 28ko lege-aurreproiektuaren arabera, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 75. bis.1 artikulua izango zena.
40. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 55.2 artikulua arabera.

kritika ekiditeko helburuarekin pentsatu zela⁴¹. Zeharkako bide honen beharrezkotasun eta erabilgarritasuna zalantzan jarriaz, Estatuko organo aholku-emaile gorenak zera proposatu zuen: *“cabe idear un sistema que parta de la posibilidad de configuración legal de nuevas competencias del Tribunal Constitucional, sin que se interfieran los procedimientos ya previstos, pero aprovechando, a la par, mecanismos ya conocidos de actuación de la jurisdicción constitucional”*.

B) Gobernuaren bigarren lege-aurreproiektu edo testu alternatiboak, 1998ko ekainaren 3koak, legeen eta lege mailako arauen aurkako gatazka zuzen bat arautu zuen. Lehenengo aurreproiektuarekin antzekotasunak izan arren, funtsezko desberdintasuna prozesuaren objektuan zetzan; izan ere, prozesu honen arabera, tokiko Administrazio-erakundeek beren autonomia babesteko gatazka, zuzenean, Konstituzioak bermatutako autonomia lokala urratzen zuten Estatuko oinarriko lege mailako arauen eta autonomia erkidegoetako legeen aurka jarri ahal izango zuten⁴².

Estatu Kontseiluak testu alternatibo honek araututako formula bideragarriagozat jo zuen, 1998ko ekainaren 18ko Irizpenean adierazi zituen ondorengo arrazoiengatik.

Batetik, toki-erakundeek lege mailaz behar-ko xedapen eta egintzak aurkatzeko duten bide arrunta Administrazioarekiko auzien jurisdikziora jotzea denez, toki-autonomia babesteko gatazka konstituzionalak objektu propio edo berezi bat izan beharko lukeela adierazi zuen. Zentzu honetan, egokitza jo zuen bigarren aurreproiektuak Konstituzio Auzitegiaren eta jurisdikzio arruntaren aurrean aurkez daitezkeen autonomia lokalaren inguruko eskuduntza gatazkak desberdintzeko eskaintzen duen aukera, batean zein bestean aurkagarri diren xedapenen lerrun desberdinaren ondorioz⁴³.

Bestetik, toki-autonomia urratzen duten lege mailako arauen konstituziokontarakotasuneko deklarazioa, konstituziokontarakotasuneko errekursoaren eta konstituziokontarakotasuneko arazoaren bidez ez ezik, beste prozesu batzuen bidez ere lor litekeela adierazi zuen Estatu Kontseiluak.

Zentzu honetan, Gobernuaren bigarren lege-aurreproiektuko toki-autonomia babesteko gatazka konstituziokontarakotasuneko errekursoen bidez aurkagarri den objektu berdina izan arren –bi prozesuen objektua lege mailako arauak baitira–, toki-autonomia babesteko gatazka eta konstituziokontarakotasuneko errekursoaren helburuak desberdinak izatea da prozesu berriaren arauketa bidezko duena. Izan ere, Gobernuaren testu alternatiboak formulatutako toki-autonomia babesteko gatazkaren funtsezko helburua, eskumen eztabaidagarria zein lurralde mailako Administrazio-erakunderi dagokion deklarazioa litzateke, eta bigarren mailan geratuko litzateke legeen konstituziokontarakotasun deklarazioa, soilik kasu batzuetan gerta litekeena⁴⁴.

Arrazoi hauen oinarriarekin, Estatuko organo aholku-emaile gorenak Gobernuaren bigarren lege-aurreproiektuari zuzenketa batzuk eginaz, hirugarren prozesu konstituzional bat proposatu zuen, bi fase desberdinetan banatzen zena:

- 1 - Lehenengo fasea, Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urratzen zuten Estatuko lege mailako oinarriko arauen eta autonomia erkidegoetako lege mailako arauen aurkapenean zetzan, Konstituzio Auzitegiaren lehen ebazpena, eztabaidan zegoen eskumenaren titulartasuna zein lurralde mailako Administrazio-erakunderi zegokion adieraztera mugatzen zelarik, gatazkaren bidez aurkatutako lege mailako arauen deuseztasunari buruzko adierazpenik egitera iritsi gabe. Estatu Kontseiluak adierazi zuenez, gatazkaren helburu zuzena ez litzateke aurkatutako lege edo lege mailako arauen konstituziokontarakotasuneko deklarazioa egitea, eztabaidan zegoen eskuduntzaren titulartasuna zein Administrazio-erakunderi zegokion zehaztea baizik⁴⁵.
- 2 - Lehen fase horretan aurkatutako lege edo lege mailako arauak toki-autonomia urratzen zuela erabakitzen bazuen Konstituzio Auzitegiaren Plenoak, biga-

41. Estatu Kontseiluko Batzorde Iraunkorraren hitzetan, zeharkako prozedura hau ondorengo helburuarekin arautu zen: *“... para obviar la crítica de una indebida extensión de la legitimación prevista para el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, mediante el rodeo que supone cuestionar a éstas a través de sus disposiciones y actos de aplicación, cuando subsiste la sombra de duda sobre el hecho mismo de que la función material de declaración de inconstitucionalidad sea abierta impropriadamente a nuevas vías, (lo que resulta) discutiblemente admisible, al menos en la doctrina actual del intérprete supremo de la Constitución”*. Aipaturiko Irizpenean, zeharkako helegite hau jartzeko epe mugagabea ere kritikatu zuen, ondorengo zentzuan: *“Articular la formalización del conflicto por referencia directa a disposiciones administrativas y actos en aplicación de leyes redundaría en una práctica ilimitación del plazo en que resultaría cuestionable, por lesión de la autonomía local, la constitucionalidad de tales leyes”*.
42. Bigarren aurreproiektu honen arabera, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 75.bis.1 artikulua izango zena.
43. Jakina den bezala, jurisdikzio arruntan lege mailaz behar-ko xedapenak eta jurisdikzio konstituzionallean, bigarren lege-aurreproiektu honen arabera, lege mailako arauak.
44. Kasu honetan, aurkatutako lege mailako arauen konstituziokontarakotasuneko deklarazioa, toki-autonomia babesteko gatazkatik desberdina den prozedura batean eta epai desberdin batean egin beharko litzateke -Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 55.2 artikulua antzeko prozedura jarraituz-, konstituziokontarakotasun errekursoa aurkezteko subjektu legitimatuen zerranda Konstituzioko 162.1.a) artikuluan aipatzen ez diren subjektuei zabaldu nahi ez bazaie.
45. Modu honetan, Estatu Kontseiluaren 1998ko ekainaren 18ko Irizpenearen arabera, *“no habría de considerarse vedado un conflicto directo respecto de leyes (...) siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad”*.

rrren fase bat hasteko aukera izango zuen –Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 55.2 artikuluko autokuestioaren antzeko prozedura bat–, lehen fasean autonomia lokalaren aurkako jozen lege mailako arauaren konstituzionaltasuna aztertzeko eta, bere kasuan, lege mailako arauaren edo bere xedapenen konstituzio kontraktasuna deklaratzeko. Honela, Konstituzio Auzitegiaren Plenoak legearen konstituzio kontraktasuna epai berri baten bidez deklaralezake, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 37. eta hurrengo artikuluetako prozedura izapidetuz, 38. eta hurrengo artikuluetan adierazitako efektu arruntak izango lituzkeena. Estatu Kontseiluaren iritziz, “*un diseño tal ofrecería la virtud de incorporar una competencia nueva del Tribunal ajustada en todos los extremos a su naturaleza específica y que no afectaría, con los consiguientes riesgos –abiertos o encubiertos– de inconstitucionalidad, a los procedimientos ya conocidos*”⁴⁶.

Azkenik, Ministro Kontseiluak, Estatu Kontseiluaren 1998ko ekainaren 18ko Irizpenean proposatutako zuzenketak aintzat hartuz, azken prozesu honetan oinarritutako lege-aurreproiektua onartu zuen⁴⁷, dela Parlamentuko taldeen artean beharrezko adostasuna lortzeko, dela Estatu Kontseiluaren iritzia jarraitzeko, dela benetan formularen egokitasunarekin bat zetorrelako.

Lege-proiektuaren Parlamentuko izapidetean aurkeztu ziren aldaketa-proposamenen⁴⁸ eta iritzi doktrinal desberdinen ondorioz, prozesu

berriaren objektuaren zehaztapenak aldaketa nagusi bat izan zuen⁴⁹. Gobernuak aurkeztutako lege-proiektuaren 75.bis.1 artikulua araberak, gatazkaren objektu izan zitezkeen Estatuko lege mailako arau bakarrak, Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urratzen zuten *oinarrizko arauak* ziren⁵⁰. Prozesuaren objektuaren mugapen honek hainbat kritika parlamentario⁵¹ eta doktrinal⁵² jaso zituen; batetik, oinarritzkoak ez ziren Estatuko lege mailako arauen aurkapena galarazten zuelako, azken hauek, oinarritzko legeak bezala, Konstituzioak bermatutako autonomia lokala urra dezaketen arren; eta, bestetik, Estatuko eta autonomia erkidegoetako lege mailako arauari tratamendu desberdina emateak –batzuen eta besteen aurkagarritasunaren irismenari dagokionez– inolako justifikaziorik ez zuela ulertzeagatik. Azkenean, Ponentziaren Txostenak onartu egin zituen Parlamentuko hiru taldek zentzu honetan aurkeztutako aldaketa-proposamenak, behin betiko testutik gatazkaren objektu izan litezkeen Estatuko lege mailako arauen *oinarrizko* izaeraren ezaugarria kenduaz eta gatazkaren objektua Estatu zein autonomia erkidegoetako lege mailako arauetara modu orokorrean zabalduz.

2. Toki-autonomia babesteko gatazkaren izaera juridikoa

Prozesu honen arauketa Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoak IV. Tituluan arautzen dituen Gatazka Konstituzionalen artean kokatu arren, prozesuaren ezaugarri berezi eta singularren ondorioz, aipaturiko Tituluan arautzen diren beste eskuduntza gatazketatik desberdintzen da; besteak beste, toki-autonomia babesteko

46. Estatu Kontseiluaren 1998ko ekainaren 18ko Irizpena.

47. Ministro Kontseiluak onartutako testuan toki-autonomia babesteko gatazkaren bidez aurkagarri izango ziren arauen zehaztapenak aldaketa bat jaso zuen, ondorengo xedapenak aurkatu ahal izango baitziren: batetik, Estatuko lege mailako oinarritzko arauak -hau berdin mantendu zen-, eta, bestetik, *autonomia erkidegoetako lege mailako xedapenak* -ez soilik jatorrizko bigarren lege-aurreproiektuak zehazten zituen *autonomia erkidegoetako legeak*-. Izan ere, Estatu Kontseiluak aipaturiko Irizpenean adierazi zuenari jarraituz, prozesu berriaren objektua zehaztean kontuan hartu zen autonomia erkidegoetako Gobernuak legegintzako dekretuak onar ditzaketela.

48. Testuari hamasei aldaketa-proposamen egin zitzaizkion, eta horietako batek (Galiziako Bloke Nazionalistako bi diputaturen ekimenez, Parlamentuko talde mistoak aurkeztutakoak) osotasunerako aldaketa proposatu zuen. Aldaketa-proposamen honek egin zituen kritiken artean, ondorengoak nabarmendu ziren: batetik, ikuspegi juridikotik, lege-proiektuaren konstituzionaltasuna zalantzan jarri zuten, toki-autonomia babesteko gatazka konstituzio kontraktasuneko errekurto ezkutu batekin parekatzen zutelako; bestetik, ikuspegi politikitik, gatazka honek, oinarrian, autonomia erkidegoei boterea gutxitzeko helburua zuela adierazi zuten, eta probintzia zein udal handiak Estatuarekin harreman zuzenago batean jartzeko joera zentralizatzaile batean oinarritzen zela. Ikus 1998ko urriaren 14ko Gorte Orokorren Aldizkari Ofiziala, Diputatuen Kongresua, A Saila, 200 zk.; 133-6. or.; eta 1998ko azaroaren 26ko Diputatuen Kongresuko Bilkura-Aldizkaria, 200 zk.; 10756. or.

49. Gorte Orokorretan aurkeztutako Lege-proiektua 1998ko abuztuaren 31ko Gorte Orokorren Aldizkari Ofizialean ikus daiteke, Diputatuen Kongresua, A Saila, 133-1 or.

50. Lege-proiektuaren arabera, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 75.bis.1 artikulua izango zenak ondorengo moduan zehaztu zuen gatazkaren objektua: “*Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas básicas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada*”.

51. Zentzu honetan, zera adierazi zen: “*es llamativo que la autonomía local [sic] se pueda presentar solamente ante leyes básicas del Estado, no ante todas las leyes del Estado, y sin embargo sí frente a todas las leyes de las Comunidades Autónomas*”, 1998ko azaroaren 26ko Diputatuen Kongresuko Bilkura-Aldizkaria, 200 zk.; 10756 or. Parlamentuko hiru taldek aurkeztu zituzten *oinarrizko* hitza ezabatze proposamenak: ikus 3 zk. duen aldaketa-proposamena (Parlamentuko talde katalanak, CiUk, aurkeztua), 6 zk. duena (Parlamentuko talde sozialistak aurkeztua) eta 10 zk. duena (talde mistoak aurkeztua), 1998ko urriaren 14ko Gorte Orokorren Aldizkari Ofizialean, Diputatuen Kongresua, A Saila, 133-6. or.

52. Ikus PÉREZ TREMPES, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 71. or. eta hurr., eta GÓMEZ MONTORO, A. J. “La garantía constitucional de la autonomía local (Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Reforma de la LOTC)”, In: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 32-33. orr.; behin aldaketa egin ondoren, GARCÍA ROCA, J. “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, In: *Justicia Administrativa*, arestian aipatua; 17. or.; PORRAS RAMÍREZ, J. M. *El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipatua; 93-94. orr.

gatazkak, udal eta probintziei, Estatu edo autonomia erkidegoetako lege mailako arauak Konstituzio Auzitegiaren aurrean zuzenean helegiteko aukera ematen dielako⁵³.

Toki-autonomia babesteko gatazkaren arauketa Gatazka Konstituzional mota berezi bat bezala Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren IV. Tituluan barneratzearen arrazoia, erakunde lurraldetar desberdinen arteko eskuduntza gatazka guztiak duten oinarri komunean datzala mantendu da⁵⁴. Izan ere, Estatuaren eta autonomia erkidegoen arteko eta azken hauen arteko eskuduntza gatazketan, toki-autonomia babesteko gatazkan bezala, erakunde lurraldetar desberdinen arteko eskuduntzen mugaketa ezartzen duten arauak buruzko eztabaida ematen da, eta eztabaida horren erabakiak interpretazio konstituzional bat eskatzen du. Gatazka hauek guztiak, funtsean, autonomia lurraldetar eremu edo maila baten babesari erantzuten diote, eta bigarren maila batean uzten dira bestelako ezaugarri zehatzagoak, hots, aurkatutako arauaren lerruna, gatazka aurkezteko subjektu legitimatuak eta gatazka ebazteko konstituzionaltasun parametro desberdinen ezaugarri bereziak.

Konstituzioak bermatutako toki-autonomia babesteko prozesu honekin Konstituzio Auzitegiari eskatzen zaiona, aurkatutako legeak edo lege mailako arauak udal-autonomia edo autonomia probintziala urratzen ote duenari buruz erabakitzea da⁵⁵. Bere objektu orokorra, beraz, lege batek edo lege mailako arau batek Konstituzioak bermatutako toki-autonomiaren eremua urratu duen edo ez aztertzea da, eta eskuduntza zehatzaren titulartasuna zein erakunde lurraldetarri dagokion zehaztea, aurkatutako arauaren baliozkotasuna azter dezan.

Baina toki-autonomia babesteko gatazkan lehen fasean Konstituzio Auzitegiaren plenoa aurkatutako arauak autonomia lokala urratzen

duenaren ondorioa iritsiko balitz, ezingo luke zuzenean toki-erakundeek aurkeztu duten toki-autonomia babesteko gatazkaren prozedura berean lege mailako arauaren edo bere xedapenen konstituziokontrotasuna deklaratu, baizik eta prozedura berri bati hasiera eman ahal izango lioke –Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 75. *quinquies*.6 artikulua arabera derrigorrezkoa ez dena–, lege mailako arauaren edo bere xedapenen konstituziokontrotasuna eta, bere kasuan, deuseztasuna deklaratzeko⁵⁶.

Prozesu honek toki-erakundeek eskaintzen dien lege lerruneko arauak zuzenean aurkatzeko aukera izan da, toki-autonomia babesteko gatazkaren izaera juridikoari dagokionez, kritika bortitzeak jaso dituen alderdia. Izan ere, gatazka honen bidez, Konstituzioko 162.1.a) artikulua arabera legeen eta lege mailako arauen aurka konstituziokontrotasun-helegiterik zuzenean aurkezteko legitimaziorik ez duten subjektuei (zehazki, udal eta probintziei) aukera ematen zaie Konstituzioak bermatutako autonomia lokala urratzen dutela deritzoten lege mailako arauak zuzenean aurkatzeko. Zentzu honetan, Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikulua arabera, konstituziokontrotasuneko helegitearen bidez lege mailako arauak aurkatzeko legitimazioa duten subjektuen zerrenda *numerus clausus* izanik, autore batzuek aldarrikatu dute Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 1999ko erreforma, puntu honetan, konstituziokontrotasuna dela⁵⁷, legegile organikoa ezin delako Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikulua irekita utzi zuen bidean oinarritu konstituziokontrotasuneko helegitearen bidez lege mailako arauak aurkatzeko subjektu legitimatuen zerrenda zabaltzeko⁵⁸. Iritzi hau mantentzen duten autoreen arabera, toki-autonomia babesteko gatazkaren bidez eman den berrikuntza bakarra, konstituziokontrotasun-errekurtsoa jartzeko legitimazioa subjektu berriei esleitzea izan da, prozesu honen objektua jadanik existitzen baitzen (legeen eta lege mailako arauen aurkako konstitu-

53. Legegileak toki-autonomia babesteko gatazka Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko IV. Tituluan arautzen diren beste eskuduntza gatazketatik formalki ere desberdindu du, aipaturiko Lege Organikoko 59. artikuluar puntu berri bat (59.2 puntua) eta IV. Tituluar Kapitulu berri bat (IV. Kapitulu) erantsiz. J. M. PORRAS RAMÍREZ-en arabera, toki-autonomia babesteko gatazkak beste eskuduntza gatazkekiko daukan desberdintasun kualitatiboa izan dira aipaturiko gatazka Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 59. artikulua bigarren atal berri batean jasotzera eraman dutenak, beste eskuduntza gatazkak 59.1 artikuluan aipatzen diren bitartean, *El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipaturiko lana; 70. or.
54. Ikus, zentzu honetan, GARCÍA ROCA, J. “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, arestian aipatua; 9-11. orr.
55. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 75. *bis*.1 artikulua adierazten duen bezala.
56. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 75. *quinquies* artikulua 5 eta 6 zenbakiek xedatzen duten bezala.
57. Lege-proiektua Parlamentuan izapidetzean, diputatu batek (talde mistoko Rodríguez Sánchez jaunak) zera adierazi zuen, osotasunerako aldaketa-proposamen baten babesean: “*El informe del Consejo de Estado dejó claro que posiblemente había cierta inconstitucionalidad en la ley, porque no se trata en este caso de dirimir un conflicto de competencias, sino de un subterfugio que conduce a ser, no apareciendo como tal, un recurso de anticonstitucionalidad (sic) (...). De querer hacerse esto, debería haberse optado claramente por la reforma de la Constitución en los artículos 161 y 162 y aceptar plenamente a las entidades locales como sujetos tasados que pueden participar abiertamente en los recursos de inconstitucionalidad. Por tanto, no estamos ante una clarificación competencial, sino ante un recurso de anticonstitucionalidad (sic) encubierto*”. Ikus 1998ko azaroaren 26ko Diputatuen Kongresuko Bilkura-Aldizkaria (Plenoa eta Diputazio Iraunkorra), 200 zk.; 10756. or.
58. J. JIMÉNEZ CAMPO irakasleak adierazi duenez, legegileak Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikulua aurkitzen duena, izaera absolutua duen muga negatibo bat da: igorpen horretan oinarrituz ezin zaizkio Espainiar Konstituzioko 162.1 artikulua aipatutako subjektu legitimatuen zerrendari subjektu berriak gehitu, horrek suposatuko bailuke Konstituzio Auzitegiak ezagutzen dituen prozesuen antolakuntza konstituzionala aldatzea, ez ordea jurisdikzio konstituzionalari materia berriak esleitzea, eta azken hau da Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikulua onartzen duena, “*Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español*”, arestian aipaturiko lana; 44. or.

ziokontrautasun-helegitearekin)⁵⁹. Zentzu hone-tan, Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikuluan aipatzen ez diren subjektuei lege lerruneko arauak helegiteko legitimazioa Konstituzioaren erreformaren bidez esleitu beharko litzaiekeela mantentzen dute, ez ordea lege organiko bidez Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa aldatuz.

Doktrinaren beste sektore batek, ordea, toki-autonomia babesteko gatazkak toki-erakunde-eei lege mailako arauak Konstituzio Auzitegiaren aurrean zuzenean aurkatzeko esleitzen dien aukera, legegileak zuzentzen osoz arau dezakeen akzio bat dela mantendu du⁶⁰. Mota honetako prozesu konstituzional batek izango lukeen muga konstituzionala, sektore honetako autore gehie-nen arabera, toki-erakundeen esku lege mailako arauak zuzenean konstituziokontra-ko eta deusez deklaratzera zuzentzen den akzio berri bat jartzea izango litzateke.

Izan ere, lege mailako arauen konstituzio-kontrautasuna deklaratzeko akzioaren legitima-zioa, aurrez esan dugun bezala, Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikuluan zehaztutako organoek soilik daukate, zeintzuen artean ez diren toki-erakundeak aurkitzen. Konstituzio Auzitegiak aipaturiko xedapenez egin duen interpretazioak argi utzi du ez dagoela aukerarik legitimatutako subjektuen eremua lege bidez zabaltzeko edo murrizteko, ezta Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 32. artikulua aldatuz ere.

Agerian jarri da, baita, Espainiar Konstituzioko 161.1.d) artikuluko klausula (Konstituzio Auzitegiari *materia* berriak esleitzeko aukera irekita uzten duena) ezin dela lege organi-koari zuriz egindako igorpen bat bezala ulertu, eta, modu horretan, Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa aldatzearekin bakarrik, 162.1.a) artiku-luan konstituziokontrautasuneko errekurtsua jar-tzeko zehaztutako legitimazioa organo berriei zabaldu, prozesu konstituzionalak arautzen dituz-ten Konstituzioko arauak edukiz hustea suposatu-ko bailuke horrek⁶¹.

Iritzi oinarritu hauetatik bi ondorio atera dai-tezke, doktrinaren gehiengoak aho-batasunez onartu dituenak: batetik, Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikuluan aipatzen ez diren subjektuei lege mailako arauen konstituziokontrautasuna

deklaratzeko akzio zuzen bat esleitu nahi izanez gero, Konstituzioa erreformatu beharko litzatekeela; eta, bestetik, aipatutako artikuluan zehazten ez diren subjektuei lege mailako arauak aurkatzeko errekurtsu zuzen bat eskaini nahi bazaie, akzioa-ren helburu zuzena ezin daitekeela lege mailako arauaren konstituziokontrautasun eta deusezta-sun deklarazioa lortzea izan.

Arrazoi hauengatik, toki-erakundeen esku jarri den toki-autonomia babesteko gatazka bi fase desberdinen bidez artikulatu da: lehenengoa, toki-erakundeek Konstituzioak bermatutako auto-nomia lokala urratzen dutela deritzoten lege mailako arauen aurka zuzenean jar dezaketen gatazka da, zeinaren helburua aurkatutako lege mailako arauak toki-erakunde-eei Konstituzioak ber-matutako autonomia urratu ote duen eta eskudun-tzaren titulartasuna zein erakunde lurralde-tarri dagokion zehaztera mugatzen den; eta, bigarren fasea, Konstituzio Auzitegiaren plenoak bere buruari jar diezaiokeena da, aurreko gatazkaren bidez aurkatu den lege mailako aruaren edo bere xedapen baten edo batzuen konstituziokontra-utasuna eta deuseztasuna deklaratzeko, lege mailako arauak edo bere xedapen zehatzek Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urra-tzen dutela erabaki duen kasuan.

3. Toki-autonomiari eragiten dioten arauen konstituzionaltasun kanona

Jakina da edozein prozesu konstituzionale-tan lege mailako arauen konstituzionaltasun kontrola egikaritzean erabili beharreko oinarrituko kanon edo parametroak Konstituzioko arauak direla, eta Estatu eta autonomia erkidegoen arte-ko eskuduntza banaketa zehazteko eta erakunde lurralde-tar bakoitzaren eskuduntzen egikaritzea harmonizatu zein arautzeko kontuan hartu behar direla Konstituzioaren markoan eman diren legeak ere⁶².

Baina lege mailako arau bat edo bere xeda-pen zehatz batzuk Konstituzioak bermatutako toki-autonomia urratzen dutela irizteagatik proze-su konstituzional baten bidez aurkatzaren direnean –dela konstituziokontrautasuneko errekurtsuaren

59. Ikus ROURA GÓMEZ, S. A. “El Conflicto en defensa de la autonomía local”, arestian aipaturiko lana; 238. or.

60. Besteak beste, ikus GARCÍA ROCA, J. “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, In: *Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, arestian aipaturiko lana; 24-26. or. Autore honen aburuz, Estatuaren eta autonomia erkidegoen eskuduntzen eremua urra dezaketen lege mailako arauak aurkatzeko, antzeko gatazkak arautu beharko lituzke legegileak, konstituziokontrautasun errekurtsu eta eskuduntza gatazken prozesu desberdinak nahas ez daitezten. Izan ere, Konstituzio Auzitegiaren aurrean aurkezten diren konstituziokontrautasun helegiteen %79a esku-duntzei buruzko arazoengatik izaten da, *ezkutuko helegiteak* (“recursos encubiertos”) edota *eskuduntza legislatiboko gatazkak* (“conflictos de compe-tencia legislativa”) izendatu diren inguruak.

61. Halere, Espainiar Konstituzioko 162.1.a) artikulua eta Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 32. artikulua aldatzeko beharrik gabe, autore batzuek mantendu dute Espainiar Konstituzioko 161.1 artikulua jasotzen duen Konstituzio Auzitegiaren eskuduntzen zerrenda itxia ez denez -bere d) hizkiak Konstituzio Auzitegiari lege organiko baten bidez *materia* berriak esleitzea ahalbidetzen baitu-, posible litzatekeela toki-erakunde-eei zuzenean lege mailako arauen deuseztasuna eskatzeko akzio bat esleitzea, autonomia lokalaren babesa *materia* berri bat bezala arautuz.

62. Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoko 28. artikulua arabera.

edo arazoaren bidez, dela toki-autonomia babes- teko gatazkaren bidez, aurkatutako xedapen horiek Konstituzioak toki-erakundeei bermatutako autonomiaren eremua errespetatu ote duten erabakitzeke Konstituzioko xedapenek eskaintzen duten kanon edo parametroa oso zehaztugabea da; funtsean, Konstituzioak ez duelako toki-erakundeen interes zehatzak zein diren zehazten, ez interes horien kudeaketarako legegileak toki-erakundeei esleitu behar dizkien gutxiengo eskuduntzak zein diren, ezta eskuduntza horiek nolako hedadura eta irismena izan behar duten ere.

Izan ere, Espainiar Konstituzioko 137, 140, 141 eta 142 artikuluek udal-autonomia eta autonomia probintzialari buruz ezartzen duten berme instituzionalak ez du toki-erakundeen eskuduntzen eremu edo eduki zehatz bat ziurtatzen; egiten duena, toki eta memento zehatz bakoitzean kontzientzia sozialak babestutako erakundeaz duen irudi edo imajina ezagutzeko moduan mantenduko duela bermatzea da, eta legegile arrunta da toki-erakundeen konfigurazio instituzionala eta eskuduntza maila zehatza arautzearen ardura hartzen duena, Konstituzioak bermatzen duen erakundearen oinarritzko nukleo xedaezinen muga errespetatuz⁶³.

Ondorioz, Konstituzioak bermatzen duen autonomia lokalak ez daukanez Konstituzioan eduki edo eskuduntza eremu zehatz bat finkatuta, legegile estatal eta autonomikoek askatasun handiarekin zehaz ditzakete toki-autonomiaren edukia eta irismena. Modu honetan, legegileak, toki-autonomiaren oinarritzko nukleoari eragiten dioten gaiak arautzean, toki-erakundeei jarduera eremu handiagoa edo txikiagoa uzteko aukera izango du, baina derrigorrean Konstituzioko 137, 140, 141 eta 142. artikuluetako markoa errespetatu behar du Konstituzioarekin bat etortzeko.

Konstituzioak bermatutako toki-autonomiaren oinarritzko nukleo horren errespetuan datza, hain zuzen ere, legegileak toki-autonomiari eragiten dioten gaiak arautzean duen oinarritzko muga konstituzionala. Baina Konstituzioak bermatutako autonomia lokalaren oinarritzko edukia zehazgabetasun eta elastikotasunak darama legegileak gainditu ezin duen muga hori interpretazio eta arauketa oso desberdinen objektu izatera.

Zentzu honetan, Konstituzio Auzitegiak aurreko epailetako doktrina errepikatuz 159/2001 Epaian adierazi duenez, legegile estatal eta autonomikoek errespetatu behar duten autonomia lokalaren oinarritzko nukleoa, autogobernurako ahalmena duten toki-erakundeen existentzia bermatzean eta toki-erakundeei eragiten dieten gaetan modu eraginkorrean parte hartzeko aukera bermatzean datza⁶⁴.

Baina aipaturiko irizpideak toki-autonomiari eragiten dioten lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzeke kontrol parametro bezala erabiltzeak Konstituzio Auzitegiaren interpretazio lan sakona eskatzen duenez, azken batean Konstituzio Auzitegiak toki-autonomiaren urrapernean oinarritzen diren prozesu konstituzional zehatzak ebazterakoan egiten duen interpretazioa eta aurkatutako arauen konstituzionaltasunaren inguruan hartzen dituen erabakiak dira, kasuz kasu, autonomia lokalaren edukia eta irismena zehazten doazenak.

Zeregin horretan, Konstituzio Auzitegiak toki-erakundeen autonomia urra dezaketen lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzeke erabili beharreko kanona zein arauk osatzen duten zehazterakoan, hainbat autorek proposatu dute Konstituzioan jasotako autonomia lokalari buruzko arau eta Zuzenbidezko printzipio orokorrek ez ezik, autonomia lokalari eragiten dioten beste Zuzenbide iturriak ere aintzat hartu beharko lirakekeela, bereziki Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legea, toki-erakundeen oinarritzko araubidea garatzen duten lege autonomikoak eta Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna, autonomia lokalari buruzko Konstituzioaren xedapenen elastikotasun eta zehazgabetasuna dela-eta.

Zentzu honetan, P. PÉREZ TREMPs irakasleak, toki-autonomia babesteko gatazkaren bidez zehazki babesten dena zer den eta gatazka hauek ebazterakoan Konstituzio Auzitegiak erabili behar duen parametroa zein den aztertzean, bi aukera ondorioztatu zituen⁶⁵. Batetik, gatazkaren bidez babesten den eremua, Konstituziotik eratortzen den toki-autonomiaren edukia soilik dela uler daiteke; hau da, Espainiar Konstituzioko 137, 140, 141 eta

63. Honela interpretatu du Konstituzio Auzitegiak toki-autonomiaren babes konstituzionala doktrina errepikatu batean: "...la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE" (Konstituzio Auzitegiaren 159/2001 Epaieko 4. Oinarri Juridikoa).

64. Konstituzio Auzitegiaren hitzetan, "...so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno" (Konstituzio Auzitegiaren 159/2001 Epaieko 4. Oinarri Juridikoa).

65. Ikus La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, arestian aipaturiko lana; 83-84. orr.

142. artikuluetan jasotzen den autonomia lokalaren berme instituzionala. Interpretazio honen arabera, toki-autonomiari buruzko Konstituzioko arauak izango lirarteke toki-erakundeen autonomiari eragiten dioten lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzean kontuan hartu beharreko parametro bakarrak; toki-autonomiari eragiten dioten beste Zuzenbide-iturriei –berezi autonomia lokalari buruzko lege mailako arau estatal eta autonomikoei eta Nazioarteko Hitzarmenei– balio hermeneutiko hutsa aitortzen zaie. Bestetik, gatazka honen bidez babesten den autonomia lokala noraino iristen den aztertzeako orduan erabil litekeen bigarren aukera, toki-autonomiari buruzko Konstituzioko arauak ez ezik, Konstituzio mailaz beharako arauak ere kontuan hartzea litzateke. Kasu honetan, autonomia lokalari eragiten dioten lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzerakoan erabili beharreko parametroa, Konstituzioaren eta Autonomia Estatutuen igorpenez, toki-autonomia garatu eta zehazten duten beste Zuzenbide-iturriek ere osatuko lukete: funtsean, Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeak, oinarriko toki-araubidea garatzen duten legeak eta Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna bezalako Nazioarteko Hitzarmenak.

Bi aukera hauek aztertuz, eta lege mailako arau guztiak Konstituzioaren azpian aurkitzen direla aintzat hartuz, toki-autonomia babesteko gatazkaren objektu diren lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzeako parametroa Konstituzioa bera soilik izan liteke. Baina autonomia lokalari buruzko Konstituzioko xedapenen izaera zehaztugabea eta elastikoan oinarrituz, eskuduntza gatazka lokal gehienak, praktikan, lege mailako arauak eskaintzen duten parametroarekin epaitu behar direla azpimarratu zuen aipaturiko irakasleak, eta salbuespenez soilik Konstituzio mailako arauak⁶⁶.

Zentzu berean, J. GARCÍA ROCA irakaslearen arabera, autonomia lokalari buruzko Konstituzioko xedapenek eskaintzen duten kontrol parametroaren elastikotasun erlatiboak eramango du, normalean, Konstituzio Auzitegiak egikaritzen duen kontrol juridikoaren neurria oso kasu isolatuetan egotera Konstituzioaren arauetan⁶⁷.

Arazo honi dagokionez, 7/1999 Lege Organikoak ez du aipamen argirik egin toki-autonomia babesteko gatazkak ebazteko erabili beharreko parametroaren inguruan. Hutsune hau autonomia lokalari buruzko Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziarekin harremanetan jartzerakoan, aipagarria gerta daiteke Konstituzio Auzitegiaren 159/2001 Epaiak, uztailaren 5ekoak, Toki Jaurbidearen oinarriak arautzen dituen Legeko xedapen batzuei, Konstituzioko 137, 140 eta 141. artikuluetako printzipioen adierazpen edo isla zuzen direnei, aurreko epaietan hain modu argian esleitu ez zaien balioa eta erabilgarritasuna aurrezagutu diela, autonomia lokalari eragiten dioten lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzeako erabili beharreko parametroaren barruan integratuz⁶⁸.

Doktrinaren aldetik iritzi desberdinak mantendu dira Toki Jaurbidearen oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legearen garrantzia konstituzionalaren inguruan: autore batzuek konstituzionaltasun blokearen barruan integratzen ez den lege bat gehiago dela adierazi duten bitartean⁶⁹, besteek mantentzen dute aipaturiko Legeak toki berezi bat betetzen duela Zuzenbide-iturrien artean, toki-erakundeen antolaketa, funtzionamendua eta eskuduntzak arautzen dituen heinean funtzio konstituzional bat betetzen duelako⁷⁰. Halere, oinarriko lege estatal batek –Toki Jaurbidearen oinarriak arautzen dituen Legeak berezi– ezarri

66. PÉREZ TREMP, P. *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, arestian aipatua; 57. or.

67. Ikus "Sobre el estado de tres términos y la dimensión hermenéutica constitucional que introduce el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local; temores y círculo de ansiedades", In: *El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*, arestian aipatua; 51. or.

68. Zentzu honetan, Konstituzio Auzitegiak ondorengo adierazi du 159/2001 Epaiako 4. Oinarri Juridikoan: "El cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local (la LBRL de 1985) (...). Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada (...). Los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE) "interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata". Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL (...) se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, "tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico" (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado "bloque de la constitucionalidad" (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12".

69. J. JIMÉNEZ CAMPOren arabera, "no veo argumentos para defender que la legislación básica sobre régimen local -como, por lo demás, cualquier "norma básica"- se integre en el llamado "bloque de la constitucionalidad", igualmente vinculante -ésta es su nota distintiva- para el Estado y para las Comunidades Autónomas. La LBRL, en concreto, es una ley "ordinaria", sin más, que no puede prevalecer frente al explícito contrarius actus legislativo del Estado" ("Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español", arestian aipatua; 39-40. orr.)

70. Zentzu honetan, J. GARCÍA ROCAk adierazi du 7/1985 Legea toki-erakundeen oinarriko arau instituzionala dela, Konstituzioko 147.2 artikulua autonomia estatutuak aurreikusten duenean oinarrituz ("El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", In: *Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, arestian aipatua; 14. or.). Ildo berean, F. SOSA WAGNERen arabera, "es claro que la LBRL tiene un cometido central por imperativo del artículo 149.1.18 CE, lo que le proporciona un mayor poder de impregnación del orden jurídico que no logran explicar ni el tradicional principio de jerarquía ni el más moderno de competencia" ("La autonomía local", In: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. IV. lib. [Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado], arestian aipatua; 3221-3222 orr.).

duen autonomia lokalaren edukia mugatzen edo urratzen duen araua beste lege estatal bat den kasuan, ez dirudi oinarritzko legislazio hura ondorengo lege estatalaren baliozkotasunerako kanon bezala erabil daitekeenik⁷¹.

Bestetik, Tokiko Autonomiaren Europako Gutunak Estatu barnean duen eraginari dagokionez, agerian jarri da Konstituzio espainiarra, Autonomia Estatutuak, Toki Jaurbidearen oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legea eta toki-erakundeei eskuduntzak esleitzen dizkien legislazio sektoriala, 1985eko urriaren 15eko aipaturiko Gutunaren argitan interpretatu eta aplikatu behar direla. Konstituzio

Auzitegiak nazioarteko arauak barneko arau eta egintzen konstituzionaltasun kanon bezala jardun ezin dutela adierazi duen arren⁷², Gutun honetan jasotzen diren irizpide hermeneutikoak –3. artikuluko autonomia lokalaren definizioa bereziki– barneko arauak Konstituzioaren argitan interpretatzerakoan erabili beharko liriateke, konstituzionalki posible den kasu guztietan⁷³. Zentzu honetan, jurisprudentzia konstituzionalak Gutunari eskaini dion interes urria salatu du doktrinaren sektore batek⁷⁴, Espainiak hartu dituen nazioarteko konpromisoen eta espainiar ordenamenduak bere egin dituen nazioarteko arauen bizkarrean aritzeak justifikaziorik ez duela adieraziz⁷⁵.

71. Ikus FERNÁNDEZ FARRERES, G. "El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad", In: *Anuario del gobierno local 2001*, arestian aipaturiko lana; 73. or.
72. Ordenamendu juridiko komunitarioari dagokionez, Konstituzio Auzitegiak argi utzi du arau komunitarioak ez direla, Konstituzioko 93. eta 96. artikuluen arabera, Estatu espainiarreko legeen konstituzionaltasuna aztertzean erabili behar den konstituzionaltasun kanon barruan sartzen. Zentzu honetan, beste epaien artean, ikus Konstituzio Auzitegiaren 49/1988 Epaia, martxoaren 22koa, 14. Oinarri Juridikoa; 28/1991 Epaia, otsailaren 14koa, 5. Oinarri Juridikoa; 64/1991 Epaia, martxoaren 22koa; 254/1993 Epaia, uztailaren 20koa, 5. Oinarri Juridikoa; 235/2000 Epaia, urriaren 5koa, 11. Oinarri Juridikoa; eta 38/2002 Epaia, otsailaren 14koa, 11. Oinarri Juridikoa. Aipagarria da, ordea, Auzitegi Gorenak, 2001eko abenduaren 31ko Epaian, Guadalajarako Trillo Zentral Nuklearrean erregai gastatuaren biltegi bat eraikitzeo obren exekuzioa baimentzen duen Ministro Kontseiluaren 1999ko uztailaren 31ko Akordioaren legezketasuna eta autonomia lokalaren balizko urrapena aztertzerakoan, Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna, Konstituzionaltasun blokearen barruan sartu zuela, Konstituzioko 137. artikulua eta Toki Jaurbidearen Oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeko arau zehatzekin batera (4. Oinarri Juridikoa). Zentzu berean, Auzitegi Gorenaren 2000. urteko martxoaren 6ko Epaia ere Tokiko Autonomiaren Europako Gutunak Konstituzionaltasun blokea osatzen duela adierazi zuen (5. Oinarri Juridikoa).
73. J. GARCÍA ROCAren arabera, Espainiak Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna berronetsi zuenetik, Zuzenbide-iturri horren edukia hitzarmen-erreserba bat ematen da, Konstituzioko 94.1 eta 95.1 artikuluen arabera. Modu honetan, hitzarmen honek barne Zuzenbidean eta Nazioarteko Zuzenbidean duen aldi bereko balioak, barneko arauak Gutunaren printzipioekin bat interpretatzea behartzen du. Fenomeno hau, Konstituzioak aintzatesten dituen oinarritzko eskubideak espainiar Estatuak sinatu dituen nazioarteko hitzarmenen argitan interpretatzeko Konstituzioko 10.2 artikulua ezartzen duen obligazioaren antzekoa dela adierazi du, toki-autonomia oinarritzko eskubide bat ez izan arren ("El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", In: *Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, arestian aipatua; 14-15. orr.).
74. Zentzu honetan, J. GARCÍA ROCAk salatu du Konstituzio Auzitegiaren 109/1998 Epaia, Kataluniako Diputazio Probintzialen eskuduntza-erantzari eta Plan Bakarrari buruzkoa, eta Konstituzio Auzitegiaren 11/1999 Epaia, hirigintza diziplinari buruzko Lege asturiarraren eta autonomia erkidegoak eskuduntza lokalak ordezkatzeko egikari ditzakeen kontrol juridikoaren ingurukoa, Tokiko Autonomiaren Europako Gutunari eta bere artikulua zehatzei aipamenik egin gabe eman zirela ("El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local", In: *Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, arestian aipatua; 15-16. orr.).
75. Nabaria da **Konstituzio Auzitegiak** Tokiko Autonomiaren Europako Gutunari eskaini dion arreta urria, ondorengo Epaietan aipatu besterik egin ez duen heinean: Konstituzio Auzitegiaren 104/2000 Epaia, apirilaren 13koa, 1990. urteari zegozkion Estatuaren zergetan toki-erakundeen parte-hartzearen behin betiko likidazioari buruzko 5/1993 Legearen konstituzionaltasuna aztertzean, helegileen (senatari-talde popularren) aldarrikapenak Epaieko 4. Oinarri Juridikoan laburtzean, Tokiko Autonomiaren Europako Gutuneko 9. artikulua aipatu du toki-erakundeen finantza-nahikotasunaren printzipioaren oinarri bezala, Espainiar Konstituzioko 142. artikuluekin, Toki-Jaurbidearen oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeko 2. eta 105.1 artikuluekin eta Toki-ogasunak arautzen dituen 39/1988 Legearekin batera; Konstituzio Auzitegiaren 235/2000 Epaia, urriaren 5koa, habilitazio nazionalako funtzionarioen izendapen askea aztertzean, Gutuneko 6.2 artikulua aipatu du, toki-erakundeetako pertsonalaren Estatutuari buruzkoa, Nazioarteko Hitzarmenak lege mailako arauen konstituzionaltasuna aztertzeo kanon bezala erabili ezin direla gogorarazi duen arren (11. Oinarri Juridikoa); eta Konstituzio Auzitegiaren 159/2001 Epaia, uztailaren 5koa, Gutuneko 3. artikuluan jasotzen den autonomia lokalaren kontzeptua aipatu du (4. Oinarri Juridikoa) Hirigintzari buruzko lege-xedapenen Testu Bategina onartu zuen Kataluniako Generalitatearen 1/1990 Legegintzako Dekretuaren eta Lurzoruaren erregimena eta hiri-antolamenduari buruzko Legearen Testu Bategina onartu zuen 1346/1976 Errege Dekretuaren xedapen batzuen aurka Kataluniako Justizi Auzitegi Nagusiak ezarritako konstituzio kontraktotasuneko arazoa ebaztean.
- Auzitegi Gorenak**, ordea, Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna maizago hartu du kontuan toki-autonomiari eragiten dioten auziak ebaztean. Kasu batzuetan Gutuna aipatzera mugatu da, ondorengo epaietan bezala: Auzitegi Gorenaren 1998ko otsailaren 20ko Epaia (3. Oinarri Juridikoa); Auzitegi Gorenaren 2000ko abenduaren 28ko Epaia (2. Oinarri Juridikoa); Auzitegi Gorenaren 2001eko irailaren 19ko Epaia (3. Oinarri Juridikoko II. puntua); eta Auzitegi Gorenaren 2002ko apirilaren 8ko Epaia (5. Oinarri Juridikoa). Beste kasu batzuetan, Gutuneko xedapen zehatzak aztertu eta auzia ebazteko arrazoien oinarri gisa erabili ditu; ikus, besteak beste Auzitegi Gorenaren epai hauek: 1994ko otsailaren 21koa (3. Oinarri Juridikoa); 1997ko uztailaren 18koa (2. Oinarri Juridikoa); 1998ko urtarrilaren 23koa (2. Oinarri Juridikoa); 1999ko urriaren 4koa (4. Oinarri Juridikoa); 2001eko ekainaren 18koa (3. Oinarri Juridikoa); 2001eko uztailaren 7koa (2. Oinarri Juridikoa); 2002ko otsailaren 2koa (4. Oinarri Juridikoa); 2002ko otsailaren 15koa (5. eta 6. Oinarri Juridikoak). Azkenik, Auzitegi Gorenak epai batzuetan Tokiko Autonomiaren Europako Gutuna Konstituzionaltasun blokearen barruan dagoela ere ulertu du; ikus, besteak beste, Auzitegi Gorenaren 2000ko martxoaren 6ko Epaia (5. Oinarri Juridikoa) eta 2001eko abenduaren 31ko Epaia (4. Oinarri Juridikoa).