|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 359/2004 |
| Fecha | 21 de septiembre de 2004 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 3540-2003 |
| Asunto | Conflicto en defensa de la autonomía local 3540-2003 |
| Fallo | Denegar la personación de la Entidad Metropolitana del Transporte como parte actora o como “comisionado nombrado al efecto” en el conflicto de defensa de la autonomía local núm. 3540-2003. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado el día 30 de mayo de 2003 diversos Procuradores de los Tribunales, en representación de la Entidad Metropolitana del Transporte y de los Ayuntamientos de Castedellfels, Cornellá de Llobregat, Gavá, Santa Coloma de Gramanet, Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Sant Adriá de Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Just Desvern y Viladecans, formalizan conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2. Mediante providencia de la Sección Tercera de 11 de noviembre de 2003 se acordó admitir a trámite el conflicto de defensa de la autonomía local promovido por los Municipios de Castedellfels, Cornellá de Llobregat, Gavá, Santa Coloma de Gramanet, Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Sant Adriá de Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliú de Llobregat, Sant Just Desvern y Viladecans, dando traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 75 quinques.2 LOTC, al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, así como al Senado y al Congreso de los Diputados y al Gobierno de la Nación, al objeto de que en el plazo de veinte días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo acordó, antes de resolver sobre la admisión a trámite de la demanda promovida por la Entidad Metropolitana del Transporte, oír a las partes para que, dentro del plazo del traslado, expusieran lo que considerasen conveniente sobre la posible falta de legitimación de dicha Entidad. Por último se acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña".

3. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, presentó un escrito en el Registro del Tribunal el día 21 de noviembre de 2003 en el que manifiesta que se persona en el conflicto en nombre del Gobierno y su intención de no formular alegaciones, rogando que se le notifique en su día la Sentencia que ponga fin al proceso.

4. La Letrada del Parlamento de Cataluña, mediante escrito dirigido por correo al Tribunal, que tuvo entrada el día 25 de noviembre de 2003, solicita que se tenga por personado en el proceso al Parlamento de Cataluña y se le conceda una prórroga para formular alegaciones.

5. El día 27 de noviembre de 2003 el Presidente del Senado comunicó al Tribunal el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

6. El día 27 de noviembre de 2003 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personará en el procedimiento y no formulará alegaciones.

7. Por providencia de 2 de diciembre la Sección Tercera acordó tener por personada a la Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación del mismo, y concederle una prórroga de diez días para formular alegaciones.

8. La Letrada de la Generalidad de Cataluña presentó sus alegaciones, en representación de su Consejo de Gobierno, el día 16 de diciembre de 2003. En dicho escrito solicita del Tribunal que en su día dicte Sentencia por la que se declare que el precepto impugnado en el proceso no ha vulnerado la autonomía local constitucionalmente garantizada, y, en su caso, la constitucionalidad del mismo.

Mediante otrosí también solicita que se tenga por evacuado el trámite de alegaciones conferido y acuerde la falta de legitimación en el conflicto de la Entidad Metropolitana del Transporte. Dicha falta de legitimación se justifica del modo siguiente:

a) El marco normativo para la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local se encuentra en el Capítulo IV LOTC, arts. 75 bis a 75 quinquies, marco normativo que se encauza a proporcionar una vía directa de acceso al Tribunal Constitucional por parte de los entes a los que la Constitución reconoce la garantía institucional de la autonomía local (art. 137, 140 y 141 CE).

De acuerdo con el art. 75 bis podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas con rango de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local.

Por otra parte, el art. 75 ter establece quiénes son los sujetos legitimados para plantear estos conflictos, estándolo los municipios o provincias que cumplan los requisitos allí regulados. Junto a ello se prevé un procedimiento complejo de tramitación de los conflictos. Las fórmulas previstas de legitimación conjunta, así como la complejidad procesal del procedimiento, fueron tenidos en cuenta por el legislador para propiciar fórmulas de cohesión y encuentro de las Entidades Locales legitimadas (art. 75 ter 4).

Este es el marco normativo al que hay que atenerse, y en él no figura como legitimada ninguna entidad local distinta al municipio o provincia, y ello siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos acerca del ámbito de aplicación de la norma que pretende impugnarse, requisitos ambos que no concurren en la Entidad Metropolitana del Transporte.

b) Lo expuesto justificaría, según la Letrada de la Generalidad, la falta de legitimación de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear el conflicto. Sin embargo la naturaleza de dicha entidad y su relación con el objeto de la Ley impugnada, así como las alegaciones del escrito de interposición, hacen conveniente realizar algunas consideraciones.

La primera es que la línea 9 del Ferrocarril Metropolitano transcurre bajo el subsuelo y cubre la demanda de cinco municipios: El Prat de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Barcelona, Santa Coloma de Gramanet y Badalona. Este dato, no controvertido, afecta de modo directo al ámbito de aplicación de la norma que se impugna y, por tanto, a los requisitos de legitimación.

Por su parte la Entidad Metropolitana de Transporte fue creada por Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia. Sin embargo dicha norma no se refiere exclusivamente al ámbito local, sino que se presenta como una Ley integradora, donde la Administración y el Gobierno de la Generalidad asumen la planificación y ordenación regional en todos los ámbitos que la Ley contempla. Concretamente, el Capítulo II de esa Ley (arts. 9 a 12) se titula “Planificación del Sistema de Transporte Público de Viajeros” y, según el art. 9, corresponde a la Generalidad planificar y ordenar los servicios interurbanos en el ámbito del Plan Intermodal de Transportes.

En este marco de coordinación autonómica para hacer posible la gestión y prestación de los distintos servicios supramunicipales de la conurbación de Barcelona la Entidad Metropolitana del Transporte se crea como un ente local con personalidad jurídica propia y capacidad plena para gestionar las atribuciones que le asigna la Ley. Dicha Entidad integra dieciocho municipios, pero el art. 15.2 de la Ley 7/1987 prevé que se pueda modificar el ámbito territorial de actuación. En definitiva lo anterior deriva de su naturaleza legal, pues la Constitución no garantiza su existencia.

La Letrada de la Generalidad examina a continuación las competencias de la Entidad, reguladas en el art. 16 de la Ley 7/1987, y llama la atención sobre el hecho de que no se le atribuye el transporte público subterráneo e interurbano de viajeros, sino el correspondiente a Barcelona, y ello sin perjuicio de las competencias de la Generalidad.

También rechaza la representación procesal de la Generalidad que puedan asimilarse la figura de la Entidad Metropolitana de Transporte y la del comisionado previsto en el art. 82.1 LOTC, limitada al recurso de inconstitucionalidad en los supuestos del art. 32.1.c) y d) LOTC (SSTC 150/1990, 42/1985 y 4/1981).

En realidad la interposición del recurso por dicha Entidad se ha efectuado bajo una técnica distinta a la del comisionado, pues los entes legitimados no han otorgado poderes a su favor, sino que aquélla ha intervenido directamente como sujeto legitimado con representación propia e independiente.

Por último señala que el Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Generalidad sostiene que la Entidad Metropolitana de Transporte carece de legitimación para promover el conflicto.

9. La Letrada del Parlamento de Cataluña presenta el día 24 de diciembre de 2003 su escrito de alegaciones relativo al objeto de este proceso, evacuando también en dicho escrito el informe solicitado respecto a la existencia de legitimación activa en el conflicto por parte de la Entidad Metropolitana del Transporte.

Al efecto sostiene la falta de legitimación procesal por parte de dicha Entidad para plantear el conflicto, con apoyo en los siguientes argumentos:

a) La legitimación para iniciar este tipo de procesos es sumamente restringida, pues el art. 75 ter.1 LOTC reconoce, en primer lugar, legitimación a los municipios o provincias que sean destinatarios de la norma impugnada; en los demás casos, esto es, cuando el destinatario no es único se impone una legitimación colectiva de municipios o provincias, siempre que justifiquen ciertos criterios.

Partiendo de este presupuesto legal, altamente explícito y preciso, pese a su complejidad, se constata que el conflicto ha sido planteado por diversos Ayuntamientos y por la Entidad Metropolitana del Transporte.

Nada hay que objetar, según la Letrada del Parlamento de Cataluña, respecto de la legitimación procesal de los municipios que promueven el conflicto, pues quedan acreditados los requisitos que resultan exigibles para ello según los arts. 75.ter y 75 quater LOTC. Sin embargo no ocurre los mismo respecto de la Entidad Metropolitana del Transporte.

De la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que incorporó a la LOTC su nuevo Capítulo IV en el Título IV, se aprecia que el legislador ha querido garantizar los intereses de los Entes Locales afectados, pero limitando el ámbito de los sujetos legitimados para plantear este tipo de procesos a los municipios y provincias que cumplan ciertos requisitos. En definitiva, el legislador hubiera podido ampliar el elenco de los sujetos activamente legitimados, pero el legislador ha hecho explícita su voluntad restrictiva al respecto, tanto en la Exposición de Motivos, cuanto en la parte dispositiva de la Ley (art. 75.ter.1), siendo apreciable también la determinación del legislador de otorgar a las asociaciones de las Entidades Locales una función específica de asistencia a las mismas, derivándose de todo ello la inexistencia de una posible laguna legal.

b) De otro lado, el hecho de que el legislador se haya ocupado de precisar la postulación y representación de los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas en los restantes tipos de procesos constitucionales y no lo haya hecho para los entes locales en estos procesos, no determina la aplicación analógica de otras prescripciones de la LOTC, sino, por la remisión explícita del art. 80 LOTC, la aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 447.2 LOPJ.

Además la comparecencia de la Entidad Metropolitana del Transporte se efectúa a título propio y de modo litisconsorcial con los municipios impugnantes, lo que priva de consistencia al argumento de la representación de dicha Entidad de que actuaría como “comisionado al efecto”.

La Letrada del Parlamento de Cataluña aduce también que no puede utilizarse en este caso la analogía como medio de integración normativa, pues, en consonancia con lo dispuesto en el art. 4.1 del Código civil, no concurren aquí los requisitos necesarios para ello, a saber, uno de carácter negativo, la falta de un supuesto específico en la norma, y dos de carácter positivo, la regulación de otro semejante y la existencia de identidad de razón.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la analogía (STC 148/1998) ha exigido un elevado rigor en su aplicación y también ha hecho lo propio la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo demanda que la regulación a aplicar adolezca de oscuridades e insuficiencias y que en el conjunto del Ordenamiento no existan normas adecuadas para suplir la insuficiencia (STS, Sala Primera, de 12 de junio de 1990) en relación a la exigencia de una regulación sobre un supuesto semejante ello debe conllevar la idea de un uso razonable del Derecho (STS, Sala Primera, de 16 de diciembre de 1996); la misma jurisprudencia exige que el empleo de la técnica analógica se produzca como consecuencia de la falta de previsión del Ordenamiento ante una realidad social dinámica y cambiante (STS de 21 de noviembre de 2000).

Consecuentemente no cabe la aplicación analógica en este caso, pues la existencia de fórmulas organizativas del fenómeno metropolitano son preexistentes en nuestro Ordenamiento a la regulación de este proceso constitucional.

10. El día 26 de diciembre de 2003 los representantes procesales de los Ayuntamientos que promovieron el conflicto en defensa de la autonomía local que se sustancia en este procedimiento y el representante procesal de la Entidad Metropolitana del Transporte presentaron un escrito en el Registro del Tribunal, cumplimentando el trámite de alegaciones que les fue conferido por providencia de 11 de noviembre de 2003 en relación con la posible falta de legitimación de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear este conflicto de defensa de la autonomía local. En dicho escrito se expone lo siguiente:

a) Cabe recordar que la posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional conflictos en defensa de la autonomía local por parte de las Entidades Locales frente a disposiciones con rango y fuerza de Ley no fue admitida por el texto originario de la LOTC, habiéndose pronunciado el Tribunal Constitucional rechazando la legitimación directa de dichas Entidades Locales para promover el recurso de inconstitucionalidad e, incluso, la comparecencia de los mismos como coadyuvantes en esos procesos.

Con ello se separaba la opción del legislador orgánico del modelo de la Ley Fundamental de Bonn, que introdujo, en la reforma constitucional de 29 de enero de 1969, el denominado recurso constitucional local, recurso cuya posibilidad también se contempla en la Carta Europea de Autonomía Local (art. 11). Esta Carta Europea se conforma como un tratado o convenio internacional ratificado por España por Instrumento de 20 de enero de 1988.

El denotado déficit de la LOTC fue corregido por Ley Orgánica 7/1999, que reformó la LOTC e incorporó el conflicto de defensa de la autonomía local, regulado en un nuevo capítulo IV del título IV de dicha LOTC.

b) El conflicto en defensa de la autonomía local requiere que el mismo se dirija contra una norma legal o autonómica que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada, circunscribiéndose el objeto del proceso a la obtención de un pronunciamiento que declare la competencia controvertida, lo que enerva la eventualidad de un recurso de inconstitucionalidad encubierto.

Respecto de los sujetos legitimados, ello se regula en el art. 75.ter.1 LOTC. El legislador optó por no configurar una legitimación genérica a favor de las distintas entidades locales a partir del criterio del interés directo por afectación de la autonomía local. Salvo para el supuesto extraordinario de leyes singulares y autoaplicativas, que habilita una legitimación individual, la LOTC opta por restringir el planteamiento de los conflictos a colectivos locales, lo que compele a una acción concertada en el plazo exiguo de tres meses desde la publicación de la norma legal. Buena prueba de la decidida opción por las acciones concertadas o de “legitimación colectiva” la constituye la apelación que el art. 75.ter.4 realiza a las asociaciones de Entidades Locales para que asistan a las Corporaciones legitimadas en orden a aunar voluntades para facilitar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la tramitación del conflicto.

La mera reproducción de los parámetros legales de la legitimación exigida para iniciar estos procesos denota su carácter severamente restrictivo, en especial por lo que respecta al supuesto de los Municipios. Así, se precisarían más de 1.150 Municipios, con una población superior a 6 millones de personas, para impugnar una Ley estatal aplicable en todo el territorio nacional.

Las exigencias expuestas resultan agravadas con un requisito previo añadido, cual es el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones Locales interesadas (art. 75.ter.2 LOTC), lo que incrementa el carácter restrictivo de la legitimación activa. A ello se une la necesaria solicitud de un Dictamen previo, preceptivo pero no vinculante, al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según el ámbito territorial al que correspondan los Entes Locales, debiendo retenerse que, según la doctrina más sólida, y aunque nada dice la Ley, parece que el Dictamen deberían solicitarlo los Entes de forma conjunta, a través de un “Comisionado”.

C) Expuesto sumariamente el régimen de tutela constitucional de la autonomía de los Entes Locales, puede afirmarse que la Entidad del Transporte del Área Metropolitana de Barcelona ha actuado como “comisionado al efecto” de los municipios afectados en el proceso, tendente a aunar sus voluntades para impugnar la prescripción legal, sin que ello suponga sustituir el criterio municipal.

No se ignora, continúa admitiéndose en el escrito de alegaciones, que la LOTC omite toda referencia a la eventual legitimación de otras Entidades Locales [Comarcas, Mancomunidades o Áreas Metropolitanas, reconocidas en el art. 3.2 b) y c) LBRL]. Ello podría conducir a concluir que las Entidades Locales omitidas en el art. 75.ter.1 LOTC no gozan de legitimación para iniciar ante el Tribunal Constitucional este proceso. Sin embargo esta conclusión sería extremadamente rigorista.

Con el fin de fundamentar la comparecencia en el proceso constitucional de la Entidad Metropolitana del Transporte debe señalarse, en primer lugar, que entre los defectos técnicos que se predican de este proceso figura la omisión de una previsión específica de postulación y asistencia Letrada de los municipios, provincias e islas eventualmente afectados, lo que contrasta con la atención que el legislador ha prestado a esta cuestión en los restantes procesos constitucionales, estableciendo para cada tipo de proceso su equivalente procedimental (arts. 80 y siguientes LOTC), lo cual tiene efectos en el supuesto de los conflictos en defensa de la autonomía local, habida cuenta de que al respecto se configura una legitimación difusa, de carácter colectivo.

Presupuesto lo anterior ha de plantearse, por vía supletoria, la eventual aplicación de otras prescripciones. La remisión expresa del art. 80 LOTC a la LOPJ en materia de comparecencia en juicio lleva a analizar si procede aplicar su art. 447.2, que prevé que la representación y defensa de los Entes Locales corresponde a los Letrados de dichas Administraciones, salvo que designen a Abogados colegiados que les representen. Debe entenderse que esta prescripción resulta predicable para el supuesto de la legitimación individual en orden a recurrir una Ley singular o aplicativa.

Sin embargo este criterio es de dudosa aplicación para el supuesto de legitimación colectiva del art. 75.ter.1 b) y c). Y ello, no ya sólo por la distinción entre proceso constitucional y proceso ordinario, sino sobre todo por el propio ámbito de aplicación de la norma considerada, por la economía del sistema y por la ubicación de este tipo de proceso en el Título IV LOTC. Estas circunstancias conducen a afirmar que es más operativo aplicar analógicamente otras prescripciones, en concreto el art. 82.1 LOTC.

En defecto de norma ad hoc y de doctrina constitucional, cabe afirmar, dado el elevado número de municipios cuya concurrencia puede exigirse, que lo más operativo es aplicar analógicamente la propia LOTC. En consecuencia ha de entenderse que las distintas Entidades Locales concurrentes habrán de designar un comisionado que les represente al efecto, con la pertinente asistencia letrada, conforme la LOTC dispone para el supuesto de su art. 82.1. A dicho Comisionado le correspondería asumir las funciones de representación y dirección letrada (STC 4/1981), permitiendo así una adecuada representación de los municipios.

d) Por si los anteriores argumentos no resultaran convincentes, el escrito de alegaciones alude a la existencia de un supuesto que guarda analogía con el presente. Se trata de la legitimación activa de los Sindicatos, reconocida por la jurisprudencia constitucional más allá de una interpretación literal y restrictiva de la LOTC.

La legislación vigente (Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral) reconoce la legitimación de los Sindicatos en defensa de la libertad sindical, tanto en el plano individual como en el colectivo. Y, sobre este marco normativo, se destaca la opción decidida de la jurisprudencia constitucional por un criterio hermenéutico amplio de la legitimación ad causam en el proceso constitucional (SSTC 70/1982, 12/1983, 37/1983, 118/1983, 31/1984, 141/1985, 148/1993, 189/1993, etc.).

Puede concluirse, en los términos de la STC 70/1982, que la normativa reguladora de la Entidad Metropolitana del Transporte acredita que a la misma le corresponde una representación institucional implícita, pues el Ordenamiento le atribuye la defensa y gestión de los intereses y derechos de los Municipios incluidos en el ámbito territorial de la norma que se cuestiona. Es decir, de ello se desprende su legitimatio ad causam, especialmente si se considera que su actuación tiene por objeto la preservación de las competencias de los municipios que la configuran y que ella misma gestionará, a cuyos efectos el Ordenamiento le confiere la función de ejercer acciones judiciales.

Además debe tenerse en cuenta que la Entidad Metropolitana del Transporte no actúa en este proceso como “guardián abstracto de la legalidad”, sino que también concurre un especial vínculo entre la misma y el objeto de debate en el pleito de que se trata. Cabe recordar que dicha Entidad es el cauce a través del cual los Municipios que la integran participan en la gestión de los asuntos de su competencia. Por ello la ablación a la Entidad de toda competencia o función reservada a los Municipios por la Ley reguladora de las bases de régimen local afecta a la imagen característica de la autonomía local, comportando una vulneración de su garantía institucional.

La legitimatio ad causam, en definitiva, se localiza de forma inequívoca en un interés profesional o económico que se relaciona con las funciones de coordinación y planificación del transporte y la gestión o prestación de servicios que atribuye a la Entidad el art. 16.1 a) y b) de la Ley 7/1987, y su desconocimiento afecta a su imagen característica y, por tanto, a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

e) Existen otros supuestos en los que las resoluciones del Tribunal Constitucional han reconocido una legitimación amplia para promover procesos en defensa de intereses económicos o profesionales. Así, la STC 71/1982, FJ 20, que reconoce la legitimación de las asociaciones de consumidores para promover la defensa de los intereses colectivos. La STC 24/1987 afirma la legitimación de la Asociación de Fiscales para recurrir un Decreto. La STC 195/1992, que hace lo propio respecto a la Asociación de Puertos Deportivos y Turísticos de Barcelona, respecto a una Orden Ministerial. Y, por último, la STC 252/2000, de 30 de octubre, que reconoce la legitimación de las asociaciones de vecinos para recurrir liquidaciones giradas por el precio público del servicio de aguas residuales.

F) En conclusión, todo lo expuesto conduce a admitir en el presente proceso constitucional la actuación de la Entidad Metropolitana del Transporte, especialmente considerando que existe un interés directo y que ello no alteraría la esencia del proceso. La STC 252/2000, FJ 2, declara que las decisiones judiciales de inadmisión de los recursos se ajustan al art. 24.1 CE siempre que sean razonables y no erróneas y aprecien adecuadamente una causa legal de inadmisión, pero quedan sometidas a un escrutinio severo.

En la propia STC 252/2000 el Tribunal señaló que los Tribunales están obligados a interpretar las normas procesales en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio pro actione, excluyendo las decisiones de inadmisión de carácter rigorista. Por ello, la desestimación de la legitomatio ad causam comportaría una interpretación rigorista y desproporcionada contraria al principio pro actione.

Como consecuencia de todo lo expuesto se solicita del Tribunal que admita la legitimación activa de la Entidad Metropolitana del Transporte en este proceso.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Entidad Metropolitana del Transporte formalizó en su día, junto con once municipios de la conurbación de Barcelona, según se hace constar en los antecedentes, un conflicto en defensa de la autonomía local contra el art. 79 de la Ley del Parlamento de Cataluña 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

El objeto de esta resolución es pronunciarnos acerca de si la Entidad Metropolitana del Transporte está legitimada para plantear el expresado conflicto en defensa de la autonomía local.

Las representaciones procesales de la Entidad Metropolitana y de los municipios actores, cumplimentado el trámite de alegaciones otorgado por el Tribunal, han afirmado la existencia de dicha legitimación y aducido también, con carácter subsidiario, que dicha Entidad interviene en el proceso en representación de los municipios impugnantes, en calidad de “comisionado nombrado al efecto”, de acuerdo con lo regulado en el art. 82.1 LOTC.

Las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por su parte, rechazan tanto la legitimación de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local como su intervención en el proceso en calidad de “comisionado nombrado al efecto” de los municipios impugnantes.

De acuerdo con todo lo expuesto, y con el fin de precisar aún más el objeto de nuestro pronunciamiento, éste se extenderá a dos aspectos concretos: la existencia o no de legitimación por parte de la Entidad Metropolitana del Transporte para plantear el conflicto y, en caso negativo, la posibilidad de que la misma represente en el proceso a los municipios actores en condición de “comisionado nombrado al efecto” de dichos municipios.

2. Abordando, en primer lugar, la cuestión relativa a la legitimación de la Entidad Metropolitana para promover el conflicto, debemos rechazar que dicha legitimación exista.

La Entidad Metropolitana del Transporte fue creada por Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan las actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia. La Entidad, que engloba a dieciocho municipios, se configura por aquella Ley como un ente local con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar las atribuciones que le otorga la misma.

Pues bien, salvo la legitimación específica que para el caso de los archipiélagos canario y balear y para el País Vasco prevén, respectivamente, las disposiciones adicionales 3 y 4 LOTC, que no son de aplicación a este supuesto, es necesario constatar que el art. 75.ter.1 LOTC no atribuye la legitimación para plantear el conflicto de defensa de la autonomía local a los entes locales en general, con independencia de su tipología, sino exclusivamente a dos categorías de entes, los municipios y las provincias, vinculando el número mínimo de sujetos legitimados al ámbito territorial de aplicación de la Ley que haya de impugnarse. El tenor literal de este precepto no permite extender a otros entes locales la legitimación otorgada a los municipios y a las provincias, y así queda confirmado por el preámbulo de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la del Tribunal Constitucional. Dicho preámbulo declara expresamente que “se considera necesario limitar el ámbito de los sujetos legitimados, de modo que sólo lo estén, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado”.

Así pues la legitimación para plantear conflictos en defensa de la autonomía local se somete por el legislador orgánico a un sistema de numerus clausus, quedando fuera de dicho sistema cualesquiera otras personas físicas y jurídicas y, en concreto, los entes locales que no sean los municipios y las provincias en los términos fijados por el propio art. 75.ter.1. LOTC. Por ello, y en definitiva, en este tipo de procesos resulta aplicable nuestra doctrina de que es imprescindible para promoverlos que la legitimación “sea establecida, en su caso, por la Ley Orgánica, pues lo contrario sería confundir lo acaso oportuno con lo jurídicamente posible y, lo que es peor, la posición del Juez constitucional con la labor del legislador” (ATC 174/1995, de 6 de junio, FJ 4, entre otros).

3. Descartada la posibilidad de que la Entidad Metropolitana del Transporte tenga legitimación para plantear ante este Tribunal un conflicto en defensa de la autonomía local procede examinar el alegato formulado subsidiariamente por las representaciones procesales de dicha Entidad Metropolitana y de los municipios impugnantes, esto es, la intervención de la misma en la promoción del proceso en calidad de “comisionado” de los municipios que han impugnado la norma legal, en aplicación analógica de lo previsto en el art. 82.1 LOTC.

La figura del comisionado, regulada en el citado precepto de nuestra Ley Orgánica, es, simplemente, una de las formas posibles de representación que dicha Ley exige para comparecer en procesos constitucionales “a los órganos o el conjunto de Diputados o Senadores”. La representación por comisionado debe cumplir una serie de requisitos que se encuentran contenidos en nuestra doctrina (SSTC 150/1994, de 24 de octubre, FJ 1 y 180/2000, de 29 de junio, FJ 2, entre otras).

Sin embargo, sin necesidad de examinar si en este caso dichos requisitos resultan satisfechos, debemos rechazar que los entes locales legitimados para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local puedan comparecer en el proceso representados por un comisionado.

En efecto, mientras que la LOTC contiene regulaciones concretas sobre la postulación y asistencia letrada en los diferentes tipos de procesos constitucionales, no ocurre lo propio en relación con los conflictos en defensa de la autonomía local, pues la Ley Orgánica 7/1999 no incluyó la normativa correspondiente. Por tanto, según nuestra doctrina, habríamos de atenernos en primer lugar a la propia “Ley Orgánica de este Tribunal, cuyo art. 80 contiene una remisión, en las materias que indica, a los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y a los de la Ley de Enjuiciamiento Civil”, de manera que si, aun operando así, no quedara colmada la laguna, la necesaria integración de la misma “debe realizarse a través de los criterios generalmente admitidos para ello por las leyes y en particular por lo dispuesto por el Título Preliminar del Código Civil” (ATC 43/1985, de 23 de enero, FJ 1, que reitera lo dicho en ATC 288/1984, de 16 de mayo, FJ 2).

Por tanto, el recurso a la analogía sólo sería procedente si la regla remisoria del art. 80 LOTC, que se aplica a la “comparecencia en juicio”, dejara subsistente la laguna.

Sin embargo dicha remisión determina la aplicación del art. 551.3 LOPJ, que prevé que la representación y defensa de los entes locales corresponde a los Letrados de servicios jurídicos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda.

La aplicación de este criterio por la expresada vía remisoria hace inviable la aplicación analógica de la figura del “comisionado nombrado al efecto”, lo que conlleva que la Entidad Metropolitana del Transporte no pueda comparecer como tal en este proceso.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la personación de la Entidad Metropolitana del Transporte como parte actora o como “comisionado nombrado al efecto” en el conflicto de defensa de la autonomía local núm. 3540-2003.

Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil cuatro.