

**RESEÑA SOBRE LOS PRINCIPALES CAMBIOS LEGISLATIVOS  
OPERADOS DURANTE 1999 EN MATERIAS QUE AFECTAN A  
CORPORACIONES LOCALES**

***Enrique Belda Pérez-Pedrero***

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional  
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

**SUMARIO**

- 1.- Breve reseña de los cambios en los textos legales contenidos en las  
Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local*
- 2.- Algunos temas de interés institucional contenidos en la reforma local*
  - a. Notas sobre los artículos de la LBRL que tratan los grupos de  
representantes en las corporaciones locales*
  - b. La cuestión de confianza en las autonomías locales*
  - c. Los cambios en la moción de censura local*
  - d. El nuevo acceso de las autonomías locales al Tribunal  
Constitucional*

Las referencias normativas más importantes de organización y funcionamiento de las corporaciones locales españolas habían sufrido pocos cambios desde 1985, año en el que se promulgaron la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (Ley 7/85 de 2 de abril, en adelante LBRL) y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (Ley Orgánica 5/85 de 19 de junio, en adelante LOREG). La primera era el sustento del comportamiento institucional, y abordaba las materias orgánicas, políticas y administrativas necesarias para el correcto funcionamiento de ayuntamientos y diputaciones. La segunda contenía el proceso de provisión de los representantes ciudadanos en estas corporaciones. En otros campos como la hacienda o el urbanismo la actividad legislativa ha sido más intensa tras esas fechas.

Los cambios legislativos aprobados en abril de 1999 alcanzan a estas dos normas y, como a continuación vamos a ver, a algunas otras; y tienen su causa en un proceso iniciado a instancias políticas e institucionales tras el análisis de ciertas carencias en el funcionamiento de los entes locales. Como advertencia inicial hemos de manifestar que los cambios, siendo importantes en algunos extremos, no son trascendentales a efectos del diario funcionamiento de las administraciones locales, ni provocan alteraciones en su sistema de gobierno ni, por último, tienen vocación de solventar con carácter general todos los temas pendientes de una solución normativa (entre otras cosas, porque dada la competencia legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas sobre gran parte de esos asuntos, corresponde a ellas la pertinente respuesta).

Desde esta aportación, nos limitaremos en primer lugar a reseñar los cambios más importantes que se producen en abril 1999, como consecuencia de lo que el Gobierno denominó como *Medidas para el desarrollo del Gobierno local* y que supone la promulgación de varias leyes que modifican la LBRL, la LOREG, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/79 (en adelante LOTC), la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana 1/92 (LOPSC) la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión 9/83(LOR) y la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación 8/85 (LODE). También en este año se modifican otras normas como la Ley de Tráfico y la Ley de Aguas, en aspectos eminentemente organizativos y competenciales que no afectan en sustancia a las relaciones interinstitucionales. Pero también, y en segundo lugar, tenemos interés en detenernos sobre aspectos de las reformas legislativas que a nuestro modesto parecer merecen algunos comentarios críticos, en algún caso por la polémica doctrinal que los precede.

### ***1.- Breve reseña de los cambios en los textos legales contenidos en las Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local***

Las Leyes de modificación de las normas más arriba referidas, llevan fecha 21 de abril y son el resultado de un proceso iniciado por las reivindicaciones municipalistas surgidas en el seno de varios partidos políticos a comienzos de la década de los noventa y respaldadas primero por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y más tarde por el Gobierno, que envía los correspondientes Proyectos de Ley al Congreso, tras su aprobación en el Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998. Paralelamente firma con los partidos políticos con representación parlamentaria (menos con HB) un código de conducta frente al transfuguismo para dar respuesta a un problema que entonces y hoy sólo puede tener una solución política.

La tramitación parlamentaria transcurrió con las naturales discrepancias pero sin diferencias insalvables, con lo que la promulgación fue posible antes de finalizar el mandato de las corporaciones locales 1995-99.

Destacamos los siguientes cambios:

En la LBRL, mediante ley 11/99 de 21 de abril:

- Se atribuyen a los presidentes de las corporaciones locales competencias de carácter ejecutivo que hasta el momento correspondían al órgano asambleario local, el pleno, con la finalidad de agilizar la actuación institucional y administrativa (arts. 21 y 34 LBRL). El incremento de competencias es considerado unánimemente como un reforzamiento del órgano unipersonal.

- El cambio anterior demanda un correlativo aumento de las funciones de control de los representantes populares, por lo que los plenos incrementarán su control político mediante la habilitación de una fase destinada al mismo, una vez tratados los asuntos de índole administrativa como ya sucedía en la práctica. También serán convocados en un menor espacio de tiempo sin esperar a los tres meses (art. 46.2).

- Se relanzan los órganos complementarios (habitualmente denominados comisiones informativas) que, a la vez de constituir órganos de estudio, están funcionando como resortes de control de la gestión del gobierno local por parte de la oposición (la sentencia del Tribunal Constitucional 32/85 caso *Comisiones informativas del Ayuntamiento de La Guardia*, consagró la participación de las minorías en todas ellas) (arts. 20.1 c. y 32.2 LBRL).

- En el tema del control, también destacaríamos el respeto hacia la preexistente solicitud de celebración de plenos extraordinarios para el tratamiento de temas de interés: no se puede, sin permiso de los representantes que lo hayan solicitado, incluir las peticiones en un pleno de carácter ordinario. Además, el pleno extraordinario solicitado conforme a ley se convocaría y celebraría automáticamente si no lo convocan los presidentes (art. 46.2).

- Se regula la dotación económica a los grupos políticos de representantes (art. 73.3).

- Entre las reformas de carácter administrativo y competencial, señalaríamos el reconocimiento expreso de la capacidad jurídica plena de los entes locales (art. 5), la agilización para aprobar ordenanzas (art. 49 c.), el establecimiento del recurso de reposición potestativo (art. 52.1) y diversos cambios en el procedimiento de impugnación y suspensión de acuerdos (arts. 65 a 67).

En la LOREG, modificada por LO 8/99 de 21 de abril:

- Se introduce la cuestión de confianza en las corporaciones locales (art. 197 bis).

- Se establecen mecanismos para salvar algunos obstáculos que rodeaban las mociones de censura, por comportamientos antidemocráticos de determinados presidentes de corporación. Asimismo se resuelven otros temas de procedimiento (art. 197).

Por su trascendencia institucional, volveremos sobre estos temas en la segunda parte de esta reseña, para dedicarles una mayor atención.

En la LOTC, mediante LO 7/99:

- Desde la entrada en vigor de la ley orgánica de reforma, las corporaciones locales pueden acceder, cumpliendo una serie de requisitos, al Tribunal Constitucional, para cuestionar las disposiciones legales que lesionen la autonomía local consagrada en los arts. 137, 140 a 142 de la Constitución (arts 2.1, 10, 38.2, 59, 75 bis, 75 *ter*, 75 *quater*, 75 *quinque* y DD AA 3ª y 4ª LOTC).

En la LOPSC, mediante LO 11/99 de 21 de abril:

- Las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los alcaldes, guardando los límites de la legislación general de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo, con la finalidad de delimitar las conductas sancionables a nivel local (art. 29.2).

En la LOR, mediante LO 9/99 de 21 de abril:

- Las corporaciones locales afectadas por manifestaciones y reuniones públicas están informadas y participan en la determinación del recorrido o del lugar de celebración (art. 9).

En la LODE, por LO 10/99 de 21 de abril:

- Las corporaciones locales, a través de la asociación estatal que tenga mayor implantación, forman parte del Consejo Escolar del Estado (art. 31.1.i).

- Se enuncia la necesidad de cooperación de los entes locales con otras administraciones en la construcción, creación y mantenimiento de los centros públicos docentes. También se colaborará en la vigilancia del cumplimiento de la escolarización obligatoria (DA 2.1)

## *2.- Algunos temas de interés institucional contenidos en la reforma local*

A continuación y como núcleo de la reseña, destacaremos algunos aspectos que nos llaman la atención en los cambios propuestos.

### **a. Notas sobre los artículos de la LBRL que tratan los grupos de representantes en las corporaciones locales.**

Los grupos políticos municipales pueden ser definidos como agrupaciones de representantes de la misma tendencia ideológica o con intereses afines, que desarrollan su actividad de manera conjunta durante un mandato en el seno de las instituciones locales. Son atendidos en la LBRL por los arts. 20.3, 32.3, 46.2.e) y 116 de modo indirecto y, tras la reforma, por el art. 73.3 de manera específica.

Los artículos 20.3 y 32.3 LBRL, contienen un mandato dirigido a la corporación local para que respete la pluralidad política de sus órganos complementarios no necesarios y el art. 116 LBRL hace lo propio con la Comisión Especial de Cuentas. Para la Ley de Bases, pues, el grupo es un instrumento de participación que refleja las distintas sensibilidades de la asamblea. Los grupos tienen derecho a la participación en estos órganos corporativos con funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que posteriormente pasarán a pleno. Así la Ley de Bases mira hacia el grupo principalmente en el tema de los órganos complementarios (comisiones informativas). Sin embargo esta figura jurídica e institucional toma un mayor protagonismo en el pleno que en el resto de órga-

nos<sup>1</sup>. Por ello el nuevo art. 46.2.e) LBRL garantiza la presencia efectiva de los grupos en la parte de los plenos dedicada al control de los órganos de gobierno, al posibilitar su participación en los ruegos, preguntas y mociones. En cualquier caso, al margen de la LBRL, tras la LO 8/99 de 21 de abril, y mediante el nuevo art. 197.1.e LOREG, los grupos tienen reconocido en norma con rango de ley orgánica su derecho a participar en las sesiones donde se discuta una moción de censura.

El nuevo art. 73.3 LBRL introducido por la Ley 11/99<sup>2</sup> obliga a los corporativos a constituirse en grupos y remite a los plenos la posibilidad de consignar en los presupuestos anuales cantidades destinadas a ellos, compuestas de un montante fijo para cada grupo y otro variable, en atención al número de componentes (esta solución era ya la más frecuente en las provincias y los grandes municipios). Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado pueden fijar límites a estas cantidades. Expresamente se prohíbe que con ellas se pague a personal al servicio de la corporación (por tanto sí cabe pagar a personal propio) o se adquieran bienes que puedan constituir activos fijos. Por último deben llevar una contabilidad que ha de estar a disposición de la corporación.

El art. 73.3 LBRL, pues, pretende regular (aunque sólo en dos aspectos) la figura del grupo político, hasta ahora relegada a meras alusiones a efectos de

1. En las comisiones informativas de las corporaciones locales el protagonismo del grupo es menor porque los asuntos suelen tener menos calado ideológico o político y más administrativo. En esa situación no es muy habitual la actuación a través de grupos y el trabajo ordinario requiere una participación individual del cargo local con mayor frecuencia. Además, la uniformidad de mensaje o pensamiento que se pretende con la actuación grupal no adquiere tanta relevancia como en el pleno, ya que como afirma el ROF en el art. 227.2: “No son públicas las sesiones de la Comisión de gobierno ni de las comisiones informativas (...)”. Ello posibilita que los corporativos asuman individualmente opiniones sobre temas determinados en los que la unidad de actuación de un grupo no queda en entredicho de forma inmediata, ni genera las consecuencias políticas que una posible actuación pública del cargo diferente a la de sus compañeros provocaría en una sesión pública. En las comisiones de los Parlamentos territoriales o de las Cortes Generales este comportamiento no es posible por el carácter generalmente público de las sesiones.

2. Art. 73.3 LBRL: “A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y obligaciones que se establezcan.

El Pleno de la Corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos, y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a la que se refiere el párrafo anterior, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación siempre que éste lo pida”.

reparto. Así, subsana la falta de referencia legal del imperativo recogido hasta el momento en el art. 23 del ROF, que ordenaba a los concejales y diputados provinciales que se constituyeran en grupos; sin embargo sigue ignorando las consecuencias derivadas del incumplimiento de este mandato o la imposibilidad nacida de límites numéricos legales o normativos impuestos desde las Comunidades Autónomas o desde las corporaciones locales. El legislador estatal, no ha creído conveniente que la Ley de Bases regulara la naturaleza, composición o régimen jurídico de los grupos locales, y se ciñe a llamar a estos colectivos para que tengan necesariamente en todo el territorio nacional una finalidad: ser referentes para los repartos de votos en diversos órganos municipales. Todo lo demás queda a expensas del legislador autonómico. Sin duda el mayor problema que se plantea es que tanto la Constitución como las leyes estatales no señalan con nitidez un camino para predicar una naturaleza jurídica común del fenómeno del grupo local. ¿Una ley autonómica podría decir que los grupos locales son órganos de la corporación, mientras otra de la Comunidad limítrofe podría señalar que es una asociación de concejales o diputados provinciales?

La regulación de la Ley de Bases permite que las Comunidades Autónomas puedan configurar normativas que traten el hecho del grupo político, su naturaleza, composición y competencias, de manera absolutamente distinta, siempre que respeten por un lado el derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos<sup>3</sup> y por otro lado, que vigilen el imperativo de los arts. 20.3, 32.3, 46.2.e), 73.3 y 116 LBRL.

#### **b. La cuestión de confianza en las autonomías locales.**

En la LO 8/99 de 21 de abril se encuentra la introducción de la cuestión de confianza en ayuntamientos, diputaciones y cabildos (arts 197, 197 bis, 201.7 II y 207.4 LOREG). Este cambio destila una decidida apuesta por la adopción de una figura típicamente parlamentaria al ámbito de las corporaciones locales, introduciendo mecanismos impensables hace unos años en ese nivel territorial.

La exposición de motivos de la LO 8/99 de reforma de la LOREG señala la necesidad de buscar un nuevo mecanismo para resolver crisis institucionales por

3. Puede ser que de cara a la efectividad de los derechos fundamentales contenidos en los dos apartados del art. 23 CE, no sea relevante que en Extremadura un grupo municipal se pudiese constituir con dos miembros o en Aragón con tres; o que se disponga que sus portavoces pudieran llamarse mandatarios en una región, o delegados en otra. Pero quizá importe que las atribuciones de unos y de otros varíen de una Comunidad Autónoma a otra, por ejemplo que una ley autonómica permita a los grupos de las corporaciones que están en su territorio pedir como tales una comisión de investigación, mientras que en otra Comunidad se dispone que pueda ser un corporativo individualmente.

la falta de acuerdo en torno a temas esenciales de la localidad o la provincia (o la isla) e introduce varios artículos para regular la cuestión de confianza local: el 197 bis LOREG para los municipios, el art. 207.4 para las provincias y el 201.7 II para las islas. La cuestión de confianza reuniría los siguientes caracteres:

1. Según el art. 197 bis 1 LOREG, tendrá que ir vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales (en ayuntamientos), los planes generales de ordenación urbana (en ayuntamientos) o los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (en las diputaciones e islas). Demanda el quórum necesario según la LBRL para cada tema (art. 197 bis 2). La mayoría pertinente es, por tanto, variable.

2. Si en torno al asunto sobre el que se plantea la cuestión, no se produjese el acuerdo de pleno (ha de figurar expresamente la existencia de la cuestión en el orden del día), el presidente cesará automáticamente (art. 197 bis 4).

3. Habrá que elegir un nuevo presidente según las reglas generales del art. 196. El cesado no será cabeza de lista y ocupará su puesto como tal el siguiente, a efectos de la elección (art. 197 bis 4).

4. Límites: los presidentes no pueden plantear más de una moción al año, ni más de dos en el mandato, tampoco en el último año del mismo ni cuando exista una moción de censura presentada contra ellos (art. 197 bis 6 y 7). Por su parte los corporativos no podrán plantear una moción de censura contra el presidente de la corporación local en los seis meses siguientes a la votación de la cuestión ni tampoco votar contra el documento vinculado a la misma (art. 197 bis 8).

5. Excepciones: la cuestión asociada a los presupuestos generales anuales reviste una destacada especialidad. El art. 197 bis 5 LOREG señala que se entiende otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde votado el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura o presentándose ésta, no prospera. Se trata, una vez más, de deshacer un enredo institucional generado en los intentos de los opositores de penalizar a los presidentes de las corporaciones no votando los presupuestos elaborados por su gobierno pero sin plantear una alternativa global. El legislador procura que el alcalde o presidente censurado no caiga (precisamente tras plantear una cuestión de confianza dirigida a clarificar la situación de apoyo o rechazo de su gestión) ante el rechazo del presupuesto a no ser que exista una alternativa coherente que ejecute otra planificación de ingresos y gastos.

En resumen, estamos también ante un nuevo procedimiento de cambio en la presidencia de las corporaciones<sup>4</sup>.

4. En junio de 1999, El profesor Presno Linera opina sobre la reciente regulación de la cuestión de confianza a través del foro de debate “(c) *Debates Constitucionales*; Depósito Legal: AS-1053-99 <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/Portada.html>” :

1º El párrafo primero del apartado 8 del nuevo artículo 197 bis dispone que “los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo”. Es necesario añadir que en el apartado 1º de dicho artículo se dice que “el Alcalde podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos: a) los presupuestos anuales; b) el reglamento orgánico; c) las ordenanzas fiscales; d) la aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal”. Pues bien, llama la atención de ese primer párrafo que se condicione, durante seis meses, el planteamiento de una moción de censura al voto expreso del concejal a una cuestión de confianza, cuando esta última está exclusivamente conectada a un asunto concreto, si bien de reconocida relevancia (presupuestos, ordenanzas...), mientras que la moción de censura puede estar motivada en un asunto de igual o mayor gravedad y, además, desligado de ese respaldo explícito al asunto objeto de la cuestión de confianza. Es cierto que no se impide el triunfo de la moción de censura, pues, en este párrafo, únicamente se le impide al concejal firmarla, pero no respaldarla, y además durante un breve plazo (seis meses). Pero también es verdad que las firmas requeridas para el planteamiento de esa moción son muchas (la mayoría absoluta, según el artículo 197.1.a), en la nueva redacción que le otorga la LO 8/1999), y con esa limitación se puede conseguir que la moción no triunfe, no porque carezca de votos para ello, sino de firmas para debatirla.

En todo caso, a nuestro modesto entender, aquí los problemas no son de constitucionalidad, sino de articulación técnica de los mencionados instrumentos, no previstos en la Constitución para los gobiernos locales y que pueden incidir de manera relevante en la estabilidad de los mismos.

El segundo punto se suscita a propósito del párrafo segundo de ese mismo apartado 8: “Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo”. Es decir, que el voto de un concejal a favor de la aprobación de la cuestión de confianza condiciona el sentido futuro de su voto respecto al asunto objeto de la cuestión hasta el punto de que no puede emitir posteriormente (durante seis meses) un voto de signo distinto, y si lo hace “éste será considerado nulo”. Desde luego no parece que esta disposición sea muy respetuosa con el estatuto del cargo público representativo propio del concejal pues, por decirlo con muy pocas palabras, se estaría limitando su libertad para participar en la adopción de una decisión del órgano representativo al que pertenece, siendo esa libertad uno de los derechos sustantivos esenciales al desempeño del cargo representativo, limitación que carece de cualquier fundamento constitucional, incluso si se pretende justificar en aras a favorecer la gobernabilidad o facilitar la capacidad de trabajo de la institución –argumentos esgrimidos en su día por el Tribunal Constitucional (STC 75/1985) para respaldar la constitucionalidad de la barrera electoral–. Dicho con otros términos, con el mencionado precepto se estaría petrificando temporalmente la voluntad del concejal, con la garantía de la sanción jurídica de la nulidad del voto contrario, impidiendo así que el cargo electo desarrolle un acto de carácter personal e indelegable para el que se le reconoce constitucionalmente plena libertad. El derecho a tomar parte en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (es decir, con la misma libertad que los demás concejales para votar a favor o en contra en un determinado asunto) está integrado en el *status* propio de cada cargo y aquí resulta constreñido por esta previsión legislativa, que sería contraria al artículo 23.2 de nuestra Norma Fundamental, dado que el respeto a la igualdad en el voto de los representantes es la consecuencia lógica de la igualdad de voto de los ciudadanos y, por eso mismo, contribuye a la expresión en sede representativa del pluralismo político, valor

**c. Los cambios en la moción de censura local.**

El planteamiento de las mociones de censura en muchas localidades de nuestra geografía se acompañaba, lamentablemente, de una inacción del alcalde mocionado que no convocaba el pleno necesario para discutirla. El asunto acababa en los tribunales ordinarios que hacían cumplir las disposiciones al efecto obligando a la consecuente votación, pero la moción sufría un retardo cuando menos de meses y en algún caso concluía antes el mandato de la corporación. La LO 8/99 remedia este problema estableciendo el siguiente procedimiento:

a) Las firmas de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación y el resto de requisitos legales son comprobados por el secretario de la institución, que extiende una diligencia acreditativa (art. 197.1.b LOREG).

b) Tras esa evaluación del funcionario público, que adquiere un notable protagonismo, se presenta la moción diligenciada con las firmas acreditadas en el registro general de la corporación, produciéndose *ex lege* la convocatoria del pleno donde ha de ser debatida y votada para el décimo día hábil a partir del siguiente a su registro, a las doce horas (art. 197.1.c LOREG).

c) El pleno es presidido por una mesa de edad (en la que no estarían aunque les correspondiese ni el candidato ni el alcalde), junto con el secretario (art. 197.1.d), que dará lectura a la moción y la palabra al candidato, al alcalde y a los portavoces de los grupos. Por último se vota (art. 197.1.e).

d) Como sucedía antes de la reforma, el voto favorable de la mayoría absoluta genera la proclamación como alcalde del candidato asociado a la moción. Igual sucede en la diputación provincial.

En esta regulación aún queda pendiente algún tema. Así, las únicas mociones de censura que no se toman en consideración a efectos de la limitación de una por mandato contenida en el art. 197. 2 LOREG son aquellas que no cumplieran los requisitos del art. 197.1.b; es decir, la no acreditación de las firmas de los mocionistas. Por ello, al ser obligatorio que ante la presentación en regla, pase lo que pase habrá debate y votación, la firma es un camino sin retorno para el representante que le impide por el resto del mandato el ejercicio del derecho a censura con independencia del resultado final de la moción.

éste de rango constitucional y al que no cabe imponer objetivos, perfectamente legítimos pero sin ese mismo rango, como la racionalización del gobierno municipal o el fomento de la gobernabilidad.

Otra nueva mejora en la LOREG está constituida por la aclaración de las mociones de censura en los municipios con régimen de concejo abierto: ni la LOREG, ni ningún otro texto legal contemplaban la posibilidad de la moción de censura contra el alcalde, como señalaba el acuerdo de la Junta Electoral Central de 10 de septiembre de 1990. Es difícil hablar en torno a este peculiar régimen organizativo de moción de censura pues el ordenamiento asocia esta figura a un mecanismo de confianza que juega en el seno de una asamblea de representantes con un órgano ejecutivo. En el concejo abierto, cabría hablar de simple remoción del cargo, cuando la mayoría de los vecinos no estuviese de acuerdo con el alcalde. El conjunto del sistema electoral local tiende a la estabilidad de los mandatos durante cuatro años y ese principio general de permanencia dificultaría la admisión de relevos en la alcaldía sin otro requisito que el cambio de opinión de los vecinos. Se podría entender, sin embargo, que es posible la remoción por el principio del acto contrario, siendo la única objeción esgrimible frente a esta postura la quiebra de la duración del mandato de la corporación, algo que aquí no entra en juego al no haber corporativos.

El legislador estatal dispone tras la reforma de la LOREG de 1999 que la moción de censura es trasladable a los concejos (art. 197.4):

- la moción la presentan los electores del concejo, pudiendo ser candidato cualquiera de ellos;
- el secretario del concejo convoca a los vecinos del modo usual, sin necesidad de notificación personal (si no es ese el mecanismo habitual);
- en la sesión sólo intervienen el candidato y el alcalde;
- por lo demás, se aplican las reglas generales de la regulación de la censura local.

La legislación autonómica admitía desde principios de los años noventa las mociones de censura (art. 61.2 Ley 3/91 de Castilla-La Mancha, art. 36.3 de la Ley 3/93 de La Rioja y art. 75 de la Ley 1/98 de Castilla-León que remite a la normativa sobre sustitución de alcaldes de entidades locales menores)<sup>5</sup>. La reciente Ley 7/99 de 9 de abril de Administración Local de Aragón remite a la legislación electoral general en este tema (art. 47.3).

5. Sobre este tema: Trujillo Pérez, A. J.: *La moción de censura en las entidades locales*, Diputación de Valencia, Civitas, Madrid, 1999, pág. 129 y ss.

#### **d. El nuevo acceso de las autonomías locales al Tribunal Constitucional.**

Ante una inmiscusión en el ámbito de la autonomía local proveniente del Estado o de la Comunidad Autónoma se plantea el problema acerca de cuál es el cauce para reaccionar desde la corporación o corporaciones afectadas. En la mayor parte de las ocasiones, estamos ante controversias de carácter competencial, cuya causa es la capacidad legislativa de los entes territoriales superiores que en distinta medida inciden sobre la autonomía local. Ello no les puede originar el olvido del respeto hacia aquellas materias que gozan de un acentuado carácter local y que, por tanto, no pueden ser sustraídas de las corporaciones locales sin una razón de peso o motivo suficiente<sup>6</sup>. Además, en los últimos años, la Unión Europea puede también invadir con escasos frenos las competencias locales, sin que tenga porqué saltar el resorte defensivo de la garantía institucional a no ser, en opinión de Barnes, que la invasión competencial sea enorme<sup>7</sup>. En otros muchos casos, la afectación a la autonomía se produce por actos sin fuerza de ley.

Para responder a los actos sin valor de ley se puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de los primeros años ochenta no dejaba clara la legitimación de las corporaciones locales para impugnar este tipo de disposiciones, hasta que en una de sus resoluciones reconoce la posibilidad de impugnar a los entes locales partiendo del art. 24.1 CE, que impide que se pueda aceptar la indefensión de cualquier persona física o jurídica, lo que viene a “(...) permitir al municipio la plena defensa de sus intereses (...)” con la “(...) posibilidad de impugnar una disposición de carácter general cuando incida en sus propias competencias (...)” (Sala especial de Revisión TS, STS 4 de junio de 1985). El legislador dejó clara esta posibilidad en ese mismo año a través del art. 63.2 LBRL.

El recurso de amparo, que fue defendido por algunos autores como mecanismo de reacción, ante ataques a la autonomía local (se parte de la base que la autonomía local es una consecuencia del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y de aquí se puede deducir su posible alegación por sustitución de los vecinos *ex art.* 23 CE), ha sido negado como medio de impugnación en manos de las corporaciones (AATC 269/83 o 233/84). Tras la promul-

6. Barnes, J.: “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, en AA VV: *Anuario de Gobierno Local 1997*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1997, pág. 96. En el mismo sentido: Ortega Álvarez, L.: “El Principio de Proporcionalidad como garante de la Autonomía Local”, en AA VV: *Anuario de Gobierno Local 1997*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1997, pág. 111 y ss.

7. *Subsidiariedad y autonomía local...*, pág. 90.

gación de la Carta Europea de la Autonomía Local, que en su art. 3 atribuye a las entidades locales la organización y gestión de sus propios asuntos en beneficio de sus vecinos como directos representantes de los mismos, podría pensarse como hace Ortega Álvarez en una fundamentación adicional de esta teoría: la entidad local podría sustituir procesalmente a los ciudadanos en la defensa del derecho del art. 23 CE, conculcado al afectarse la autonomía local<sup>8</sup>. El Tribunal Constitucional se ha inclinado hacia el criterio de negar el acceso a las corporaciones en defensa de su autonomía utilizando el recurso de amparo<sup>9</sup>. En otros países del continente, como sabemos, existen mecanismos de impugnación directa, como es el caso del recurso de amparo en Alemania a partir del art. 93.4 de la Ley Fundamental<sup>10</sup>. La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por LO 7/99 no cambia el panorama descrito respecto de la impugnación de actos sin valor de ley.

El cambio fundamental tras la reforma es, como ya sabemos, la posibilidad de acceso al tribunal para la impugnación de leyes bajo determinadas condiciones:

**Situación hasta 1999.** Para responder a los actos con fuerza de ley, no ha cabido hasta el momento el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, a no ser que el interés de las corporaciones fuese asumido voluntariamente por alguno de los sujetos legitimados. Las posibilidades de acudir al alto tribunal, pues, han sido sólo indirectas: una era mediante petición formal a los sujetos legitimados, a través de la denominada Comisión Nacional de Administración Local, para que planteasen un recurso de inconstitucionalidad (art. 119 LBRL); y otra era el control indirecto a través de la impugnación ante los tribunales ordinarios de los actos concretos en los que se plasmaban las disposiciones controvertidas o presuntamente lesivas de la autonomía local, realizando el tribunal correspondiente el juicio de constitucionalidad o en su caso, planteando una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

A la vista de lo expuesto, los entes locales territoriales no han gozado, en defensa de su autonomía, de un acceso directo al Tribunal Constitucional para

8. Ortega Álvarez, L.: "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español". En *REALA*, nº 259, 1993, P. 493. En base a Parejo Alfonso, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, pág. 150.

9. Pérez Tremps, P.: "Autonomía local y procesos constitucionales". En AA VV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Ed. INAP-MAP. 1997. Pp. 67 y 68.

10. Sobre este cauce: González Beilfuss, M.: "El recurso de Amparo Municipal en la República Federal de Alemania". En AA VV: *Anuario del gobierno local 1997*. Ed. Marcial Pons-Diputació de Barcelona. Madrid, 1997, pág. 291 y ss. Existe desde la Constitución de Weimar (art. 19).

cuestionar las normas con rango de ley. La Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), exige en su art. 11 que las corporaciones locales tengan acceso a los recursos jurisdiccionales para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación, pero no obliga a los países firmantes que faciliten el acceso directo a los tribunales de garantías constitucionales. Sin embargo las corporaciones solicitaron el acceso directo a través de una petición de la Federación Española de Municipios y Provincias. Los representantes de los municipios asociados a la FEMP, pedían la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para hacer posible el acceso vía art. 161.1.d) CE, es decir, que tuviera el Tribunal atribuida por su Ley Orgánica la capacidad de recibir algún tipo de recurso en defensa de la autonomía local.

Esta petición tenía sus inconvenientes, ya que la voluntad del constituyente de construir un mecanismo *ad hoc* para luchar contra las normas inconstitucionales excluyó como sujeto legitimado a las corporaciones locales. Desde la FEMP se sugería que, al menos, las administraciones locales gozaran de la posibilidad de dirigir quejas al Tribunal para que actuara de oficio. La FEMP también puso un mecanismo en manos de las corporaciones locales para acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, cuando se vulnerase a través de actos o disposiciones sin rango de ley. Se trataría de un recurso en defensa de la autonomía local, con base en el mencionado art. 161.1d) CE, que demandaría una modificación de la LOTC<sup>11</sup>.

La doctrina constitucional y administrativa supo responder con diversas propuestas a este problema institucional de reivindicaciones municipalistas. En este orden de cosas, varios autores opinaron sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional. García Roca señalaba que el art. 11 CEAL no exige protección constitucional pero que esta garantía se reclama por la propia dimensión de la autonomía local como garantía institucional. El marco legal es el que define la autonomía local y es necesario un control normativo o una revisión jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional (una especie de conflicto constitu-

11. *Cuadernos de Administración Local*. Febrero de 1998. Edita FEMP, pág. 20. En p. 19 se expone lo que denominan recurso en defensa de la autonomía local. Bassols destaca que para las diputaciones provinciales "(...) constituiría un instrumento capital para el mantenimiento de su identidad, (...)". Bassols Coma, M.: "Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley de Bases de Régimen Local: experiencias y perspectivas". En AA VV: *La provincia en el Estado de las autonomías*. Ed. Diputación de Barcelona-Fundación Pí i Sunyer-M.Pons. Madrid, 1996, pág. 461.

cional) que permita enjuiciar la configuración hecha por las leyes de esta autonomía que es una exigencia constitucional (a partir de los artículos 137, 140 y 141 CE) e internacional (CEAL)<sup>12</sup>. El autor apostaba por el reconocimiento de un recurso directo que combatiera lo que él consideraba como un déficit de garantías constitucionales de la autonomía local, advirtiendo de la imposibilidad de articular una acción a partir de los mecanismos del recurso de amparo o del recurso de inconstitucionalidad<sup>13</sup>. Admitía finalmente que el legislador pudiera configurar el acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía, ante los ataques ocasionados por normas con rango de ley, modificando la LOTC para añadir en ella un conflicto constitucional de competencias a instancia de la representación de provincias y municipios, que se podría promover frente al Estado o la Comunidad Autónoma cuando se detectaran en sus actos o disposiciones vicios de incompetencia<sup>14</sup>. Font i Llovet propuso un recurso indirecto contra leyes que permitiera conjugar una vía previa en la jurisdicción contencioso-administrativa con un posterior acceso ante el Tribunal Constitucional (aunque reconoce los retrasos que podría ocasionar el conocimiento de este recurso en los órganos del orden contencioso-administrativo, por el exceso de expedientes que en la actualidad soporta)<sup>15</sup>. Parejo partía de la inviabilidad de tratar igual a una corporación local y a una Comunidad Autónoma en lo referente al acceso al Tribunal Constitucional, recordando que la autonomía local tiene un carácter puramente administrativo y debía quedar su enjuiciamiento en la órbita de la tutela judicial ordinaria<sup>16</sup>. Pérez Tremps, apuntaba que en otros países, como en Alemania, se otorga a los municipios la posibilidad de utilizar el recurso de inconstitucionalidad directo contra leyes que lesionen su autonomía, tanto frente al Estado, como frente a los *Länder* (en los correspondientes Tribunales Constitucionales territoriales). El citado autor detectó también cierta insuficiencia en los mecanismos de defensa de la autonomía local por parte de entidades locales individuales, no estando de acuerdo, sin embargo, con la implantación de una especie de conflicto de competencias puesto que llevaría a incrementar el ingente trabajo del Tribunal Constitucional y sería causa de nue-

12. 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 AA VV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Ed. INAP-MAP, 1997, pág. 21.

13. García Roca, J.: “Sobre la posibilidad...”, págs. 28 y 29.

14. García Roca, J.: “Sobre la posibilidad...”, págs. 51.

15. Font i Llovet, T.: en AA VV : *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP, 1997, pág. 110.

16. Parejo Alfonso, L.: En AA VV : *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP, 1997, págs. 128-130.

vos conflictos entre el orden contencioso-administrativo y aquél. Sugería una interpretación de la LOTC por parte del Tribunal, que permitiera la defensa de la autonomía desde las corporaciones locales aunque siguiera sin reconocérselas como partes legitimadas, flexibilizando las personaciones como interesadas y controlando las negativas de los tribunales a plantear cuestiones de inconstitucionalidad solicitadas por ellas. Se mostraba partidario, no obstante, de crear una nueva acción restringida ante los actos con fuerza de ley del Estado y de las CC AA, legitimando para su interposición a asociaciones representativas de municipios o a grandes corporaciones, que tendría un soporte constitucional a partir del art. 161.1.d) CE<sup>17</sup>. Jiménez Campo<sup>18</sup> señaló que el recurso adecuado constitucionalmente, en manos de las corporaciones locales, debería tener un carácter mediato (sólo posible tras la intervención del Poder Judicial) e indirecto (con ocasión de la impugnación de un concreto acto derivado de ley que afecte al ente local). Se ejercitaría de la siguiente manera: la corporación afectada habría de solicitar en el transcurso del proceso una cuestión de inconstitucionalidad frente a la ley que atacase su autonomía local y que es la base de aplicación del concreto acto que se debate; y si el órgano jurisdiccional no considera su petición cabrían a su vez dos hipotéticas opciones: o bien que se pudiera articular una queja al TC por parte de la corporación o corporaciones afectadas frente a la denegación o inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad; o bien hacer posible una queja al TC contra la ley una vez que acabara el proceso en la jurisdicción ordinaria y siempre que en todas sus instancias se planteara sin ser atendida la cuestión de inconstitucionalidad. Otros autores alertaban con anterioridad a las peticiones de la FEMP sobre la conveniencia de un recurso en manos de las corporaciones locales<sup>19</sup>.

17. Pérez Tremps, P.: "Autonomía local y procesos constitucionales". En AAVV: *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Ed. INAP-MAP. 1997, págs. 70 a 72. Otras opiniones en: AA VV: El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local. En *Documents Pi i Sunyer*, nº 3. Fundació Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona 1997. En cuanto a los foros que trataron las propuestas de la FEMP, destacaríamos las Jornadas sobre la CEAL, celebradas en Barcelona del 24 al 26 de abril de 1997, y el curso *El desarrollo del pacto local*, organizado por la UIMP en su sede de Valencia, la tercera semana de noviembre de 1997.

18. Jiménez Campo, J.: "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español". *REDC*, nº 53, Mayo-agosto de 1998, págs. 33 y ss. También el mismo autor en Groppi, T. (coord.): *Principio di autonomia e forma dello Stato (la parteipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata)*, Giappichelli, Turín, 1998.

19. AA VV: *Las relaciones entre la Administración Local y la Administración de Justicia*. Ed. Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, 1990. Salas, J.: "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional". *REALA*, nº 245, 1990. Rodríguez Álvarez, J. M.: *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 1997. Este último autor (pág. 165) se limita a constatar la imposibilidad de usar el recurso de inconstitucionalidad para este cometido. La mayor parte de opi-

**Situación a la vista de la promulgación de la Ley Orgánica 7/99 de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.-** Con fecha 22 de abril de 1999 se publica en el *BOE* el mencionado texto legal. De la memoria justificativa extensa que acompaña a la LO 7/99 se deducen dos cuestiones principales: la primera, que cabe constitucionalmente el acceso directo de las autonomías locales al Tribunal Constitucional (en ese sentido se expresa el Consejo de Estado por dictamen de 18 de junio de 1998); y la segunda, que se ha de elaborar una nueva vía de acceso por la imposibilidad de otorgar legitimación a municipios y provincias mediante recursos de inconstitucionalidad, de amparo, cuestiones de competencia y conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas. Estas son las notas principales de la reforma:

1º) La exposición de motivos dice que la autonomía local aconseja que las leyes estatales y autonómicas irrespetuosas con aquélla puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

2º) Con este acceso, según la citada exposición, se perfecciona el mandato del art. 11 de la CEAL que impone la necesidad de un recurso jurisdiccional en manos de las corporaciones locales para asegurar sus competencias y ámbito de actuación.

3º) Entrando ya en materia, sugiere la modificación del Título IV de la LOTC (*De los conflictos constitucionales*) para introducir en él un nuevo conflicto denominado conflicto en defensa de la autonomía local, a partir de la habilitación del art. 161.1.d) CE.

4º) Objeto del conflicto: podrá plantearse el conflicto en defensa de la autonomía local por todas las normas con rango de ley procedentes del Estado y las Comunidades Autónomas que la lesionen (art. 75. Bis. 1 LOTC).

5º) Sujetos legitimados para impugnar: a) Los municipios, provincias e islas cuando sean destinatarios únicos de una ley. b) Cuando la disposición afecte a

niones, apostaron por el acceso directo como remedio de lo que consideraban un “(...) déficit evidente en la garantía de la autonomía de los entes locales”. Rodríguez-Zapata Pérez, J: “Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación”. En AA VV: *Anuario de Gobierno Local 1997*. Diputació de Barcelona-Marcial Pons, 1997, pág. 260. Recuerda que tampoco las organizaciones locales que reúnen especialidades evidentes por su *status* y nivel de atribuciones, como son los Territorios Históricos de Euskadi, pueden impugnar leyes autonómicas o estatales (AATC 1021/87 de 22 de septiembre y 1142/87 de 14 de octubre).

un ámbito territorial en el que se comprendan varios municipios (por ejemplo, una provincia o una comarca), podrán plantear el conflicto una séptima parte como mínimo de los municipios afectados que a su vez han de representar al menos a una sexta parte de la población total afectada. c) Finalmente, cuando la disposición vulneradora de la autonomía local afecte a territorios mayores como una o varias provincias, también estarán éstas legitimadas para plantear el conflicto, siempre y cuando sean al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial al que se dirige la norma legal y representen como mínimo a la mitad de la población oficial del territorio (art. 75 *ter.* 1 LOTC)<sup>20</sup>.

6º) Inicio de la interposición del conflicto: es necesario que las corporaciones afectadas tomen la decisión de plantear el conflicto en sus plenos, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros (art. 75. *ter.* 2).

7º) Dictamen del órgano consultivo. Antes del planteamiento ante el Tribunal Constitucional es necesario un dictamen del Consejo de Estado cuando el ámbito territorial afectado por la norma legal vulneradora de la autonomía afecte a un territorio de más de una Comunidad Autónoma (o cuando afecte al territorio de una Comunidad que no tiene órgano consultivo), o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en los demás casos. El dictamen es preceptivo pero no vinculante y debe solicitarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley presuntamente lesiva de la autonomía local (art. 75 *ter.* 3 y art.75 *quater.* 1).

8º) Interposición del conflicto. Recibido el dictamen del órgano consultivo, las corporaciones afectadas podrán plantear en el plazo de un mes el conflicto ante el TC, fundamentado jurídicamente. Las asociaciones de entidades locales (la FEMP, por ejemplo) podrán asistir a los entes locales para facilitar el cumplimiento de los trámites (art. 75 *quater.*).

9º) Procedimiento ante el Tribunal Constitucional. El TC puede, mediante auto motivado, decidir la inadmisibilidad del mismo cuando falte algún requisi-

20. Frente a leyes que afecten a Canarias y a Baleares, estarán legitimados para interponer el Conflicto tres cabildos y dos consejos, como mínimo, respectivamente, sin limitaciones de población (nueva DA 3ª.2 de la LO 2/79 introducida por LO 7/99). En el País Vasco, los conflictos de competencia entre los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma se han de solventar por el cauce del art. 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Las Juntas Generales y Diputaciones Forales para los demás casos, están legitimadas del mismo modo que las provincias del régimen común (nueva DA 4ª.2 LOTC). La ley catalana 22/98 de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, reconoce en su art. 7 al Ayuntamiento de esta ciudad la facultad de recurrir ante el Tribunal Constitucional en los términos que marque la ley del Estado, ante vulneraciones de su autonomía.

to legal o sea manifiestamente infundado. Si es admitido a trámite, dará traslado en el plazo de diez días al Gobierno y al Parlamento así como a los poderes legislativos y ejecutivos autonómicos si la norma procediese de una Comunidad. Estos, en veinte días, pueden alegar lo que estimen conveniente. Asimismo el TC solicitará a las partes las aclaraciones que necesite (art. 75 *quinque*).

10º) Decisión del Tribunal. El contenido del fallo del TC declarará si se ha producido una vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada determinando en su caso la atribución de la competencia controvertida y resolviendo si fuera procedente las situaciones fácticas o jurídicas creadas por la lesión. Si la ley vulneradora de la autonomía es considerada inconstitucional, el pleno debe plantearse la consiguiente autocuestión (art. 75 *quinque*. 6)

La valoración de un texto legal reciente, ha de estar sujeta a muchas reservas. Por ello, a modo de reflexión y sin buscar un pronunciamiento de fondo hasta no conocer su aplicación sobre casos concretos, habría que precisar:

1º) La nueva redacción de la LOTC entiende que la garantía constitucional de la autonomía local se protege mejor por medio del acceso directo al Tribunal Constitucional. No obstante sólo se articula una vía de reacción ante las leyes y no ante actos concretos sin valor de ley de los demás poderes públicos.

2º) Es dudoso como argumento para justificar el acceso al Tribunal afirmar que se perfecciona el art. 11 de la CEAL, que sólo exige el acceso de los entes locales a la jurisdicción ordinaria.

3º) De entre las fórmulas política y doctrinalmente propuestas para el acceso al Tribunal se escoge un nuevo conflicto entre órganos, reformando la LOTC.

4º) Como se ha dicho anteriormente, las corporaciones locales, ante vulneraciones que no provengan de norma con rango de ley, deben conformarse con la protección otorgada por los tribunales ordinarios, si bien podrán acudir al recurso de amparo con carácter subsidiario alegando el art. 24.1 CE.

5º) El legislador opta por restringir los sujetos legitimados implantando la necesidad, por regla general, de la agrupación de municipios. Los límites impuestos podían perfectamente haber sido otros. Se desestima que organizaciones estatales (la FEMP, por ejemplo) puedan defender la autonomía y se las relega a un papel auxiliar.

6º) El acuerdo para iniciar el planteamiento del conflicto es considerado de suficiente relevancia como para exigir en pleno una mayoría cualificada.

7º) El dictamen de un órgano consultivo es un modo de enfriar los ánimos jurídicamente belicosos de los responsables municipales que quieran utilizar esta figura como estrategia política. Lo que siempre es positivo pero:

8º) La interposición del conflicto en defensa de la autonomía local sólo es posible después de la respuesta del órgano consultivo lo que puede paralizar durante mucho tiempo la solución del mismo y con ello, profundizar el posible ataque a la autonomía local.

9º) El procedimiento ante el Tribunal no reviste especialidad reseñable.

10º) El hecho de que la sentencia decida sobre la atribución de una competencia controvertida es ciertamente problemático, puesto que no parece nada claro equiparar la solución de este conflicto en defensa de la autonomía local con los habituales conflictos positivos de competencias. En este caso más que de realizar una atribución competencial se trata de una comprobación de la constitucionalidad de la ley que afecta a una garantía de la Carta magna, o una reacción similar a la de una persona física o jurídica que, tras ver vulnerado su derecho fundamental, acude cuando procede al Tribunal Constitucional (en este caso lo afectado es una garantía constitucional).

En resumen, estamos ante un primer paso de contestación a las peticiones de las corporaciones locales dentro de un programa más amplio de potenciación municipal. Font i Llovet destaca sobre la posibilidad de los entes locales de recurrir ante el Tribunal Constitucional que: “ahora queda al descubierto la retaguardia del sistema político interno de las Comunidades Autónomas”<sup>21</sup>.

.....

Los temas de interés dignos de comentario no se agotan con los cuatro propuestos pero seguramente sí son éstos los más importantes desde el punto de vista institucional y organizativo de las corporaciones locales. Los cambios rese-

21. VV AA: *Anuario del Gobierno Local 1998*. Diputació de Barcelona-M.Pons. Madrid, Barcelona, 1999, pág. 54. Un análisis del proyecto de reforma de la LOTC en pág. 47 y ss.

ñados sugieren, al menos, un resurgimiento de la preocupación por el nivel territorial local tras años de protagonismo político, normativo y científico de los temas autonómicos. Nos aventuramos a pensar que las inacabables demandas ciudadanas, al proyectarse con más fuerza y vehemencia frente a los mandatarios locales, generarán la necesidad de nuevas competencias, fuentes de financiación e instrumentos ordenadores que las leyes tendrán que estructurar.