

**LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: DE LA STC 32/1981
A LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Esther González Hernández
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO

I. La autonomía local en la Constitución española de 1978.

II. Las reformas de la autonomía local.

*III. La transición hacia la reforma de la Ley Orgánica del
Tribunal Constitucional.*

*IV. El nuevo "Conflicto en defensa de la autonomía local" de la Ley Orgánica
del Tribunal Constitucional.*

A. La naturaleza del "Conflicto en defensa de la autonomía local".

Bibliografía:

Artículos y monografías.

Jurisprudencia.

Legislación.

Otras fuentes bibliográficas.

1. La autonomía local en la Constitución española de 1978

La Constitución española de 1978 es, de todas las Constituciones de nuestra historia, la que mayor descentralización territorial reconoce. A diferencia del modelo de nuestro constitucionalismo histórico fuertemente centralizado¹, el artículo 137 de la Constitución de 1978 establece que: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”, gozando de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Sin embargo, la autonomía local “ha sido ya desde la Ley para el Gobierno Económico Político de las Provincias de 1823, y continua siendo, a pesar de su consagración constitucional, la pariente pobre de nuestra ordenación jurídica. Si en los tiempos pasados estuvo relegada a un lugar secundario, a causa de la fagocitosis del Estado central, en la actualidad no se pueden desconocer los ataques provenientes de otros poderes del Estado, y, de modo particular de las propias Comunidades Autónomas”².

El gigantesco proceso de división vertical del poder político impidió el desarrollo de cualquier otra forma de descentralización política que no fuera, *de iure* y *de facto*, la autonomía referida a las Comunidades Autónomas; hasta el extremo de hacer casi imposible otra modalidad de descentralización de los antiguos moldes de nuestro tradicional Estado unitario y centralizado, que la propia de las Comunidades Autónomas³. En los primeros años de andadura de nuestra Constitución, la atención que se prestó a los entes locales fue muy inferior a la de otros entes territoriales; habida cuenta que, cada vez, era más patente una situación de desacomodo de éstos, con una realidad que les exigía rápidas y eficaces respuestas a un sinfín de problemas en el gobierno y gestión diaria de los municipios. Los actores jurídicos, la clase política, el legislador, incluso el Tribunal Constitucional... centraron todos sus esfuerzos en dotar de unos contornos precisos a la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas.

No obstante, autores como Luis Parejo Alonso, señalaban que la autonomía local contribuía a varias funciones constitucionales como el reforzamiento democrático, pero, sobre todo, la homogenización de la arquitectura territorial

1. Un exhaustivo repaso de la autonomía local en la historia constitucional española en Mazaruelo Bermejo, A., “El principio de autonomía local en el constitucionalismo español”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8 (junio), 2003, págs. 215 a 276.

2. González-Trevijano, P. J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000, págs. 236 y 237.

3. González-Trevijano, P. J., “Prologo” a la obra de LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J., *Autonomía y descentralización*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003, pág. 13. Así lo cree también GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial

estatal limitadora de los centralismos autonómicos⁴. Sin embargo, seguía siendo un hecho la parquedad de una regulación constitucional de perfiles muy difusos, que permitía al legislador una gran disponibilidad⁵. Así, lo reconocía la primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre autonomía local, la STC 4/1981, de 2 de febrero, que además de afirmar que “la Constitución prevé con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de Entidades territoriales de distinto rango”, añadía que “la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas”.

Las sentencias posteriores del Alto Tribunal matizaron este inicial punto de partida. En STC 27/1987, de 27 de febrero se añadió: “la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos”. Y, posteriormente, la STC 32/98, de 22 de julio, señaló: “El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales, y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones analizadas son elementos arquitecturales indispensables de orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el Texto constitucional en éstas la configuración constitucional concreta se refiere al legislador ordinario”.

Por tanto, el legislador estaba constreñido por una serie de límites en la regulación de las Corporaciones locales; esto es, por un “contenido esencial” de la institución. El legislador “no puede suprimir las entidades locales previstas en la

Pons, Madrid, 1998, pág. 19, que apunta como “términos tales como la distribución territorial del poder o la descentralización han quedado prevalentemente asociados, no ya en el imaginario colectivo, sino también en gran parte del jurídico, con las Comunidades Autónomas”.

4. Parejo Alfonso, L., “Garantía institucional y autonomías locales”, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981, págs. 4 y ss. Sobre la autonomía local también: Bandres Sánchez-Cruzat, J. M., *et alii*, *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons/Diputació de Barcelona, Madrid/Barcelona, 1998; Fanlo Loras, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990; Esteve Pardo, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 1990.

5. García Morillo, op. cit., pág. 18.

Constitución, es decir, los municipios (art. 137), las provincias (arts. 137 y 141) y los Concejos y Cabildos insulares (art. 141.4) ni tampoco abolir sus ámbitos de disfrute de competencias propias⁷⁶. Pero además, en las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre se añade que esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio⁷. Por tanto, a juicio del Tribunal Constitucional, la autonomía local estaba dotada de un contenido mínimo indisponible, que se infringía cuando se cercena de tal modo que se la privaba prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución.

Desde estas decisiones, se abandona la consideración de los entes locales como técnica de gestión burocrática más eficaz⁸. La autonomía local es algo más que un mecanismo meramente administrativo; un método eminentemente político con el que enfrentarse a los problemas locales y municipales⁹. Precisamente porque el gobierno de los municipios es elegido según patrones democráticos, la autonomía local no es sólo una autonomía de mera gestión administrativa. También conlleva facultades de decisión política, salvo que se entienda que lo “político” conlleva necesariamente la existencia de un Parlamento y de un Gobierno¹⁰.

La delimitación conceptual de la autonomía local se completó con el reconocimiento de su “garantía institucional”. Así, la STC 32/1981, de 28 de julio establecía que: “Por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concre-

6. González-Trevijano, *El Tribunal Constitucional...*, op. cit., págs. 236 y 238. También las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 38/1983, de 16 de mayo, 23/1987, de 23 de febrero, 148/1991, de 4 de julio, además de la STC 32/1981, de 28 de julio.

7. También en SSTC 84/1982, 170/1989, 148/1991 y 46/1992.

8. García Fernández, J., “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local”, *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº 6, 2002, pág. 226.

9. Valencia Carmona, S., “Autonomía local y municipal en México y en España”, en *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, F. Fernández Segado (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2003, pág. 568, pues, en realidad, desde principios del siglo XIX empezó también a manifestarse en España una nítida tendencia a la revitalización de la vida local desde el Proyecto de Ley de Administración Local, que influyó decisivamente en el Estatuto Municipal de 1924 y en el Estatuto Provincial de 1925 (*Vid. Ibidem*, págs. 569 y ss, y Fernández Segado, F., *El Gobierno Municipal en el constitucionalismo español*, Universidad de Externado de Colombia, Bogotá, 1988, págs. 7 y ss.).

10. García Fernández, op. cit. pág. 222. También, GARCIA ROCA, J., “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario, 2000, pág. 12: “la autonomía de los entes locales, pese a no venir dotados de una potestad legislativa es –es a mi juicio– una “autonomía política” y no meramente “administrativa”, como hasta hoy se ha venido manteniendo por la jurisprudencia y la mayoría de la doctrina, puesto que realmente, permite, de un lado, elaborar una dirección política propia y potencialmente divergentes de otras y, de otro, excluir tutelas políticas”.

to a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar” (FJ 3º)¹¹. Posteriormente García Morillo precisó, que “la Constitución no sólo garantizaría la pervivencia de la institución, sino que añadiría a esa garantía de pervivencia un *plus*, el del diseño de los rasgos constitutivos básicos de la institución garantizada, entre los cuales, innecesario es decirlo, figuraría un cierto haz competencial, ciertamente configurable por el legislador, pero partiendo siempre de esos mínimos que se correspondiesen con el diseño constitucional”¹². Descarta, por tanto, que se trate solamente de una resistencia pasiva frente al legislador (garantía institucional); porque “el grupo normativo encabezado por la LRBRL desempeña la función constitucional de desarrollo de la garantía institucional de la autonomía local, por lo que -según tiene declarado el Tribunal Constitucional- forma (cuando menos la Ley general-estatal básica) “bloque” con la norma fundamental a los efectos de erigirse en “criterio” de constitucionalidad de cualesquiera otras normas y en primer lugar las Leyes sectoriales mismas, sean generales-estatales o autonómicas”¹³.

La Constitución no señala las competencias que correspondían a los entes locales, pero sí proporciona un criterio delimitador, al incluir un conjunto de materias y excluía otras. Por tanto, la expresión “intereses propios” se convertía así en el criterio de lo que debía caer dentro y de lo que debía quedar fuera de las competencias de los entes locales¹⁴. Este criterio básico se desarrolló definitivamente en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 y en el Texto refundido del siguiente año, que aportó algo de luz en el tema de las competencias que correspondían a los entes locales. La aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local fue un “hito fundamental en la historia del Régimen Local Español”¹⁵. Sin embargo, la Federación Española de

11. Recuerdan los profesores De Esteban, J. y González-Trevijano, P. *Curso de Derecho Constitucional español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1996, pág. 760, que, “en nuestro Derecho, la primera referencia a la noción de garantía institucional se produjo con ocasión de las Sentencias 5/1981 y 11/1981 del Tribunal Constitucional, respecto de la libertad de cátedra y de la delimitación del denominado contenido esencial de los derechos, aunque fue la Sentencia 32/1981 quien la consagró de forma expresa en el ámbito de la autonomía local”.

12. García Morillo, op. cit., pág. 36.

13. Parejo Alfonso, L., “La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español” (Ponencia presentada en el Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Barcelona, 1997), publicada en *Documents pi i Sunyer, n° 3: El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*, pág. 24. Vid. STC 27/1987 que explicita que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local forma parte del citado “bloque de constitucionalidad”.

14. De Esteban, J. y González-Trevijano, op. cit., pág. 768.

15. García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B., *El nuevo régimen local español. Estudio sis-*

Municipios y Provincias (FEMP) en su Asamblea Extraordinaria de A Coruña (noviembre de 1993) insistió en la necesidad de llegar a un pacto local que impulsase el ámbito de acción de los poderes locales, para permitir clarificar las concretas competencias que correspondían a las Administraciones locales.

Para los entes locales no bastaba con el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de su “garantía institucional”. Como recuerda Parejo Alfonso, la ubicación de la garantía de la autonomía constitucional en la parte organizativa (concretamente en el Título VIII “De la organización territorial del Estado”) de la norma fundamental, la colocaba fuera del campo de los bienes jurídicos sustantivos¹⁶. Así, desde la Comisión Ejecutiva de 26 de septiembre de 1996, la principal preocupación de la FEMP se centró en el peligro de dejar a las entidades locales a la libre interpretación de cada Comunidad Autónoma. Dicho peligro no desaparecería con la afirmación de dicho contenido mínimo indisponible, ni con su consideración de garantía constitucional. Era necesario el establecimiento de fórmulas de reacción frente a posibles extralimitaciones. Su configuración como garantía constitucional a la larga exigía la protección de la Jurisdicción constitucional¹⁷.

Esta aspiración chocaba frontalmente con el carácter bifronte de la Administración local que, según el Tribunal Constitucional, suponía la concurrencia tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas en la determinación legal de dicha autonomía. No obstante, que exista un reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no significa que éstos puedan agotarlas totalmente entre sí, pues una parte del poder constituido les es atribuido conceptualmente a los entes locales y este poder implica su intervención en todo lo que concierne a los asuntos de la comunidad local¹⁸. Pero, ni el Estado ni éstas últimas han cumplido con lo que de ellos se esperaba respecto de las entidades locales¹⁹. Veinte años más tarde de la aprobación del último Estatuto de Autonomía, las Comunidades Autónomas se mueven todavía bajo el impulso de la autoafirmación institucional, que las lleva a retener en sí mismas

temático de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, Barcelona, 1985, pág. 195.

16. Parejo Alfonso, L., “La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español” (Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Barcelona, 1997), publicada en *Documents Pi i Sunyer*, n° 3..., op. cit., pág. 18.

17. Virga, P., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1979 (9ª ed.), pág. 513.

18. Ortega Álavez, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, n° extraordinario, 2000, pág. 39.

19. López-Medel Bascones, J., “Entidades locales: el reto de la descentralización”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 8 (junio), 2003, pág. 7.

el máximo de funciones administrativas, fijándose en las Corporaciones locales más que para traspasarles competencias o encomendarles la gestión ordinaria de sus servicios, para incidir y arrogarse en el ejercicio de las competencias propias (principalmente las de urbanismo)²⁰. En definitiva, en vez de actuar con el diseño inicial de la descentralización interna, las Comunidades Autónomas han operado aún peor que el Estado Central. Éste, aunque de modo disperso y asistemático, al menos ha emitido los necesarios decretos de transferencia a favor de los entes locales.

En esta situación, resultaba algo ingenuo no pensar en un posible exceso de celo competencial por parte de las Comunidades Autónomas. El resultado ha sido el previsible: las constantes protestas de las “entidades locales”, por lo que consideraban frecuentes ataques a una “autonomía constitucionalmente garantizada”.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en el conocido Auto 1021/1987, de 22 de septiembre, había establecido que “la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que éstos hayan de ostentar la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias”. El Alto Tribunal distinguía claramente entre el aspecto sustantivo y el aspecto procesal de la autonomía local²¹. Según este Tribunal, no tenía que garantizarse la coincidencia entre el titular del principio de autonomía local y los sujetos que podían personarse ante el Tribunal Constitucional, si se hubiese lesionado dicha autonomía. No obstante, algunos autores, entre ellos, Jiménez Campo, insistían en “la obviedad de que la vertiente objetiva de la garantía institucional demanda sobre todo, aunque no sólo una protección frente a la ley que pueda afectarla”²². Es más, según el mismo autor, la Constitución concibió la garantía institucional frente a la ley, en su Título IX, como defensa frente a *normas abstractas*.

II. Las reformas en la autonomía local

La dejación del constituyente en la determinación de la autonomía local fue paliada a golpe de sentencia. Pero, la Asamblea Extraordinaria de la FEMP de

20. *Ibidem*, págs. 10 y 11. Sobre materia urbanística ver STC 235/2000, de 5 de octubre.

21. Salas, J., “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 245, 1990, pág. 11.

22. Jiménez Campo, J., “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 53 (mayo-agosto), 1998, pág. 34.

1993 insistió, nuevamente, en la necesidad de clarificar el ámbito competencial de las Corporaciones locales. Las reivindicaciones municipales no conocieron descanso, y en este momento, se inició un proceso imparable en la profundización del “municipalismo” español que culminó en 1996.

El “Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local”, aprobado el 30 de mayo de 1997 en Consejo de Ministros, fue consecuencia del “Documento” aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP el 24 de septiembre de 1996. Este “Acuerdo”, elaborado previamente por representantes de la Administración del Estado y de la Federación Española de Municipios y Provincias, se utilizó como “Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Pacto Local”, pasando a denominarse “Medidas para el desarrollo del Pacto Local”.

Fue rigurosamente analizado para evitar el frontal rechazo de las Comunidades Autónomas, que podían interpretar cualquier exceso como una inexcusable injerencia gubernamental o parlamentaria en las materias asignadas a su competencia²³. Finalmente, se concluyó que, de un total de noventa y dos competencias, sesenta correspondían a las Comunidades Autónomas, y treinta y dos al ámbito estatal. De éstas última, ya se habían cedido o transferido a los entes locales, veintiocho. A éstas se sumaron otras veinte medidas (medio ambiente, sanidad, asuntos sociales, turismo...), en su mayoría de carácter administrativo, que se llevaron a la práctica en la reunión del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998.

El aspecto competencial no planteó grandes debates. El conjunto de medidas que se incluían en el “Pacto” de 1996, o bien fueron adoptadas por el Legislativo por un amplio consenso parlamentario, o terminaron por aconsejar la modificación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en virtud de la Ley 1/1999, de 21 de abril así como de otras Leyes Orgánicas (LOTIC, LOREG, Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana 1/1992, Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión 9/1983 y Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación 8/1985)²⁴.

El “Acuerdo” reivincaba, además, la creación de un mecanismo procesal que permitiera el acceso directo ante el Tribunal Constitucional de los Municipios y

23. López-Medel Bascones, op. cit., pág. 13.

24. En general, un comentario de estas reformas en: López-Medel Bascones, J., *Autonomía y descentralización*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003, págs. 59 a 65; y Belda Péres-Pedrero, E., “Reseña sobre los principales cambios legislativos operados durante 1999 en materias que afectan a corporaciones locales”, *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº 3, 1999, págs. 201 a 209.

Provincias para recurrir aquellas disposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas o del Estado Central que invadiesen dicho reparto competencial. Concretamente, se proponía el establecimiento de un nuevo recurso, del que se apuntaba su posible denominación: “recurso de amparo de la autonomía local”, en que se legitimase “activamente mediante la fórmula ponderada de población y número de entes a una mayoría cualificada de Municipios y Provincias afectadas”²⁵. Para muchos, la sola proclamación de la autonomía local en la Constitución ponía de manifiesto el interés del constituyente de proteger la existencia de los entes locales en nuestra estructura constitucional, para lo que parecía congruente dotarlos de una vía de tutela activa que hiciese operativos los contenidos de la autonomía local y que se asemejase a las formas garantistas de protección del individuo²⁶. Se buscaba convertir a los entes locales en verdaderos garantes de aquellos “intereses” que la Constitución les reconocía como propios.

A estas iniciativas, le siguió la “Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local” de abril de 1997²⁷, que volvía a insistir en el reconocimiento a los entes locales de su derecho a recurrir ante el orden constitucional²⁸.

III. La transición hacia la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Aquellas aguas, trajeron estos lodos. El debate sobre la posición de los entes locales en la arquitectura constitucional, finalmente, terminó en una intensa discusión sobre las fórmulas más adecuadas para la protección de las Corporaciones, frente al Estado y las Comunidades Autónomas. Por tanto, la discusión se centró en las posibilidades de impugnación de las disposiciones normativas con rango de ley. Sobre las disposiciones normativas sin rango legal, desde la STS de 4 de

25. “Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local”, aprobado el 30 de mayo de 1997 en Consejo de Ministros, pág. 36.

26. Sarmiento, D., “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública*, nº 162 (septiembre-diciembre), 2003, pág. 149.

27. En este ciclo de conferencias se destacaban como conclusiones: “ (...) el reconocimiento de los entes locales del derecho de recurso ante las autoridades administrativas y judiciales competentes, incluidas las de orden constitucional” como condición indispensable para la eficacia del sistema, pues el acceso a la “jurisdicción constitucional competente para decidir si una ley u otro acto legislativo es conforme a los principios establecidos en la Carta Europea de autonomía local, a las disposiciones constitucionales, y a los otros textos legislativos referentes a la autonomía local”.

28. Las conclusiones de esta Conferencia pueden consultarse en *Documents Pi i Sunyer, nº 3: El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*, págs. 74 a 78.

junio de 1985, no había duda de la viabilidad de la jurisdicción contencioso-administrativa para la defensa de sus intereses²⁹.

Desde la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, la impugnación de disposiciones legislativas ya estaba prevista en nuestro ordenamiento jurídico. Pero, la impugnación que preveía era insatisfactoria. Se trataba de una vía indirecta de resultados inciertos, que impedía el acceso directo de los entes locales al Tribunal Constitucional y exigía la voluntad favorable de alguno de los sujetos constitucionalmente legitimados, a la interposición del recurso de inconstitucionalidad. El artículo 63.3 de la Ley de Bases de Régimen Local reconocía que las entidades locales estaban legitimadas para promover en los términos del artículo 119 de esta Ley la impugnación ante el Tribunal de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuando se estimase que lesionaba su autonomía tal y como garantiza la Constitución. Pero, establecía que la Comisión Nacional de Administración Local podía solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estimasen lesivas para la Autonomía Local. Por tanto, incluía un sujeto intermedio haciendo del acceso ante el Tribunal Constitucional una posibilidad todavía más lejana.

En opinión de Gómez Barro, ni siquiera puede considerarse que se trata de un recurso indirecto³⁰; pues necesitaba del acuerdo favorable de dicha Comisión y del de alguno de los sujetos legitimados por la Constitución para interponer recurso de inconstitucionalidad. Esta Comisión en realidad lo que hacía era “solicitar” a los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación de las leyes estatales o autonómicas que pudieran lesionar la autonomía local. Por tanto, y así lo señala la STC 214/1989³¹, ni tan siquiera tenían la obligación de

29. Esta sentencia, el Tribunal Supremo reconocía la posibilidad de impugnar ante dicha jurisdicción aquellas disposiciones sin rango legal, pues el artículo 24.1 CE impedía la indefensión de cualquier persona física o jurídica y, por tanto, debía permitirse “al municipio la plena defensa de sus intereses (...) con la posibilidad de impugnar una disposición de carácter general cuando incida en sus propias competencias”. No podía ser de otro modo porque la entonces reciente promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril ya establecía en su artículo 63.2: “Están legitimadas, en todo caso, las Entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal y como ésta resulta garantizada por la Constitución y la ley”.

30. Gómez Barro, G., “Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57 (septiembre-diciembre), 1999, págs. 171 y 172.

31. Esta decisión de nuestro Alto Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por varias Comunidades Autónomas contra la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Dicha sentencia valora positivamente la capacidad de reacción que el art. 63.3 reconoce a los entes locales y

contestar a la solicitud, mucho menos de mostrarse favorables. En realidad, lo único que preveía el artículo 63.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local era un mero “derecho de petición”³², que naturalmente podía ser desoído.

Por otra parte, la forma en que funcionaba la Comisión Nacional de Administración Local dificultaba muchísimo el proceso³³. Tanto es así, que sólo se inició el procedimiento preceptivo en una ocasión sin éxito. La práctica terminó por saltarse el paso previo de la Comisión Nacional de la Administración Local, acudiendo directamente, a través de lo que podría denominarse “peticiones informales”, a alguno de los sujetos del artículo 162.1 CE.

Las propuestas de modificación de una situación que parecía no satisfacer a nadie, mucho menos a las Corporaciones Locales, se sucedieron:

- que las entidades locales pudieran dirimir quejas ante el Tribunal Constitucional para que este actuase de oficio. Este remedio fue propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias y también fue defendido, en alguna medida, por algunos autores como Salas, para el que tenía las ventajas de no necesitar de reforma constitucional y haber demostrado su viabilidad en Alemania³⁴.

señala que la imposibilidad de que dicha impugnación fuese presentada directamente por éstos está impedida por el texto de la propia Constitución. Es más, ni siquiera en la Carta Europea de la Administración Local se establecía la obligatoriedad de este acceso directo, pues si bien su artículo 11 señalaba que las Corporaciones Locales debían tener acceso a los Tribunales para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a su autonomía, no obligaba a los Estados que la ratificasen a facilitar un acceso directo a sus jurisdicciones constitucionales.

32. Gómez Barro, op. cit., pág. 172.

33. Dicha Comisión se configura por el artículo 117 de la LRBRL como el “órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local”, y se integra, bajo la Presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de las Entidades Locales y de la Administración del Estado (diez vocales de cada lado, según el Real Decreto 907/2001, de 27 de julio, que modifica al Real Decreto 1431/1997 que había previsto nueve). Entre sus funciones figuran: informar de los anteproyectos de ley y de las disposiciones administrativas de competencia del Estado en materias que afecten a la Administración local, entre las que se hace referencia a las Haciendas Locales (informó favorablemente el anteproyecto de LGEP) y los criterios para las autorizaciones de operaciones de endeudamiento de las Corporaciones Locales, así como efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno en materias tales como distribución de subvenciones, créditos y transferencias del Estado a la Administración local, participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado y previsiones de los Presupuestos Generales del Estado que afecten a las Entidades Locales. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, relativa a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRBRL, consideró la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local ajustada a la Constitución.

34. Recuerda Salas, *Ibidem*, págs. 21 y ss, que en la Alemania en 1969 se admitió un recurso de queja constitucional para garantizar con ello la defensa de la autonomía local y de las mancomunidades de los mismos. Así, el recurso podría interponerse ante los Tribunales constitucionales de los *Länders* que son los competentes en materia de régimen local.

- creación de un recurso ante el Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local (FEMP)³⁵,
- creación de un conflicto constitucional especial, a instancias de la representación de las provincias y municipios³⁶,
- recurso indirecto contra leyes que permitiese unir la vía previa ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la jurisdicción constitucional³⁷,
- reconocimiento a los entes locales de la posibilidad de comparecer como partes accesorias en calidad de coadyuvantes ante el Tribunal Constitucional³⁸,
- interpretación flexible de la LOTC que permitiese la personación de las entidades locales en el proceso constitucional, junto con el control de la negativa de los Tribunales a plantear la cuestión de constitucionalidad que se le demandase³⁹,
- articulación de un “recurso” específico frente a la denegación judicial de la solicitud de interposición de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por parte del ente local en el proceso previo ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁰,

35. Concretamente, Fernández-Coronado González, M., Leal Fernández, I. y Brun Brun, G., “El acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: La propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias”, *Documents Pi i Sunyer, n° 3: El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*, pág. 71, lo denominan “Recurso en interés local” que posibilitaría la impugnación por la posible vulneración de los principios constitucionales reconocidos a favor de las Corporaciones locales (autonomía local y suficiencia financiera); diferenciándose, por tanto, del recurso de inconstitucionalidad, pues no todas las leyes podrían impugnarse por esta vía ni cualquier vulneración de cualquier artículo de la Constitución sería suficiente para acudir a esta vía.

36. 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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, Madrid, 1997, págs. 21 y ss.

37. Font i Llovet, T., “El recurso de protección jurisdiccional de la autonomía local”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, Madrid, 1997, pág. 110.

38. Rodríguez- Zapata Pérez, J., “Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación”, en *Anuario de Gobierno Local*, 1997, pág. 271 y ss. Se basa para defender esta propuesta en el ATC 172/1995, de 6 de junio que permitió la intervención adhesiva de la *Generalitat* catalana en un recurso de inconstitucionalidad por afectar a la esfera de sus competencias en materia de Justicia.

39. Pérez Tremps, P., “Autonomía local y procesos constitucionales”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, Madrid, 1997, pág. 70.

40. Jiménez Campo, op. cit., págs. 47 y 54 y ss. En una línea muy similar Parejo Alfonso, “La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español” (Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Barcelona, 1997), publicada en *Documents Pi i Sunyer, n° 3...*, op. cit., pág. 28, que estima conveniente la articulación de una forma en que se obligue al juez a plantear ante el Tribunal Constitucional la pertinente cuestión de constitucionalidad, apoyándose en las conexiones entre la autonomía local y el artículo 23.1 CE, pero sobre todo en la literalidad del artículo 163.1 cuando dice: “Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión...”.

- interpretación amplia del artículo 162.1 a) CE para que la legitimación, que se reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, permitiese entender incluida la legitimación de los órganos de representación de los entes locales⁴¹.

Sin embargo, el texto de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional eran, a todos luces, dos obstáculos insalvables para el acceso directo de las Corporaciones locales ante el Tribunal Constitucional. Todos los intentos toparon con idéntica respuesta de este órgano: “la apelación que se hace al permanente esfuerzo de este Tribunal por obviar innecesarios obstáculos procesales al acceso a la jurisdicción constitucional no puede ser atendida, ya que dicho esfuerzo tiene el límite infranqueable de los términos constitucionales y de su Ley Orgánica” (ATC 1142/1987).

La insistencia de la Federación Española de Municipios y Provincias permitieron cerrar un principio de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas, que se materializó en dos Anteproyectos de 28 de mayo de 1998⁴². Al Proyecto definitivo se presentaron dieciséis enmiendas; una de ellas a la totalidad, que pretendía la devolución del Proyecto, por parte del Grupo Mixto como consecuencia

41. En relación con esta última posibilidad hubo un ejemplo que merece ser destacado, pues ilustra la posición del Tribunal Constitucional. Se trataba del intento de impugnación de una Ley autonómica por la Diputación Foral de Vizcaya. El ATC 1021/1987 desestimó la pretensión al exponer que la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad quedaba concluida con la enumeración del artículo 162.1 a), reiterada a su vez por la LOTC. Concretamente el Tribunal señala que: “Frente a los que sostiene la Diputación Foral, no existe un correlato necesario entre garantía constitucional de derechos o cualesquiera competencias (directa o indirecta a través de un reconocimiento estatutario en lo que respecta a las Comunidades Autónomas o territorios forales) y legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, que se atribuye en enumeración cerrada del artículo 162.1 a) de la Constitución y es reiterada en el artículo 32 de la LOTC”. Además, añade el Tribunal que “de la tramitación parlamentaria de la elaboración de la Constitución se deduce, sin género de dudas, que el inciso en cuestión hacía referencia, en exclusiva, a las instituciones generales de autogobierno de las Comunidades Autónomas”. Contra este Auto se interpuso recurso de súplica por la Diputación Foral de Vizcaya que se resolvió por ATC 1442/1987, de 14 de octubre, reiterando lo suscrito por decisión anterior, y añadiendo que el límite previsto en la Constitución española y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional impide toda interpretación que pretenda ampliar el número de sujetos legitimados: “negar que la garantía de tales derechos pueda alcanzarse por otras vías procesales, sino que en el caso de autos el acceso directo a la jurisdicción constitucional requiere inevitablemente la actuación de quienes reciben la legitimación necesaria para ello de la Constitución y de la Ley Orgánica de este Tribunal (...) por muy criticable que la solución vigente pueda parecer a la entidad actora, la Constitución no atribuye a los órganos forales del País Vasco legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad”.

42. Los Anteproyectos fueron remitidos al Consejo de Estado para que emitiese Dictamen. El Dictamen del Consejo de Estado es de fecha de 18 de junio de 1998. En apenas un mes, concretamente el 17 de julio, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que subsiguientemente remitió a las Cortes Generales.

de la iniciativa de dos diputados del Bloque Nacionalista Gallego⁴³. De las quince restantes, el Informe de la Ponencia aceptó las presentadas por el Grupo parlamentario catalán, mixto y socialista que pretendían principalmente la aceptación de la interposición de conflicto por cualquier ley estatal, y no sólo de la legislación “básica” del Estado. Igualmente se redujo la exigencia inicial de que fuese un sexto de los Ayuntamientos y se aumentó el plazo para solicitar el Dictamen consultivo de dos a tres meses.

Sin lugar a dudas, de todas las reformas emprendidas en materia local ésta ha sido la más significativa, pues pretendía garantizar un acceso independiente y directo de las Corporaciones Locales ante el Tribunal Constitucional, diseñando un procedimiento especial⁴⁴: “Conflicto en defensa de la autonomía local” (arts. 75 bis a 75 quinquies -Capítulo IV “De los conflictos en defensa de la autonomía local”- de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Su objeto es “la defensa de la autonomía local como principio constitucional garantizado y no los intereses locales considerados de forma aislada”⁴⁵.

IV. El nuevo “Conflicto en defensa de la autonomía local” de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Las posibilidades de acceso ante el Tribunal Constitucional a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad eran, como hemos visto, casi nulas. Por su parte, la cuestión de inconstitucionalidad era una vía casi más incierta que el recurso. La decisión de plantear una “cuestión” corresponde exclusivamente al juez (art. 163 CE), que puede denegar la solicitud de la Corporación sin que quepa ulterior recurso contra ella (art. 35.2 LOTC), sin que ello suponga necesariamente vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Además, la STS de 24 de enero de 1996 (Caso Repsol Butano S.A.) limitaba esta vía al declarar que eran inadmisibles planteamientos ficticios o forzados de cuestiones de inconstitucionalidad.

Recuerda Font i Llovet, que la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad sólo es “deber” del órgano judicial cuando él niega, o cuando duda, que la ley sea conforme a la Constitución, pero no es una actuación que pueda impo-

43. Esta enmienda ponía en acento en las, a su juicio, “fundadas dudas de constitucionalidad” del Proyecto que se presentaba ante las Cortes.

44. De idéntica opinión era el Consejo de Estado, que lo expresaba en su Dictamen de 18 de junio de 1998.

45. López-Medel Bascones, *Autonomía y descentralización...*, op. cit., pág. 67.

nérsele porque se le estaría negando al órgano judicial la potestad de interpretar tanto la ley como la Constitución⁴⁶.

Además, las Corporaciones locales, no pueden personarse para formular alegaciones en el proceso ante el Tribunal Constitucional. Sólo pueden personarse los sujetos a que se refiere el artículo 37.2 LOTC⁴⁷. De modo que los entes locales, que se consideren afectados, ni siquiera tienen posibilidad de acudir ante el Tribunal como parte coadyuvante. Diversos Autos del Tribunal Constitucional (AATC 387/1982, 132/1983, 1203/1987 ó 298/1988⁴⁸) rechazan esta posibilidad tanto en las cuestiones de inconstitucionalidad como en los recursos de idéntica naturaleza.

Sí se permite la figura de la coadyuvancia en los conflictos constitucionales, a pesar de que el artículo 60 LOTC excluya la legitimación de los entes locales para interponer conflicto de competencias (STC 11/1984). Así los Autos del Tribunal 124/1981, 173/1986 y 55/1988 reiteran esta doctrina, admitiendo la intervención de los coadyuvantes cuando el proceso constitucional, además, deba decidir sobre actos o situaciones al amparo de una disposición normativa, es decir, cuando puedan verse afectados concretos intereses de terceros. Concretamente, el ATC 124/1981 señala que es necesario que los coadyuvantes funden su pretensión. Igualmente el ATC 459/1985 también admite la intervención de los coadyuvantes en aquellos casos en que, de acuerdo con el artículo 66 LOTC, en el proceso constitucional, junto con la titularidad de la competencia, haya que decidir sobre actos y situaciones de hecho o de derecho creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceras personas⁴⁹.

46. Font i Llovet, op. cit., pág. 116.

47. Ibañez Macías, A., "Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59 (mayo-agosto), 2000, pág. 182. Así se expone en ATC 124/1981 de 19 de noviembre (FJ 1º); ATC 18/1983, de 18 de enero (FJ , 1º); ATC 132/1983, de 23 de marzo (FJ 1º); ATC 46/1987, de 14 de enero (FJ 2º); ATC 77/1987, de 21 de enero (FJ único)... , y STC 133/1987, de 21 de julio. Este criterio fue asumido sin vacilación incluso después de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (Caso Ruiz-Mateos contra España) en que se afirmaba que dicha ausencia de personación de las partes en el proceso *a quo* vulneraba el principio de igualdad de armas, inherente a un proceso equitativo para las partes de que habla el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Un comentario exhaustivo a esta sentencia también en Rodríguez-Zapata Pérez, op. cit., pág. 274 a 281.

48. Concretamente el ATC 387/1982 insiste en que no cabe la figura de la coadyuvancia en el recurso de inconstitucionalidad, porque aquéllos que no están legitimados para recurrir tampoco están legitimados para comparecer como coadyuvantes. Mientras que el ATC 132/1983, reiterando esta posición añade que con ello no se deja en situación de indefensión a personas cuyos intereses puedan verse afectados pues en el caso de una cuestión de inconstitucionalidad se trata de un proceso estrictamente objetivo en donde no se pueden valer derechos subjetivos.

49. En este último supuesto el Tribunal Constitucional admitió como coadyuvantes a una confederación empresarial y dos sindicatos en un conflicto de competencias. Ver también, ATC 173/1986 en que niega la coadyuvancia a personas particulares.

Por lo que respecta al recurso de amparo, no hace falta señalar que la autonomía local no se incluye dentro del catálogo de derechos del artículo 53.2 CE. Por tanto, es imposible que ésta encuentre en el amparo una vía de acceso directo ante el Alto Tribunal (AATC 21/1980, 269/1983, 603/1984 y STC 26/1987).

Estando como estaba la cuestión, parecía no quedar otra solución que acudir a la cláusula residual del artículo 161.1 d) CE, que permite la atribución de nuevas competencias al Tribunal Constitucional, ya fuese por Ley Orgánica de reforma de la actual LOTC, o por otra Ley Orgánica específica⁵⁰. Finalmente, se optó por la primera posibilidad, y se incluyó en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un procedimiento por el cual se podían impugnar normas estatales con rango legal o disposiciones de idéntico rango de las Comunidades Autónomas que lesionasen la autonomía local (art. 75 bis 1).

Están legitimados los municipios, provincias e islas cuando sean destinatarios únicos de la ley. Cuando la disposición afecte a un ámbito territorial, que comprenda varios municipios, es necesario un número de municipios que supongan, al menos, un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y que, además, representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Cuando la disposición afecte a territorios mayores del de una provincia se podrá plantear el conflicto cuando las entidades locales sean, al menos, la mitad de las existentes en dicho ámbito territorial y representen como mínimo la mitad de la población oficial del territorio (art. 75 ter 1)⁵¹.

En relación con la legitimación no deben olvidarse las matizaciones contenidas en las Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La Disposición Adicional Tercera en relación con las Comunidades Autónomas de *Illes Balears* y Canarias en su apartado 2º admite que, también, estarán legitimados los Consejos insulares y Cabildos respectivamente, aunque el porcentaje de población no sea el requerido en el artículo 75 ter LOTC. Según la Disposición Adicional Cuarta, el artículo 75 ter rige de forma excepcional en la Comunidad Autónoma vasca, porque si una ley estatal tuviese como destinatario único un territorio histórico estarán legitimados para

50. García Roca, “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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, op. cit., pág. 39; y Font i Llovet, op. cit., págs. 94 y 112.

51. Este acuerdo se alcanzó en la ponencia del Congreso de los Diputados.

entablar conflicto local los dos órganos propios de dicho territorio: la Diputación Foral y la Junta General “cuando el ámbito de aplicación afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma” (Disposición Adicional 2ª).

Las dudas sobre esta Disposición Adicional se refieren fundamentalmente al hecho de que parece contemplar un régimen diferente del de la defensa de la dimensión objetiva de la autonomía local que es lo que, en verdad, pretende la LO 7/1999. Según esta Disposición Adicional, las Diputaciones y las Juntas Generales podrían llegar al Tribunal Constitucional para defender la garantía de la foralidad de un territorio histórico y no su autonomía municipal⁵². Además, en el País Vasco existe la obligación de respetar otras peculiaridades territoriales, pues el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía establece una Comisión Arbitral de resolución de conflictos de competencias entre Comunidades Autónomas y territorios históricos. La intervención de dicha Comisión Arbitral se prevé en la Disposición Adicional Cuarta 1ª de la LO 7/1999. Ello, no obstante, no es una merma de la jurisdicción del Tribunal Constitucional a la que deben poder llegar todos los conflictos de competencias⁵³.

Por último, debe analizarse el supuesto de la Comarcas, especialmente problemático porque en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, aspiraban a ser una alternativa viable a la organización provincial vigente hasta la fecha en todo el Estado español. Así, del mismo modo en que se pretendió la constitucionalización expresa de las Comarcas en el periodo de redacción constitucional⁵⁴, durante el debate parlamentario del la LO 7/1999 el diputado Sr. Gastón Sanz (Grupo parlamentario catalán -CIU-) propuso que se les reconociese legitimación en el “conflicto en defensa de la autonomía local”⁵⁵, al hilo del reconocimiento estatutario de las mismas (art. 2 EAC).

52. Pulido Quecedo, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local (Con la jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)*, Aranzadi, Navarra, 1999, pág. 68, que añade que estamos ante “un mosaico de posibilidades que configuran una legitimación “*ad casum*”, que no “*ad causam*” o “*ad procesum*”, lo que no hace exagerado hablar de excepción vasca (Ibidem, pág. 69)

53. Gómez Barro, op. cit., pág. 178.

54. *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 88, de 14 de junio de 1978, y nº 112, de 18 de julio de 1978.

55. Este Grupo parlamentario presentó la enmienda nº 5 al Proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que pretendía añadir un nuevo apartado (5º) a la Disposición Adicional en los siguientes términos: “En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75 ter 1 de la presente ley, lo estarán también las Comarcas que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la Disposición con rango de ley y representen, al menos, un sexto de la población oficial”.

Sin embargo, prevaleció la postura que defendía que las Comarcas carecían del reconocimiento constitucional de su autonomía. De aceptar su legitimación, aún basándose en la literalidad de artículo 143.1 CE que permite la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, habría que reconocerla también a las mancomunidades, áreas metropolitanas...⁵⁶. La enmienda fue rechazada. A juicio de Ibañez Macias, “la falta de legitimación activa de las comarcas pudiera no resultar tan grave, si se interpreta que la autonomía comarcal está garantizada por el bloque de inconstitucionalidad, y, que, en consecuencia cuando sean normas estatales con rango de ley las que lesionen dicha autonomía, la defensa puede ser asumida por la propia Comunidad Autónoma, a través del recurso de inconstitucionalidad”⁵⁷.

Por otra parte, se establecen previamente dos requisitos para la validez de la demanda ante el Tribunal: acuerdo plenario, tomado por mayoría absoluta, del número legal de las Corporaciones (art. 75 ter 2) y dictamen preceptivo del Consejo de Estado (cuando afecte al territorio de una Comunidad Autónoma que no tuviere órgano consultivo o la norma presuntamente vulnerada afectare al territorio de más de una Comunidad) o del órgano consultivo autonómico si lo hubiere. Así, el cauce que debe seguirse para la solicitud del Dictamen ofrece dos posibilidades. Si la disposición legal que pretende impugnarse es estatal, deberá solicitarse por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas, a petición de la entidad de mayor población (art. 48.2 LRBRL –nueva redacción de la Ley 11/1999, de 21 de abril). Si la impugnación fuese de una ley autonómica, el conducto será el del Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 48.1 LRBRL).

Estas prevenciones tienen como finalidad evitar recursos infundados. La adopción de acuerdos en los Plenos de los entes locales a favor de interponer el conflicto debe ser previa a la solicitud de dictamen formulada ante el Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico. De modo que se garantiza la actuación conjunta de todas las entidades locales que tuvieran interés en la impug-

56. Intervención del Sr. López-Medel Bascones, *DSCC, sesión de la Comisión del Régimen de las Administraciones Públicas*, de 9 de diciembre de 1998, pág. 17030. Las Comarcas están reconocidas jurídicamente en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Asturias, Aragón y Cantabria, pero en opinión de López-Medel Bascones, *Autonomía y descentralización...*, pág. 67, debe primar la ausencia de reconocimiento constitucional, y, además, si se hubiese conferido legitimación a éstas, se podría haber ampliado también a otras entidades como las mancomunidades, las áreas metropolitanas... y ello no casaría demasiado bien con la delimitación de la autonomía local efectuada por el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias, entre otras, STC 24/1989, que las excluye del concepto de autonomía local.

57. Ibañez Macias, *op. cit.*, pág. 195.

nación de una ley, aun perteneciendo al ámbito territorial de diferentes Comunidades Autónomas.

El dictamen deberá solicitarse en el plazo de tres meses desde la publicación de la disposición legislativa, y se pronunciará tanto sobre las cuestiones formales como sobre las materiales. Ahora bien, este Dictamen tiene carácter preceptivo pero no vinculante. Por tanto, si fuese contrario a la interposición del conflicto, ello no obstaría a que las Corporaciones locales reiterasen su intención de acudir al Tribunal Constitucional. Tanto en un caso como en otro, una vez emitido podrá interponerse recurso ante el Tribunal Constitucional en el plazo de un mes (art. 75 ter 1 y 75 quater 1), a contar desde el momento de la recepción del Dictamen por parte de los solicitantes.

No obstante, parece razonable nuevo acuerdo plenario de los respectivos Ayuntamientos para la formalización de la demanda ante el Tribunal Constitucional. Por tanto, debe diferenciarse entre la tramitación y la definitiva formalización del “Conflicto en defensa de la autonomía local”. Dado el breve plazo de un mes⁵⁸, quizá procederá aplicar el artículo 21 k) LRBRL que atribuye al Alcalde el ejercicio de acciones judiciales urgentes. No obstante, como este nuevo acuerdo plenario no está expresamente previsto por la LO 7/1999, que sólo señala que “podrán plantear”, no se sabe cuál será la mayoría requerida, aunque todo parece indicar que bastaría con mayoría simple⁵⁹.

En la interposición del conflicto deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

- identidad del “destinatario único” de la ley o, en los casos restantes, el porcentaje de municipios y población requerido acompañado de los acuerdos plenarios de iniciación y de formalización de los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos, Consells o Juntas,

58. Sorprende que el legislador orgánico no haya establecido el plazo en el que el órgano consultivo deba emitir su Dictamen. En cualquier caso, el plazo es breve si se tiene en cuenta la necesidad de nuevo acuerdo plenario. Por ello, basándose en la STC 57/1982 que permite la presentación de escritos de formalización de conflictos positivos de competencia en el Juzgado de guardia de Madrid. Esta posibilidad será admisible también en el caso que se trata.

59. Gómez Montoro, A. J., “La garantía constitucional de la autonomía local (Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Reforma de la LOTC)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1 (enero-abril), 1999, pág. 1758. También Pulido Quecedo, op. cit., pág. 79, pues el art. 47.3 LRBRL desde la nueva redacción por la Ley 11/1999 no lo contempla entre los acuerdos que exigen mayoría absoluta. Esta Ley, que forma parte del paquete de normas derivadas del “Pacto local”, debería haber previsto la exigencia de mayoría absoluta si esa hubiese sido la intención del legislador en el art. 48.2 LRBRL.

- existencia constatada del Dictamen del órgano consultivo y no de su mera solicitud,
- fundamentos jurídicos en los que se apoya la interposición del conflicto con mención expresa de los preceptos constitucionales que se entienden vulnerados.

El Tribunal Constitucional puede acordar mediante auto motivado la inadmisión del recurso por falta de los requisitos formales (v.g.r. deficiencias en la legitimación, ausencia de consulta preceptiva a órgano consultivo, presentación fuera de los plazos establecidos...), o por ser un “supuesto” conflicto que carezca manifiestamente de contenido. Al margen de las bizantinas discusiones sobre la noción de “cuestión notoriamente infundada”, deber recordarse, como ya hizo el Tribunal Constitucional en la década de los ochenta, que “autonomía” no es “soberanía” y que, por tanto, los alegatos de tipo político no tienen acogida en la jurisdicción constitucional⁶⁰. La inadmisión podrá recurrirse en súplica en el plazo de tres días.

La sentencia atribuirá la titularidad de la competencia controvertida al órgano que corresponda (art. 75 quinquies) y resolverá, si procediese, las situaciones fácticas o jurídicas creadas por la vulneración de la autonomía local. Si la ley vulneradora de la autonomía local fuese, a juicio del Tribunal, inconstitucional el pleno deberá plantearse la consiguiente autocuestión de inconstitucionalidad (art. 75 quinquies 6). Solución muy similar a la del artículo 55.2 LOTC. Así, el legislador pretende evitar que se dicte una sentencia de inconstitucionalidad sin seguir el procedimiento establecido para las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad⁶¹. Esta segunda sentencia naturalmente tendrá valor de cosa juzgada y plenos efectos frente a todos.

A. La naturaleza del “Conflicto en defensa de la autonomía local”

La cuestión más compleja a la hora de valorar la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional está en la naturaleza del nuevo “Conflicto en defensa de la autonomía local”. Las críticas han sido encendidas; hasta el punto de afirmar su “oscura naturaleza, la singular legitimación, el increíble objeto y el no menos asombroso efecto de la “decisión” recaída en este nuevo proceso constitucional”⁶².

60. Pulido Quecedo, op. cit., pág. 88.

61. Alcón Yustas, M^a. F., “Algunas cuestiones acerca de los conflictos en defensa de la autonomía local previstos en el Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional”, *Actualidad Administrativa*, n^o 37, 1999, pág. 1030.

62. Roura Gómez, “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración pública*, n^o 55 (septiembre-diciembre), 1999, pág. 227.

Para Gómez Barro, la “autonomía” que reconoce nuestra Constitución tiene asignada un alcance y significación diferente como consecuencia del diferente desarrollo constitucional⁶³. Las entidades locales no deben ser entendidas como un “tercer poder político territorial” en plano de igualdad con el Estado y las Comunidades Autónomas⁶⁴. Ciertamente, parece que fue ésta la intención del constituyente, pues sino no se entiende la exigua, o cuando menos dispersa, atención al conjunto de competencias asumibles por los Municipios y Provincias en el conjunto del texto de la Constitución de 1978. Sin embargo, “los preceptos que la Constitución dedica a Municipios y Provincias han resultado ser suficientemente vigorosos para fundamentar una jurisprudencia constitucional decidida a garantizar su autonomía, protegiéndola de posibles injerencias administrativas e, incluso, legislativas tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas”⁶⁵. Por tanto, el reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas, y su especial posición, no ha de oscurecer la garantía constitucional de la autonomía de los entes locales. En realidad, la autonomía local es, entre otras cosas, “una prohibición al legislador estatal y autonómico, con el fin de mantener indemne una estructura jurídico-pública”⁶⁶.

El segundo grupo de objeciones se refería al objeto del proceso, que no podía recaer sino en normas con rango legal. En el caso de la autonomía de las Comunidades Autónomas, se prevé el conflicto de competencias “cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden competencial establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas correspondientes...” (art. 62 LOTC). Pero, “si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencias se tramitara desde su inicio (...) en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad” (art. 67 LOTC). Este esquema, ciertamente atractivo para los entes locales, no era el previsto, ni en sus mínimos ni en sus máximos, para la autonomía local. No se podían plantear conflictos de competencia, ni mucho menos, recurso de inconstitucionalidad.

El artículo 63.2 LRBRL no dejaba dudas sobre la competencia de la jurisdicción ordinaria para el control de legalidad de los actos y disposiciones sin rango legal⁶⁷.

63. Gómez Barro, op. cit., pág. 168.

64. *Ibidem*, pág. 199. En apoyo de esta afirmación la STC 4/1981, de 2 de febrero ya señalaba que la autonomía local es cualitativamente diferente de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

65. Alcón Yustas, op. cit., pág. 1021.

66. Sarmiento, op. cit., pág. 147.

67. Debe recordarse que la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal de 1992 permitió a los entes locales interponer recurso de casación en interés de la ley para corregir la perpetuación de una doctrina jurisprudencial perniciosa en materia de autonomía local.

Por ello, la aspiración para Municipios y Provincias era la impugnación de normas con rango de ley. Pero, la defensa de la dimensión objetiva de la autonomía local exigía la reordenación de las reglas que organizan la división de poderes entre entidades territoriales⁶⁸. Para ello, no había más remedio que fijar, en primer lugar, las competencias de las Corporaciones locales. Con ello, se podría saber, a ciencia cierta, si otro ente territorial, acaso las Comunidades Autónomas, habían invadido el previo reparto competencial.

La Constitución no incluye un listado de competencias asumibles por los Municipios y Provincias. La norma que inicialmente aportó el listado de competencias asumibles por los entes locales fue la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Así, se acudía al artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Además, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local era considerada norma integrante del “bloque de constitucionalidad”. Pero, desde la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 no estaba tan claro que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local formase parte del bloque de constitucionalidad. Esta decisión del Constitucional la sitúa por debajo de éste, iniciando una nueva línea jurisprudencial que corrige las SSTC 27/1987 de 27 de febrero (FJ 5), 109/1998, de 26 de mayo (FFJJ 5 y 12), ó las 213/1988 y 259/1988.

En este sentido, se señalaba que se trata de una ley ordinaria, promulgada y modificada por una mayoría simple. Ello, le restaría fuerza normativa. Sin embargo, la mayor fuerza normativa de una norma no viene determinada por la mayoría requerida para su aprobación, sino por la función que cumple. No obstante, también parece congruente, cuando menos lógico, que a mayor importancia de la función mayor necesidad de un consenso reforzado y, por ende, mayor resistencia para su modificación⁶⁹. Esta diatriba parece encontrar un nuevo cauce de interpretación en la STC 159/2001, de 5 de julio que establece que: “Sólo aquellos extremos de la LRBRL 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 forma parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo

68. García Roca, “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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional...*, op. cit., pág. 41.

69. Gómez Barro, op. cit., pág. 197.

esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LRBRL y se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1 18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental [...] Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LRBRL alcanza su pleno sentido lo que hemos dicho en otras ocasiones: que 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), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado “bloque de constitucionalidad” (art. 28.1 LOTC) anterioridad (FJ 4). Esta nueva decisión del Tribunal Constitucional, al exigir la transmisión entre el contenido de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local con la Constitución elimina las objeciones de técnica legislativa formuladas con anterioridad para la ordinaria Ley de Bases de Régimen Local.

En definitiva, las “Medidas para el desarrollo del Pacto Local” y la referida decisión del Tribunal Constitucional, pusieron fin al debate sobre las competencias asumibles por las Corporaciones locales. Todos los esfuerzos se centraron en una eficaz protección de dicho reparto competencial.

La Constitución permite la ampliación del número, más bien, del tipo de asuntos que podían atribuirse al conocimiento del Tribunal Constitucional, en el apartado d) del artículo 161.1 CE; una norma *de apertura* de la jurisdicción constitucional. Sin embargo, la ampliación de competencias, a que se refiere este precepto, no lo puede todo. En primer lugar porque, a pesar de la cierta ambigüedad de su redacción, por “materias” debe entenderse “procesos constitucionales”. Por tanto, el artículo 161.1 d) CE permite la ampliación de competencias jurisdiccionales, pero no acepta la alteración de la *identidad constitucional* de los procesos creados directamente por la Norma Fundamental⁷⁰. Como expone Jiménez Campo, no es ni una vía para la “reforma (legislativa) de la Constitución ni un expediente para la desfiguración o desnaturalización de la propia jurisdicción constitucional, desde el momento en que el apoderamiento al legislador orgánico no es incondicionado. Por tanto, a él se debe recurrir de una manera muy creativa, esto es, sólo cuando la Constitución no diga nada o no se pueda remitir a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁷¹.

70. *Ibidem*, págs. 42 y 43.

71. Jiménez Campo, *op. cit.*, págs. 40 y ss.

Consecuencia de los recelos al uso de la vía del artículo 161.1 d) CE, la reforma de la LOTC fue calificada de regulación *ultra constitutionem*; no se trata de una nueva materia sino de la alteración o solapamiento con el recurso de inconstitucionalidad⁷². En los meses posteriores a la reforma prevaleció la opinión de que ésta, aunque pretendiese ocultarlo, concedía legitimación para interponer un verdadero recurso de inconstitucionalidad a una categoría de sujetos que no están incluidos en el *numerus clausus* del artículo 162.1 a) CE⁷³, *por ende*, inconstitucional⁷⁴. Por tanto, aunque el resultado se desdoblase en dos decisiones sobre un mismo objeto (atribución de la competencia y declaración de inconstitucionalidad) lo que se impugnaba ante el Tribunal Constitucional eran normas con rango de ley.

Si el artículo 161 *crea* determinados procesos constitucionales, de existencia, por tanto, necesaria, en el ordenamiento⁷⁵, y el 161.1 d) CE permite la creación de procesos diferentes de los explicitados por el propio precepto (apartados a, b y d), ello no permite la ampliación por Ley Orgánica de los sujetos legitimados para acceder al Tribunal Constitucional al margen de los señalados en el artículo 162.1 a) CE. Así, según lo establecido por este último, los entes locales no estarían legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra normas legales.

En definitiva, no se podía crear un nuevo recurso directo contra leyes porque el procedimiento ya existía. Ni más ni menos, el recurso de inconstitucionalidad, que no impedía que se alegase la vulneración de la autonomía local. Como tampoco se podía ampliar los sujetos legitimados para interponer tal recurso porque éstos ya estaban determinados en el art. 162.1 a) CE⁷⁶.

Según esta opinión mayoritaria, se trataba de una regulación nueva de un proceso ya existente, el recurso de inconstitucionalidad, porque “lo único que

72. Gómez Barro, op. cit., pág. 175.

73. Roura Gómez, op. cit., págs. 232 y 233. Vid. ATC 387/1982 según el que la legitimación se tiene por “atribución constitucional” y no por un posible “interés”.

74. Ello se expresó en su tramitación parlamentaria por el diputado Sr. Rodríguez Sánchez del Grupo Mixto, que en el debate a la enmienda a la totalidad de la reforma expresaba sus dudas porque “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” [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente), VI Legislatura, nº 2000, 26 de noviembre de 1998, pág. 10756].

75. Jiménez Campo, op. cit., págs. 43 y 44.

76. Ibañez Macías, op. cit., págs. 214 y 215.

separa a los procesos de los números 5 y 6 del artículo 75 quinque LOTC es la consecuencia jurídica de uno y otro (declaración de la vulneración de la autonomía local en el nº 5 y declaración de inconstitucionalidad en el nº 6). Resultaba inconcebible que una norma legal que viole un postulado constitucional (la autonomía local) no fuese inconstitucional y, sin embargo, era evidente que el legislador de reforma de la LOTC no podía permitir que la consecuencia inmediata del proceso entablado por entes locales fuese la declaración de inconstitucionalidad de una ley, pues la contradicción con el artículo 162.1 a) C.E. sería mucho más clara⁷⁷. En definitiva, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional acogía una fórmula insólita, que pretendía, haciendo el menor ruido posible, establecer un mecanismo análogo al artículo 67 LOTC⁷⁸, aunque para ello hubiese que saltarse algunos de los pilares que apuntalan nuestro sistema de Justicia constitucional.

No obstante, según el artículo 59 LOTC, al Tribunal Constitucional corresponde la decisión “de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán:

- a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.
- b) A dos Comunidades Autónomas entre sí.
- c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o cualquiera de éstos órganos constitucionales entre sí”.

Este precepto regula los conflictos de competencia legislativa. La anexión del apartado 2, que efectúa la LO 7/1999, supone la inclusión de un “*sub specie legis*” que tiene una veste diferente de aquellos contemplados en el apartado 1⁷⁹. O, como dice García Roca, “otra especie dentro del género común de los conflictos constitucionales”⁸⁰.

Formalmente, parece no haber duda de que las especialidades que este “Conflicto en defensa de la autonomía local”, lo convierten en un proceso cons-

77. Roura Gómez, op. cit, págs. 238 y 239.

78. Gómez Barro, op. cit., pág. 188.

79. Pulido Quecedo, op. cit., pág. 38.

80. García Roca, “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, *Justicia Administrativa...*, op. cit., pág. 9.

titucional diferente. Diferente es el objeto sobre el que recae, diferente también el contenido de la decisión final. Como también es diferente la tramitación ante el Alto Tribunal y la legitimación de la referida en el artículo 162.1 CE. Por ello, para Pulido Quecedo “es un proceso constitucional con perfiles propios: se formula contra disposición con rango de ley, con legitimación restringida, trámite de admisión y posibilidad de autoplantamiento de la cuestión de inconstitucionalidad propio”⁸¹.

Encuadrado formalmente dentro de los “conflictos constitucionales de competencias”, materialmente pueden subsistir las dudas de que sea un verdadero conflicto de competencias. Según sentencia del Tribunal Constitucional 49/1984, de 5 de abril, los conflictos quedan constreñidos a “disposiciones”, “actos” o “resoluciones”. Se excluye, expresamente, las disposiciones normativas con rango de ley. La duda está en que el Tribunal Constitucional, además de decidir sobre la competencia controvertida y sobre las medidas que se estime necesario adoptar por la situación creada por una disposición legislativa vulneradora de la autonomía local, irremediamente se ve abocado a que el Constitucional se autoplantee una cuestión de inconstitucionalidad. Pero parece de difícil refutación que la constitucionalidad de una ley es algo que tiene que quedar decidido de un modo previo en el conflicto para poder determinar si se produjo o no vulneración de la autonomía local y a quien corresponde el ejercicio de dicha competencia⁸².

En el conflicto de competencias, la impugnación de los actos no es más que un mero expediente previo a la impugnación de una ley; posible desde el momento en que de ambas cuestiones decide el Tribunal Constitucional. En materia de autonomía local no habría otra posibilidad desde el momento en que de los actos y disposiciones sin rango legal conoce la jurisdicción ordinaria⁸³.

Además, no debe olvidarse que el examen atento de la evolución de nuestra jurisprudencia constitucional nos demuestra que bajo el manto de los “conflictos constitucionales de competencias” se han incluido otras cuestiones no incardinadas en la clarificación del orden competencial establecido por nuestra Constitución. Fijémonos en la STC 155/1990 que resuelve sobre la “*afectación del propio ámbito de autonomía como elemento sustantivo del conflic-*

81. *Ibidem*, pág. 38. Mazaruelo Bermejo, *op. cit.*, pág. 275, también se inclina a favor del “conflicto constitucional. También es ésta la opinión del Consejo de Estado.

82. Gómez Barro, *op. cit.*, pág. 201.

83. *Ibidem*, pág. 187.

to”, o la STC 15/1997, de 30 de enero sobre la “*trasgresión concreta y efectiva de ámbitos competenciales*”.

Los recelos doctrinales frente a esta reforma parecen identificarse con una lectura restrictiva del número y tipo de asuntos atribuibles a la Justicia constitucional; no caben más que los expresamente previstos en el artículo 161.1 a), b) y c) de la Constitución de 1978. El motivo principal parece estar en el peligro de saturación de un Tribunal ya excesivamente sobrecargado.

Algunos autores manifestaron su sorpresa porque la demanda reforma del Tribunal Constitucional se orientase en sentido contrario, es decir, en el de aumentar el número de competencias del Tribunal, en lugar de reconducir la vía de los recursos de amparo que suponen para el Alto Tribunal niveles de trabajo difíciles de asumir⁸⁴. Consideraban que, a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, los entes locales tenían acceso, de alguna manera, a la jurisdicción constitucional⁸⁵. Así, poco tiempo después de la promulgación de la Ley Orgánica de Reforma del Tribunal Constitucional hubo muchas opiniones contrarias⁸⁶.

84. En la actualidad, el 94,5% de los asuntos que se plantean ante el Alto Tribunal son recursos de amparo. En la *Memoria del Tribunal Constitucional* de 1999, págs. 9 y ss., se analizaba esta situación que ha vuelto a repetirse en el 2000, tal y como se señala en la correspondiente *Memoria del Tribunal Constitucional*, año por otra parte “de mayor crecimiento absoluto de las demandas de amparo, y acaso también porcentual, en el número de demandas de amparo en toda la historia del Tribunal (6.762 frente a 5.582 del pasado año)”. Esta cifra fue superada, como era de esperar, en el año 2001 en el que se presentaron 6.786 recursos de amparo (97,87% del total de los asuntos que recibió el Tribunal Constitucional). De éstos 6.621 fueron interpuestos por particulares, no promoviendo ninguno ni el Ministerio Fiscal ni el Defensor del Pueblo. Por lo que respecta a los últimos datos aportados por el Tribunal Constitucional en su *Memoria de 2002* del total de 7.456 asuntos (522 más que el año anterior), el 97,71% fueron recursos de amparo (7.285).

85. González-Trevijano, *El Tribunal Constitucional...*, op. cit., págs. 242 y 243, aunque se muestra cauteloso con esta afirmación por lo cercano de la aprobación de la reforma en el momento de su reflexión.

86. En la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 4: monográfico sobre El Tribunal Constitucional (2º semestre), 1999, abre sus páginas con un “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional” en cuya tercera pregunta se pide la opinión de relevantes miembros de la doctrina sobre el “conflicto en defensa de la autonomía local”. La mayoría de los profesores consultados (Manuel Aragón, Luis Díez-Picazo, José Gabaldón y Álvaro Rodríguez Bereijo) se manifiestan en contra de la reforma, entre otras razones porque supondría una peligrosa sobrecarga del trabajo del Tribunal. Sin embargo, Javier García Roca, Luis López Guerra y José Ramón Parada no ven motivos que permitan vaticinar dicho exceso. Sobre la sobrecarga de recursos de amparo a que se ve sometido el Tribunal Constitucional puede consultarse González-Trevijano, P. J., “Jurisdicción ordinaria y constitucional en el Pacto”, en Arnaldo Alcubilla, E., e Iglesias Machado, S. (Coords.), *El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Gobierno de Canarias, Madrid, 2002, págs. 125 a 152; y Requejo Pagés, J. L., “Hacia la objetivación del amparo constitucional (Comentario al Auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1994)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 42 (septiembre-diciembre), 1994.

Merece ser destacada la opinión de Roura Gómez para el que si lo que se pretendía era proteger la autonomía local en la faceta de las atribuciones propias de las Corporaciones locales no era necesaria la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁸⁷. Considera este autor, que “para arribar a ese deseado puerto no era necesario, ni conveniente, sobrecargar al ya de por sí suficientemente lastrado Tribunal Constitucional”⁸⁸. Pero en un sentido contrario García Roca señala que: “La causa de los problemas, de esas estructurales dilaciones indebidas que el Tribunal soporta, es, sin duda, el amparo constitucional: millares de pequeños recursos individuales promovidos por sujetos privados, contra cualesquiera resoluciones judiciales y administrativas, en los que se invoca cualquier derecho fundamental de los reconocidos en los artículos 14 a 29 más el artículo 30.2. Una muy generosa legitimación universal, sin filtros ni barreras que no podrá ser mantenida. Un diseño tan difuso es insostenible, una bomba de explosión retardada, si se atribuye concretamente a un único Tribunal. En esto el constituyente y el legislador se equivocaron. Únicamente en ese mismo terreno pueden encontrarse las soluciones no abdicando de otras funciones, una mutilación que ni siquiera resolvería el problema de las dilaciones causadas por el amparo”⁸⁹.

Lo cierto es que los datos de Derecho comparado han demostrado que esta temida avalancha no se ha producido. Y, para mayor desconcierto, la estricta legitimación, bastante selectiva, que reconoce la reforma de 1999, ha supuesto que el número de “Conflictos en defensa de la autonomía local” formulados ante el Tribunal Constitucional en cuatro años no llegue a la decena.

Además la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional introdujo otros procesos no previstos nominalmente en la Constitución: el conflicto entre órganos constitucionales, la verificación de los nombramientos de los Magistrados del propio Tribunal, la autocuestión de inconstitucionalidad del artículo 55.2 y el ya

87. Roura Gómez, op. cit., pág. 230. Idéntica opinión de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, que en relación con los dos Anteproyectos del Gobierno para la modificación de la LOTC exponía que “la exigencia del citado artículo 11 (se refiere a la Carta Europea de Administración Local) está suficientemente satisfecha en nuestro ordenamiento a través del control en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que ha venido siendo una garantía eficaz de la autonomía local”, aunque tampoco se muestra absolutamente contrario a la reforma, pues considera razonable asegurar de un modo adicional de la autonomía local (Dictamen del Consejo de Estado n° 2484/98 de 18 de junio de 1998 a solicitud del Ministro de Administraciones Públicas, pág. 15).

88. Roura Gómez, op. cit., pág. 249.

89. García Roca, J., “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 4: monográfico sobre El Tribunal Constitucional (2° semestre), 1999, pág. 39.

desaparecido recurso *previo* de inconstitucionalidad. Por no hablar del “recurso directo contra leyes” que se incluía en el artículo 46 del Proyecto de ley (suprimido en el trámite parlamentario), cuyos restos se mantienen en el 42 LOTC⁹⁰, que permite la impugnación de los actos y decisiones sin valor de ley de las Cortes Generales o de cualquiera de sus órganos o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en el plazo de tres meses; curiosamente el mismo plazo para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad (art. 33 LOTC). Y nadie se rasgó las vestiduras en aquel momento, ni siquiera con el recurso previo de inconstitucionalidad a todas luces insostenible.

La preocupación por la desnaturalización de un eficaz modelo de Justicia constitucional, como es el caso español, ni puede ni debe evitar que “el *traje* deba adaptarse a la exigencias particulares, de tal suerte que el sastre-legislador debe procurar tomar bien las medidas de las necesidades del país, y en este punto al margen de gustos o preferencias, así parecen haberlo entendido los *actores* del sistema político”⁹¹.

Por estos motivos, el procedimiento que se establece incluye una serie de prevenciones para evitar mayor atasco en la actividad del ya saturadísimo Tribunal Constitucional. La concesión de legitimación general a más de 8.000 municipios en España habría podido suponer un colapso de este órgano de ahí los requisitos numéricos del artículo 75 ter. Quizá por ello en el año 2000, según consta en la Memoria del Tribunal Constitucional, sólo se formalizaron tres recursos en defensa de la autonomía local, en 2001 dos, y en 2002 uno.

Ahora bien, sobre el Tribunal Constitucional recae la obligación de examinar, uno a uno, los acuerdos plenarios. Esto, sí podría sobrecargar al Constitucional. Contamos con un ejemplo, sobre el que el Consejo de Estado emitió el Dictamen preceptivo (20 de junio de 2002) en relación con la presunta lesión de la autonomía local por la Ley 18/2001 de 12 diciembre General de Estabilidad Presupuestaria⁹².

En este asunto, al tratarse de una ley que afectaría a municipios de toda España, el artículo 75 ter 1.b) de la LOTC requiere que el número de municipios

90. Pulido Quecedo, op. cit., pág. 32.

91. *Ibidem*, pág. 41.

92. *Dictamen del Consejo de Estado*, nº expediente: 1089/2002. Expediente de formalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en relación con la Ley 18/2001 de 12 de diciembre de General de estabilidad presupuestaria. (http://www.boe.es/ges/iberlex/bases_datos/doc.php?colección=ce&id=2002-1089)

suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley. La comprobación de este requisito no plantea muchos inconvenientes, pues de los 8.110 municipios españoles (según los datos del INE), bastaría con la comprobación de que se cuenta con el número mínimo: 1.159. Y por lo que se refiere a la población, el Real Decreto 950/2001, de 3 de agosto, por el que se declaran oficiales las cifras resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas a 1 de enero de 2000, es de 40.499.791 habitantes; la sexta parte sería 6.749.966.

Pero, también le corresponde la comprobación de los acuerdos plenarios de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. Ocurrió en este caso, según obra en el Dictamen del Consejo de Estado, que había certificaciones de acuerdos en que no se hacía referencia expresa a que el acuerdo se ha adoptado por mayoría absoluta; en otras se constaba el número de votos favorables y en contra, pero sin expresar el número legal de miembros del Pleno. Otro grupo se componía de las certificaciones que se señalaban que el acuerdo se ha adoptado “por unanimidad” sin precisar el número legal de miembros ni el número de Concejales efectivamente presentes. Otras, únicamente recogían que el acuerdo se adoptó por mayoría absoluta legal, sin ulteriores precisiones; o aquéllas en las que no figura si el acuerdo se adoptó antes o después de la publicación de la ley en el BOE. Y otras muchas, que incluían un variopinto elenco de acuerdos: acuerdos que sólo se refieren a la solicitud de dictamen del Consejo de Estado, o que delegan la sustanciación del acuerdo e instan la solicitud al Consejo de Estado, acuerdos que no se refieren a la iniciación de la tramitación del conflicto o que solicitan se adopten determinadas medidas...

Si bien la resolución en este caso no haría peligrar el ritmo del Tribunal Constitucional, sí parece demasiado para éste el examen individual de cada uno de los acuerdos de los más de 1.200 municipios. En definitiva, nos encontramos ante un exceso en el trabajo del Tribunal Constitucional, que supera lo razonablemente admisible. Debe recordarse el voto particular a la STC 206/1997, de 27 de noviembre que insistía en los peligros de esta espiral de atribución al Tribunal Constitucional de todo lo que no parezca encontrar, *a priori*, una respuesta indubitable en el ordenamiento jurídico. Decía este voto particular que: “hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad”. Lo que conllevaría una indeseable pérdida de prestigio de un “órgano constitucional” llamado a hacer las veces una Real Academia de la Lengua que “limpia, fija y da esplendor”.

No es éste el asunto que se trata en estas páginas, pero el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, suscrito el 28 de mayo de 2001, en materia de Jurisdicción constitucional fija la necesidad de su reforma para dotar de la mayor eficacia y agilidad a la importante función asignada al Tribunal Constitucional como interprete supremo de la Constitución⁹³.

Los requisitos para otorgar legitimación a los entes locales, son en todo caso restrictivos. Cabría pensar, incluso, que, al final, les podría resultar más fácil conseguir la anuencia de alguno de los sujetos de que habla el artículo 162 CE para que interpongan por ellos el recurso de inconstitucionalidad, que era lo que hasta ahora se venía haciendo. Ello obedece a que estamos ante un “proyecto de mínimos”, de suerte que, a la par que se crea el cauce procesal, se ponen diques o filtros, que “deberían considerarse instrumentos bastantes para impedir el acceso al Alto Tribunal de conflictos infundados o faltos de contenido constitucional”⁹⁴.

A esto hay que unir el requisito del Dictamen del órgano consultivo, que pretendería enfriar los ánimos jurídicamente belicosos de los representantes municipales que quisieran utilizar esta figura como estrategia política. Pero también debe tenerse en cuenta, que la espera de la decisión del órgano de consulta podría paralizar durante mucho tiempo la solución de un verdadero ataque a la autonomía local⁹⁵; pues exigiría nueva reunión del Pleno municipal para decidir si se sigue o no con el procedimiento, si la decisión del órgano consultivo lo desaconsejase.

Estando así las cosas, y siendo éstas las críticas, cabe preguntarse entonces el por qué de esta reforma que ni contenta a nadie ni parece tener la efectividad práctica que se auguraba. La primera razón está en la casi unanimidad de los partidos políticos en hacer del fenómeno municipal una realidad palpable, principalmente porque éste es uno de los pilares de la construcción europea en el seno del Consejo de Europa⁹⁶. Pero, en segundo lugar, porque la Justicia constitucional tiene como principal finalidad la construcción de la división vertical del poder.

93. Sobre el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia merece ser consultado el libro colectivo coordinado por Arnaldo Alcubilla, E, e Iglesias, S., *El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia...*, op. cit., y en particular, aunque referido al exceso de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, el artículo de González Trevijano, P., “Jurisdicción ordinaria y constitucional en el Pacto”..., op. cit., págs. 125 a 152.

94. Alcón Yustas, op. cit., pág. 1027.

95. Belda Pérez-Pedrero, op. cit., pág. 218.

96. García Roca, “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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional...*, op. cit., pág. 40.

El “Pacto Local” pretendía dos objetivos: la fijación del conjunto de competencia asumibles para las “entidades municipales”, y la articulación de un mecanismo concreto de los posibles excesos de los sujetos dotados de autonomía. Por ello, el “conflicto en defensa de la autonomía local” no solamente actúa defendiendo dicha autonomía sino que, más tarde o más temprano, terminará por corregir las posibles extralimitaciones competenciales que pudiesen derivarse de un exceso de celo de los entes locales en su “garantía institucional”.

Ciertamente la legitimación para plantearlo solamente se reconoce al Municipio y Provincia que sea destinatario, único de la ley, a un séptimo de los Municipios existentes en el ámbito de aplicación de la disposición con rango de ley o la mitad de las provincias en que sea de aplicación una norma legal. Pero, al final el Tribunal Constitucional tendrá que decidir si esa competencia es o no de los “entes locales” que lo planteen, o, si por el contrario, se ha excedido en la aplicación de la normativa vigente en materia de competencias asumibles por Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

En el fondo, la traslación de la construcción jurídica germana de la “garantía institucional”, que, en su día, no pareció inconveniente a casi nadie exigía un mecanismo que asegurase una posición jurídico-subjetiva. La “garantía institucional” es una construcción jurídica a caballo entre la norma objetiva de Derecho Público y el Derecho Público subjetivo⁹⁷. Según la transcribe Stern⁹⁸, el concepto de “garantía institucional” se apunala en cuatro presupuestos previos de necesaria materialización:

- reconocimiento expreso de la autonomía a las Corporaciones locales (art. 137 CE)
- existencia de una cláusula de atribución de una competencia general a favor de los entes locales (art. 140 CE)
- reconocimiento jurídico-constitucional de cierta autonomía financiera a los Municipios (art. 142 CE), y, por último,
- la garantía de que gozará de protección a través de la Justicia Constitucional.

Todo ello se cumplía a excepción del cuarto presupuesto, que en Alemania se resolvió con la *Verfassungsbeschwerde* o “recurso de reclamación constitu-

97. Rodríguez-Zapata Pérez, op. cit., pág. 260.

98. Stern, K., *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 703 y ss.

cional” (también denominado “de queja” o “de amparo”) (art. 91, Ley del Tribunal Constitucional Federal de 1951 y art. 93.4 b) LFB, tras la reforma constitucional de 1969).

En efecto, si la STC 32/1981 hablaba del contenido esencial de la garantía institucional en los siguientes términos: “el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador”. A la larga se terminaría imponiendo, como así ha sido, la conveniencia política de fijar ese conjunto de competencias municipales. Ello, a pesar de que el Tribunal Constitucional en la misma decisión señalase que: “la garantía institucional no asegura contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

Debe tenerse en cuenta que la decisión del Tribunal Constitucional se fecha en 1981. Después vino la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, las sucesivas reivindicaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias y el Pacto Local y sus “Bases de desarrollo” de 1997/98. Y todo cambió, porque las Comunidades Autónomas no cumplieron con la deseada descentralización interna. Como auguraba la STC 32/1981 la autonomía local comenzó a ser una garantía incierta (“desconocida” en términos del Alto Tribunal) por cuanto era “limitada de tal modo que se la priva de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (...) En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”.

Por ello, “reconocida su autonomía por la Constitución era imprescindible que el legislador se atuviera a un mínimo competencial y que sus órganos representativos estuvieran dotados de las potestades que posibilitan la gestión autónoma”⁹⁹. Así lo expuso el Tribunal Constitucional en la STC 109/1998, de 21 de mayo: “ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance “disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes [...] De lo anterior se sigue

99. Mazaruelo Bermejo, op. cit., pág. 269.

que el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local”. Y finalmente, el legislador optó, en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por el sistema de la enumeración de competencias en los artículos 25.2 y 26.1 si bien moderado por la interpretación que realizase la Jurisprudencia constitucional ponderando la confluencia de los intereses en juego¹⁰⁰. Todo ello, al final, habría de determinar un cauce de discusión de dichos intereses, esto es, la fijación de los “respectivos” intereses de todos los sujetos que tienen atribuida algún tipo de autonomía: Comunidades Autónomas, Municipios, Provincias... Como apunta Gómez Barro, “la defensa en abstracto deja de ser posible en el momento en que existe una regulación concreta, pues lo que era difícil de defender por inidentificable se convierte en defendible al estar determinado”¹⁰¹.

Lo anticipaba la STC 214/1989: “como titulares de un derecho de autonomía constitucionalmente garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación de cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho (autonomía local), tanto más cuando el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra la vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley.”

Esta minusvalorización de la autonomía local no se corresponde con una realidad, que se obstina en recordarnos que la autonomía local “es esencialmente política, ya que permite sustentar políticas territoriales propias y potencialmente divergentes de las estatales y autonómicas, así como llevar una administración, gestión y potestad de gasto independiente e impide la subsistencia de controles que no sean los estrictamente judiciales”¹⁰². Así, a pesar de que nuestra Norma fundamental no la gratifique con un precepto como el 148 CE en el que se explicita su haz de posibles competencias, éstas sí existen en nuestro ordenamiento jurídico dentro del “bloque de constitucionalidad”- Los artículos 25 y 26 LRRL relacionan aquellas materias sobre los municipios ejercerán “en todo caso” la competencia de la prestación de servicios. Es más, en opinión de Medel-

100. *Ibidem*, pág. 272.

101. Gómez Barro, *op. cit.*, pág. 196.

102. García Roca, “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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional...*, *op. cit.*, pág. 41.

Bascones, “las competencias locales que se mencionan en la Ley de Bases tienen una profunda relación con diversos párrafos del artículo 148.1”¹⁰³; e incluso en otros tantos preceptos constitucionales, según defiende García Fernández¹⁰⁴.

Por último, no hay que olvidar la diatriba en que se encontraba la “autonomía local”, ante la constante negativa de las Comunidades Autónomas de reconocerles el papel que la Constitución les reservaba. Éstas han jugado en contra de la aplicación práctica del deseado modelo de descentralización interna por varios motivos: la necesidad de reafirmar su propia identidad institucional, el mimetismo respecto de la organización estatal, el miedo a lo desconocido, el deseo de no verse relegadas en el protagonismo de determinadas competencias muy atractivas que no rentabilizarían políticamente, las luchas y celos partidistas (incluso dentro de la misma fuerza política)...¹⁰⁵.

No basta con la creación jurídica de la “garantía institucional”, para dotarla de contenido ni para establecer el conjunto de competencias que le son propias, exclusivas y necesarias para la satisfacción de sus intereses¹⁰⁶. Al final siempre es necesaria la intervención de la Justicia constitucional.

Por otra parte, si bien es verdad que el ATC 320/1995 señala que “el artículo 162.1 a) de la CE y el artículo 32.2 de la LOTC han diseñado el contorno de la “*legitimatío ad causam*” de manera expresa y concreta para poder válidamente interponer el proceso de inconstitucionalidad (...) Existe, pues, “un *numerus clausus*”, taxativo y riguroso vedando que la inconstitucionalidad pueda ser pedida directamente por los ciudadanos a título individual”. También lo es que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que recordemos integra el “bloque de constitucionalidad”, reconoce legitimación a los entes locales para recurrir normas con fuerza de ley (art. 63.3 LRBRL) aunque sea a través de una especie de “derecho de petición”¹⁰⁷. De hecho, en el Proyecto de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, la “petición” a los órganos

103. López-Medel Bascones, “Entidades locales: el reto de la descentralización”, *Asamblea...*, op. cit., pág. 7.

104. García Fernández, op. cit., págs. 228 y ss.

105. López-Medel Bascones, “Entidades locales: el reto de la descentralización”, *Asamblea...*, op. cit., pág. 7.

106. Pulido Quecedo, op. cit., 1999, pág. 17.

107. Pérez-Tremps, P., “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local, Barcelona, 1997), publicada en *Documents Pi i Sunyer*, n° 3: *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*, pág. 86.

legitimados para ir al Tribunal Constitucional se introdujo en los últimos momentos de la tramitación.

En realidad, la reforma de 1999 únicamente elimina el trámite previo de la “petición”, que debía ejercer la CNAL, por lo perverso del cauce que se les había previsto¹⁰⁸. El artículo 63.3 LRBRL ya reconocía a las entidades locales como “legitimadas para promover (...) la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada”.

Es más, “el legislador de 1999 ha sido muy respetuoso con las dilaciones del Tribunal Constitucional, diseñando una fase previa ante el Consejo de Estado o análogo órgano consultivo que garantiza la subsidiariedad de su intervención”¹⁰⁹. Y, los sujetos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad son, como se ve, órganos o sujetos públicos, de lo que debe deducirse que esta vía sigue estando vedada a los particulares para evitar una avalancha de recursos, próximos al ejercicio de las acciones populares, como sucedió en el Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1931¹¹⁰. En el caso de la cuestión de inconstitucionalidad, la legitimación corresponde a un “juez”, es decir, a otro sujeto público que actúa en virtud de la necesidad “objetiva” de declarar la inconstitucionalidad de una ley. Por tanto, aunque el Tribunal Constitucional en su sentencia 42/1985, de 15 de marzo declarase que dicha legitimación se justifica “en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional”, debe primar el carácter objetivo del recurso. El “Conflicto en Defensa de la Autonomía Local” está pensado en “interés de la Constitución”, dirigido a preservar una esfera de contenidos acantonados en la órbita de la autonomía local, antes que a defender los intereses de cada uno de los entes locales”¹¹¹.

La reforma de 1999 pretende evitar ese riesgo al exigir un número lo suficientemente alto de Municipios que garantice la objetividad de la ley que se

108. En opinión de Gómez Barro, op. cit., pág. 172, “la solicitud realizada por medio de la CNAL no vale para absolutamente nada que no sea el propósito contrario por el que se creó”.

Y la novedad sobre la capacidad de reacción frente a la autonomía local pareció correcta a los ojos de este Tribunal a juzgar de su decisión de 21 de diciembre de 1989 (STC 214/1989).

109. García Roca, “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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional...*

110. González-Trevijano, *El Tribunal Constitucional...*, pág. 180.

111. García Roca, “El nuevo Conflicto en defensa de la autonomía local”, *Justicia Administrativa...* op. cit., pág. 17.

impugne por afectar a la “garantía institucional de la autonomía local”. Las fuerzas políticas rechazaron la legitimación individual. No se pretendía la defensa individual de la autonomía de cada Municipio, sino que el objetivo era más ambicioso: la construcción, de una vez por todas, de los verdaderos contornos de la autonomía local, una vez que casi se ha conseguido superar la inicial incertidumbre en materia autonómica.

Bibliografía:

Artículos y monografías:

Alcón Yustas, M^a. F., “Algunas cuestiones acerca de los conflictos en defensa de la autonomía local previstos en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional”, *Actualidad Administrativa*, n^o 37, 1999.

Arnaldo Alcubilla, E, e Iglesias, S., *El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*, CEPC-Gobierno de Canarias. Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica. Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, Madrid, 2002.

Bandres Sánchez-Cruzat, J. M., *et alii*, *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons/Diputació de Barcelona, Madrid/ Barcelona, 1998.

Belda Pérez-Pedrero, E., “Reseña sobre los principales cambios legislativos operados durante 1999 en materias que afectan a corporaciones locales”, *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, n^o 3, 1999.

“Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n^o 4: monográfico sobre El Tribunal Constitucional (2^o semestre), 1999.

De Esteban, J. y González-Trevijano, P. *Curso de Derecho Constitucional español*, t. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. UCM, Madrid, 1996.

Documents pi i Sunyer, n^o 3: El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local.

Esteve Pardo, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 1990.

Fanlo Loras, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990.

Fernández Segado, F., *El Gobierno Municipal en el constitucionalismo español*, Universidad de Externado de Colombia, Bogoyá, 1988.

Fernández-Coronado González, M., Leal Fernández, I. y Brun Brun, G., “El acceso de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional: La propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias”, *Documents pi i Sunyer*, nº 3: *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*.

Font i Llovet, T., “El recurso de protección jurisdiccional de la autonomía local”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, Madrid, 1997.

García Fernández, J., “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local”, *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº 6, 2002.

García Morillo, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

García Roca, J., “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario, 2000.

García Roca, J., “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 4: monográfico sobre El Tribunal Constitucional (2º semestre), 1999, pág. 39.

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?”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, Madrid, 1997.

García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B., *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local*, Barcelona, 1985.

Gómez Barro, G., “Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 57 (septiembre-diciembre), 1999.

Gómez Montoro, A. J., “La garantía constitucional de la autonomía local (Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Reforma de la LOTC)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1 (enero-abril), 1999.

González-Trevijano, P. J., “Jurisdicción ordinaria y constitucional en el Pacto”, en ARNALDO ALCUBILLA, E., e IGLESIAS MACHADO, S. (Coords.), *El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

González-Trevijano, P. J., “Prologo” a la obra de LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J., *Autonomía y descentralización*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003.

González-Trevijano, P., J., *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Navarra, 2000. IBÁÑEZ MACIAS, A., “Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59 (mayo-agosto), 2000.

Jiménez Campo, J., “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 53 (mayo-agosto), 1998.

López-Medel Bascones, J., “Entidades locales: el reto de la descentralización”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8 (junio), 2003.

López-Medel Bascones, J., *Autonomía y descentralización*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003.

Mazaruelo Bermejo, A., “El principio de autonomía local en el constitucionalismo español”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 8 (junio), 2003.

Ortega Álvarez, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, nº extraordinario, 2000.

Parejo Alfonso, L., “La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español” (Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, Barcelona, 1997), publicada en *Documents Pi i Sunyer, n° 3: El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*.

Parejo Alfonso, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981.

Pérez-Tremps, P., “Autonomía local y procesos constitucionales”, en VV.AA., *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP-MAP, Madrid, 1997.

Pérez-Tremps, P., “La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local, Barcelona, 1997), publicada en *Documents Pi i Sunyer, n° 3: El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional. La protección de la Autonomía Local*.

Pulido Quecedo, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local (Con la jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)*, Aranzadi, Navarra, 1999.

Requejo Pagés, J. L., “Hacia la objetivación del amparo constitucional (Comentario al Auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1994)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 42 (septiembre-diciembre), 1994.

Rodríguez- Zapata Pérez, J., “Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación”, en *Anuario de Gobierno Local*, 1997.

Salas, J., “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 245, 1990.

Sarmiento, D., “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública*, nº 162 (septiembre-diciembre), 2003.

Stern, K., *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1987.

Valencia Carmona, S., “Autonomía local y municipal en México y en España”, en *La Constitución de 1978 y el constitucionalismo iberoamericano*, F. Fernández Segado (coord.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2003.

Virga, P., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1979, (9ª ed.).

Jurisprudencia:

AATC: 124/1981 de 19 de noviembre; 387/1982; 18/1983, de 18 de enero; 132/1983, de 23 de marzo; 459/1985; 17/1986; 173/1986; 46/1987, de 14 de enero; 77/1987, de 21 de enero; 387/1987; 1021/1987, de 22 de septiembre; 1203/1987; 1442/1987, de 14 de octubre; 55/1988; 298/1988; 320/1995, de 15 de marzo.

SSTC: 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 57/1982; 84/1982, de 23 de diciembre; 38/1983, de 16 de mayo; 11/1984; 49/1984, de 5 de abril; 42/1985, de 15 de marzo; 23/1987, de 23 de febrero; 27/1987, de 27 de febrero; 213/1988; 259/1988; 24/1989; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 15/1997, de 30 de enero; 55/1990; 148/1991, de 4 de julio; 46/1992; 206/1997, de 27 de noviembre; 32/1998, de 22 de julio; 109/1998; 159/2001, de 5 de julio.

STS de 24 de enero de 1996.

Legislación:

Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Otras fuentes bibliográficas:

Diario de Sesiones de las Cortes, sesión de la Comisión del Régimen de las Administraciones Públicas, de 9 de diciembre de 1998.

Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 88, de 14 de junio de 1978, y nº 112, de 18 de julio de 1978.

Dictamen del Consejo de Estado, num. expediente: 1089/2002. Expediente de formalización del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en relación con la Ley 18/20001 de 12 de diciembre de General de estabilidad presupuestaria. (http://www.boe.es/g/es/iberlex/bases_datos_ce/doc.php?colección=ce&id=2002-1089)

Memoria del Tribunal Constitucional de 1999.

Memoria del Tribunal Constitucional de 2000.

Memoria del Tribunal Constitucional de 2001.

Memoria del Tribunal Constitucional de 2002.