



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Porras Ramírez, José María

La defensa frente a leyes de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional español  
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIII, núm. 99, sep - dic, 2000, pp. 1173-1208  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42709906>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## LA DEFENSA FRENTE A LEYES DE LA AUTONOMÍA LOCAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

José María PORRAS RAMÍREZ\*

**RESUMEN:** El autor argumenta que en la Constitución española en vigor pueden encontrarse parámetros interpretativos suficientes para delimitar los contornos de un modelo de autonomía local de las comunidades autónomas del Estado español, mismos que pueden ser empleados para definir su cualidad propia y para orientar su desarrollo. Posteriormente, el autor discute los diversos mecanismos de tutela de la autonomía local, previstos en el sistema legal español, para desde ahí dirigir la discusión hacia el análisis de diversos aspectos de una nueva modalidad de conflicto constitucional, introducido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por reciente reforma al capítulo IV del título IV, denominada "conflicto en defensa de la autonomía local". Finalmente, el autor hace una valoración crítica del nuevo procedimiento, a la luz de sus limitaciones y de la eficacia de los procedimientos preexistentes para la defensa de la autonomía local.

**ABSTRACT:** The author argues that it is possible to find in the current Spanish Constitution, the parameters of interpretation necessary to draw the reach and scope of "local autonomy" of the "comunidades autónomas" that form part of the Spanish state. The different mechanisms provided by the Spanish legal system to protect local autonomy are discussed, in order to concentrate afterwards on the analysis of a new constitutional proceeding, which is the result of a recent reform to chapter IV of title II of the Organic Law of the Constitutional Court, called "conflict for the defense of local autonomy". Finally, the author evaluates the new proceeding, in the light of its own limitations and of the efficacy of the pre-existing mechanisms for the protection of local autonomy.

\* Doctor en derecho y profesor de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, España.

SUMARIO: I. *Introducción: la posición constitucional de los entes locales y las carencias de su régimen legal.* II. *La supuesta insuficiencia de los diversos mecanismos de tutela de la autonomía local y la decisión de configurar un proceso constitucional específico.* III. *La peculiar naturaleza del nuevo procedimiento.* IV. *Los sujetos del conflicto y los problemas de la legitimación. Los requisitos para su tramitación.* V. *Las normas objeto del conflicto y el parámetro de enjuiciamiento.* VI. *La formalización del conflicto y su resolución.* VII. *La prescindible e innecesaria autocuestión.* VIII. *Valoración crítica.*

#### I. INTRODUCCIÓN: LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ENTES LOCALES Y LAS CARENCIAS DE SU RÉGIMEN LEGAL

La Constitución española configura, en su artículo 137, a las corporaciones locales, de igual forma que hace al referirse a las comunidades autónomas, como a uno de los pilares sobre los que se asienta la organización territorial del Estado. De este modo, viene a romper con la situación precedente, diseñando una distribución vertical del poder público que resulta radicalmente nueva, al venir a operar una gradación o reparto del mismo, de acuerdo con la diferente posición y alcance que asigna a las diversas instancias encargadas de actuarlo.<sup>1</sup> La condición atribuida a la administración local de escalón basal y subsidiario de esa organización, destinándose a la gestión del círculo de intereses que se estima propio de su peculiar estatus, y que coincide con tareas genéricamente reconducibles a la ejecución administrativa, explica la relativa desatención constitucional recibida por la

<sup>1</sup> Cruz Villalón, P., "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *RFUC*, núm. 4, 1982, pp. 52 y ss. Pi-Sunyer, C. Viver i, *Las autonomías políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 19 y ss.; Aja Fernández, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999. Acerca de su proyección en el sistema de fuentes, Balaguer Callejón, F., *Fuentes del derecho*, Madrid, Tecnos, vol. I, 1992, pp. 81 y ss.

misma, en comparación con la mucho más extensa e intensa que han merecido las comunidades autónomas. Esta circunstancia propicia el consiguiente llamamiento al legislador para que sea quien complete los perfiles institucionales del autogobierno y la autoadministración locales, decantando, con estos fines, una autonomía que se ha de desarrollar, por tanto, "en el marco de la ley".<sup>2</sup>

Tal hecho no debe, sin embargo, hacernos olvidar que pueden encontrarse en la Constitución parámetros interpretativos suficientes, si no para prefigurar un modelo acabado de autonomía local, lo cual sería inconsecuente con la condición de ordenamiento-marco<sup>3</sup> que la Constitución posee, sí para delimitar los contornos del mismo, definir su cualidad propia y orientar su desarrollo, avalando la existencia una auténtica, aun cuando ciertamente singular dado su limitado alcance, garantía institucional, destinada a su protección.<sup>4</sup> La misma aparece expresada en los artículos 137, 140, 141 y 142 CE, más los concordantes con aquellos, viniendo a actuar sobre un concepto jurídico indeterminado, la "autonomía local", orientándose preferentemente a la articulación del grupo de normas destinado por la Constitución a

2 A modo de síntesis, Parejo Alfonso, L., "El régimen jurídico de la administración local, hoy", en Alba, C. R. y Vanaclocha, F. J. (coords.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, BOE, 1997, pp. 345-403; en especial, pp. 345-348.

3 En este sentido, Böckenförde, E. W., "Die Methoden der Verfassungsinterpretation. Bestandsaufnahme und Kritik" (1975), en *Staat, Verfassung, Freiheit. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991, pp. 53-89; en especial, pp. 86-87.

4 Acerca de la misma, véase, entre otros, Martín Mateo, R., "La garantía institucional de la autonomía local", *REVL*, núm. 208, 1980, pp. 609 y ss. Parejo Alfonso, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, pp. 115 y ss. Sánchez Morón, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 159-161. Para una crítica de las ineficiencias a las que aboca el empleo de esta categoría con referencia a las corporaciones locales; véase Esteve Pardo, J., "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", *REDC*, núm. 31, 1991, pp. 125-147; Aja Fernández, E., "Configuración constitucional de la autonomía municipal", en varios autores, *Informe sobre el gobierno local*, Madrid, MAP, 1992, pp. 43-66; y García Morillo, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 11-49.

asegurar, desde una perspectiva organizativa, el autogobierno local, frente a cualquier intento de menoscabo del mismo por parte del legislador (SSTC 84/1982 y 170/1989), que dispone de un amplio poder o margen de conformación. De ahí que semejante garantía institucional tenga como finalidad básica —más que la determinación apriorística y detallada de la dotación competencial que asiste a los entes locales, tarea que incumbe al legislador—; la de tutelar el autogobierno de las corporaciones locales, circunstancia que resulta ínsita al carácter político, y no meramente administrativo de la autonomía que protege, como se pone de manifiesto por su directa vinculación con el principio democrático.<sup>5</sup>

Así pues, los entes locales, ligados directamente a éste (arts. 1.1, 1.2, 140 y 141 CE), al de autonomía político-territorial (arts. 137, 140, 141 y 142 CE) y al de descentralización de la administración pública (art. 103), ven garantizado, ante todo, que tanto su gobierno como su administración, se han de proveer y desarrollar democráticamente. De este modo, la tipología básica de los mismos, que poseen personalidad jurídica plena o propia, respectivamente, como sujetos del derecho (arts. 140 y 141 CE), esto es, los municipios, las provincias y las islas, lo harán por medio de sus ayuntamientos, diputaciones y cabildos, elegidos conforme a criterios representativos.<sup>6</sup> Eso explica que se constituyan en administraciones públicas, de carácter territorial y corporativo, dotándose de las potestades instrumentales que les son, a tales efectos, necesarias (STC 32/1981), entre las que cabe destacar, muy particularmente, junto a las diversas de ejecución administrativa, las potestades reglamentaria y de autoorganización, inherentes a la ya referida proclamación constitucional de la peculiar autonomía político-administrativa de que gozan tales entidades.<sup>7</sup>

5 En tal sentido, Carro Fernández-Valmayor, J. L., "El debate sobre la autonomía municipal", *RAP*, núm. 147, 1998, pp. 59-95; en especial, pp. 61, 80, 91 y ss.

6 Fanló Loras, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Madrid, CEC, 1990, pp. 267 y ss.

7 Parejo Alfonso, L., *Derecho básico de la administración local*, Barcelona, Ariel,

Por otra parte, y en lo que se refiere a su aspecto competencial, ha tenido que ser el legislador el que determinara el alcance de la autonomía de las corporaciones locales, articulándolas efectivamente en la organización territorial del Estado, al concretar una esfera de actuación propia de las mismas. De ahí que sea quien haga realidad su facultad de disposición de un ámbito de decisión política y administrativa, de entidad suficiente para "la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137 CE "in fine").<sup>8</sup> En este sentido, ha de considerarse que la autonomía de los entes locales que el legislador ha de reconocer y desarrollar, se inserta en un ordenamiento derivado, conexo necesariamente con el general y el autonómico correspondiente. De ahí que el Tribunal Constitucional se refiera, con frecuencia, al "carácter bifronte" de su régimen jurídico (STC 84/1982), pues Estado y comunidades autónomas, en tanto que instancias superiores de la organización territorial de aquél, comparten la responsabilidad de la configuración última de la administración local, con expreso deber de respeto, en todo caso, de su estatus constitucional. De lo dicho se deduce la interdicción de todo intento, por parte de los mismos, de absorberla o interiorizarla, orientándola a la consecución de fines que le sean extraños, atentando contra su autonomía y desvirtuando, al cabo, su posición fijada constitucionalmente.<sup>9</sup>

Al legislador estatal le compete, pues, inicialmente, establecer las "bases" del "régimen local" (ex art. 149.1.18 CE). Así, en cuanto a la organización y el funcionamiento de los entes que le son propios, se estará, en principio, a lo por

1988, pp. 107 y ss.; y más específicamente en "La potestad de autoorganización de la administración local", *DA*, núm. 228, 1991, pp. 13-43; en especial, pp. 14-16.

<sup>8</sup> Embid Irujo, A., "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal", *REDA*, núm. 30, 1981, pp. 437-470. Mir i Bagó, J., *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 1991, pp. 232 y ss.

<sup>9</sup> Albertí i Rovira, E., "La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones", en varios autores, *Informe...*, *cit.*, nota 4, pp. 125-172.

él dispuesto; correspondiendo, tras ello, al de las comunidades autónomas, su desarrollo; desplegándose, finalmente, la potestad de autoorganización de las corporaciones locales. De este modo, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), tal y como han señalado las SSTC 27/1987, 214/1989 y 109/1998,<sup>10</sup> se erige en "parámetro de constitucionalidad" de la ulterior actuación legislativa, al venir a cumplir una específica y cualificada función en el ordenamiento jurídico, en su conjunto, que no es otra que la de establecer el marco o estatuto jurídico básico del autogobierno y la autoadministración de los entes locales,<sup>11</sup> habilitando y delimitando el reparto de poder entre las diversas instancias interesadas, al tiempo que fija procedimientos sobre la producción jurídica. Tales cualidades motivan que se integre en el "bloque de la constitucionalidad" como "norma interpuesta", a través de la cual se efectúa un control indirecto de la validez de las normas con valor de ley que posteriormente se emanen, en materia de régimen local, a pesar de poseer, como éstas, igual rango jerárquico.<sup>12</sup>

Así pues, en lo que se refiere al régimen sustantivo de las funciones y los servicios, se estará, de acuerdo con lo dispuesto en la LRBRL (arts. 2o., 25 y 36), a las regulaciones que el legislador sectorial competente, estatal o autonómico, establezca, ajustándose a los controles de necesidad, proporcionalidad y no arbitrariedad, que el Tribunal Constitucional convendría que de una manera más precisa, oportunamente definiera, a imitación de lo hecho por su homólogo federal alemán,<sup>13</sup> con el fin de prohibirle la comisión de excesos que

10 Razquín Lizárraga, M. María, "Tribunal Constitucional y entes locales: la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local", *RAP*, núm. 122, 1990, pp. 259 y ss. También, Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M., "La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en varios autores, *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 17-45; en especial, pp. 38-39.

11 Así, entre otros, Morell Ocaña, L., *El régimen local español*, Madrid, Cívitas, 1988, pp. 39-40.

12 Acerca de esta concepción del "bloque de la constitucionalidad", véase Balaguer Callejón, F., *Fuentes del derecho*, Madrid, Tecnos, 1992, vol. II, pp. 47-49.

13 *Cfr.*, por todas, al sintetizar su doctrina, la muy importante "Sentencia RAS-TEDE" (BVerfGE 79, 1989), comentada, entre otros, por Schoch, F., "En relación

afecten a la identidad o cualidad propias del estatus autónomo reconocido a las corporaciones locales.<sup>14</sup> Por ello, al venir a definir las bases del régimen competencial que afecta a las mismas, concretando la garantía institucional de la autonomía local, el art. 2o. de la referida LRBRL, al tiempo que busca asegurar “la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales”, apela al deber del legislador sectorial competente de tutelar el “derecho” de éstas “a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”, asignándoles, a tal efecto, las potestades necesarias. A su vez, el trascendental art. 25.1 establece, al modo alemán, y vinculándose inmediatamente al dictado del art. 137 CE, del que es directo desarrollo legislativo, la “competencia general de los Municipios”, que no es sino una efectiva cláusula de subsidiariedad y de presunción de competencia municipal,<sup>15</sup> al venir a afirmar que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

Se subraya así que el Municipio, en tanto que “Entidad local básica de la organización territorial del Estado” (art. 11.1 LRBRL), puede llevar a cabo cuanto las leyes expresamente le permitan, más, residualmente, todo aquello que afecte al ámbito de sus intereses propios, aun en ausencia de leyes habilitantes al respecto. Por eso alude L. Parejo a la “universalidad de su círculo de acción”, lo que supone que el legislador puede ocupar efectivamente tal ámbito, con el fin de desplazarlo a otra u otras administraciones públicas, caso de advertir la existencia de un interés público preva-

a la situación de la autonomía local tras la ‘Sentencia RASTEDE’, del Tribunal Constitucional Federal”, en *DA*, núm. 234, 1993, pp. 281-321.

<sup>14</sup> Un excelente comentario de tales principios puede consultarse en Sosa Wagner, F., “La autonomía local”, en varios autores, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Cívitas, 1991, vol. IV, pp. 3185-3225; en especial, p. 3215.

<sup>15</sup> Carro Fernández-Valmayor, J. L., “El debate...”, *cit.*, nota 5, pp. 93-95.

lente que así lo aconseje, pero habiendo, en todo caso, de respetar el contenido mínimo o esencial de la garantía institucional, esto es, un campo autónomo de actuación local, con la correspondiente dotación de competencias, si concurre el interés de una Corporación de este tipo. Se sujetará así a las ya referidas determinaciones constitucionales, aseguradoras de su posición específica e indefectible en la organización territorial del Estado, y a lo dispuesto en la Ley de Bases, especialmente en lo que respecta a los ya mencionados principios, en la misma recogidos, de interdicción de la arbitrariedad y, sobre todo, de proporcionalidad en sus actuaciones (art. 55 b) LRBRL).<sup>16</sup>

Con todo, el art. 25.2 LRBRL, buscando por otros medios evitar un potencial vaciamiento del ámbito material autónomo de autogobierno local, si bien "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas", establece un listado de materias en las que el legislador sectorial afectado deberá reservar alguna competencia a los municipios. Además, los artículos 26 y 36, respectivamente, señalan los servicios que éstos, en todo caso, deberán prestar; y las competencias que también, indefectiblemente, se atribuyen a las diputaciones. A esto se añade que el artículo 27.2 reconoce la aptitud de los municipios para asumir competencias delegadas, tanto del Estado, como de las comunidades autónomas u otras entidades locales; y la enumeración que el artículo 28 hace de las materias respecto de las cuales aquéllos pueden realizar actividades complementarias con las propias de otras administraciones públicas.

De todo lo expuesto se deduce que la singular posición constitucional asignada a las corporaciones locales en la organización territorial del Estado implica, en primer lugar, el necesario señalamiento de un contenido mínimo de dotación competencial en favor de las mismas, que se sustrae a la

<sup>16</sup> Comunicación de L. Parejo Alfonso a García Morillo, J., *La configuración constitucional...*, cit., nota 4, pp. 58-62. También, Ortega Álvarez, L., "El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 1997*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 99-115.

libre disposición del legislador sectorial, con el fin de que puedan aquéllas cumplir con la función que constitucionalmente tienen atribuida, de autónoma “gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE).<sup>17</sup> Estos componen el “núcleo” o “zona de certeza positiva” de la garantía institucional, que las administraciones: la general del Estado, y de las comunidades autónomas, no pueden gestionar por sí mismas, al tenerlos reservados las corporaciones locales “*ex Constitutione*”. Se expresarán, pues, en competencias propias de éstas, pudiendo realizarse su identificación, como señala M. Sánchez Morn, particularmente en lo que a los municipios se refiere, utilizando un criterio finalista, ya que no ontológico, descartado implícitamente, tanto por la Constitución, como expresamente por la LRBRL, y por la doctrina del Tribunal Constitucional.<sup>18</sup>

Pero cabe indicar también que la Constitución no constriñe a las corporaciones locales, en virtud de su autonomía, a la gestión de unos intereses exclusivos o propios, sino que insta a las mismas a que administren otros, que no son, en principio, de su estricto dominio. Estos vienen a integrar lo que se ha venido a conocer como el “halo” o “zona de incertidumbre” de la garantía institucional. Se trata, pues, de un ámbito material suplementario a proveer de acuerdo con las tendencias históricas y, en consecuencia, fluctuantes, que se hagan del principio de descentralización administrativa, en lo que a la prestación de los servicios públicos se refiere. Tal circunstancia, aun permitiendo al legislador moverse con un margen de autodeterminación notablemente mayor a la hora de su definición, no le supone, sin embargo, la plena libertad, al hallarse su acción normativa condicionada por el deber de respeto a los principios, proyección de los constitucionales, que se recogen en el art. 2.1 LRBRL, esto es, los de descentralización, máxima proximidad, eficacia en la gestión, y naturaleza o condición de la actividad pública de referencia (STC 227/1988).

17 Ampliamente, Mir i Bagó, J., *El sistema español...*, cit., nota 8, pp. 300 y ss.

18 Sánchez Morón, M., *La autonomía local...*, cit., nota 4, pp. 185-188.

Estos criterios revelan su operatividad, sobre todo, a la hora de oponerse a eventuales desapoderamientos de competencias ya asignadas a los entes locales, al traducirse en una exigencia de actuación leal, proporcional, no arbitraria y justificada, del legislador a este respecto. Sin embargo, también lo vinculan cuando se reclama, por parte de las corporaciones locales, la delegación de competencias ejercitadas por las administraciones general y, sobre todo, autonómica (arts. 27 y 37 LRBRL).<sup>19</sup> En tal caso, además, el tenor de la referida cláusula general de competencia del art. 25.1 LRBRL, revela la “vocación natural” y preferente de los entes locales de ser destinatarios de buena parte de las competencias que el legislador sectorial puede asignarles. De ahí que tal norma, directamente ordenada a la Constitución, se convierta en una permanente invocación al mismo, particularmente cuando es autonómico, para que, aun sopesando criterios de oportunidad o conveniencia, altere la habitual interpretación que se viene haciendo de la distribución de competencias por el “bloque de la constitucionalidad”, al venir ésta propiciando que tal reparto redunde en la marginación de las instancias locales, por llevarse a cabo en beneficio, prácticamente exclusivo, de las administraciones general y, sobre todo, autonómicas.<sup>20</sup> Estas, muy particularmente, se han consolidado competencialmente a costa, no sólo del Estado, sino también de las administraciones locales, cuya relegación se ha visto, incluso, convalidada por el Tribunal Constitucional.<sup>21</sup> Así ha sucedido cuando el mismo ha definido la garantía institucional que asegura la autonomía de las corporaciones locales, sin ponerla en relación con los

19 Los artículos 4 b) LRJAPPAC y 55 b) LRBRL han dispuesto al principio de proporcionalidad como criterio articulador de las relaciones interadministrativas, lo que conlleva la ponderación de intereses y la adecuación de los instrumentos que limiten o puedan menoscabar los espacios competenciales de cada nivel de poder territorial. A este respecto, véase Ortega Álvarez, L., “El principio de proporcionalidad...”, *cit.*, nota 16, p. 114.

20 Extensamente, Parejo Alfonso, L., “El régimen jurídico...”, *cit.*, nota 2, pp. 361 y ss.

21 Véase, a título de significativo ejemplo, la STC 331/1993, de 12 de noviembre.

restantes principios y técnicas de protección que la complementan, esto es, haciendo sólo referencia a la vertiente mínima y negativa de la misma: la que atiende exclusivamente a su aptitud para fijar límites, que no contenidos u orientaciones, al legislador.

Lo indicado revela, pues, el carácter aún abierto de la inserción de las administraciones locales en el modelo vigente de Estado autonómico,<sup>22</sup> o, lo que es igual, la insuficiente atención que han merecido las cualificadas apelaciones al legislador que la LRBRL ha hecho al mismo en sus arts. 2o. y 25. Se ha ido así generando, de manera paulatina, una toma de conciencia acerca de la necesidad de proceder a una reordenación de esas relaciones en beneficio de las instancias locales, impulsando un proceso descentralizador de amplio alcance, que replantee la posición misma de éstas, con respecto al Estado y, sobre todo, a la comunidades autónomas.<sup>23</sup> En este sentido, tal y como ha argumentado T. Font, la mejor manera de garantizar esta redistribución, al tiempo que la posición misma de los entes locales, consiste en lograr la efectiva interiorización de éstos en el orden autonómico, de acuerdo con el modelo seguido por los federalismos europeos, atribuyendo a este fin a los Estatutos de Autonomía la doble función de delimitación competencial, tanto frente al Estado como respecto a aquéllas. De este modo, además se hará de tales normas, integradas efectivamente en el "bloque de la constitucionalidad", incuestionables parámetros de validez de cuantas leyes estatales y autonómicas pudieran afectar a la autonomía local.<sup>24</sup>

22 Así, ya tempranamente, García López, E., "El ajuste de la autonomía municipal en el Estado de las autonomías. Un problema pendiente en el proceso de reconstrucción de las instituciones del Estado", *REVL*, núm. 219, 1983, pp. 425 y ss.

23 Parejo Alfonso, L., "Aproximación a un balance de urgencia sobre la Ley Básica de Régimen Local", en *Informe...*, *cit.*, nota 4, pp. 325-346.

24 Font i Llovet, T., "La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio", en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pp. 15-54. En similar sentido, Aja Fernández, E., *El Estado autonómico...*, *cit.*, nota 1, pp. 225-226.

Ha de añadirse, en fin, que esas pretensiones de reivindicación de lo local, que demandan un acrecentamiento de su espacio material autónomo de gobierno y administración, se han visto reforzadas en el ámbito europeo al concretarse las virtualidades del principio de subsidiariedad respecto de tales entes, particularmente por disposición de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), cuyo art. 4.3 dispone, sin ambages, que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”.<sup>25</sup> Semejante texto normativo, al incorporarse al derecho interno desde la peculiar posición en el sistema de fuentes que le proporciona estar integrado en un tratado internacional, ratificado por España el 20 de enero de 1988, se erige en criterio de interpretación y aplicación del ordenamiento local español, cuyos principios informadores comparte plenamente. Su directa invocabilidad ante los tribunales y su indisponibilidad para el legislador, tanto estatal como autonómico, permiten dotar de una mayor efectividad a lo ya dispuesto en aquél, en orden a intensificar los procesos de descentralización del poder y, en consecuencia, de reasignación de competencias y responsabilidades, circunstancia ésta de la que necesariamente deben beneficiarse las corporaciones locales.<sup>26</sup>

Sea como fuere, todas estas voluntariosas incitaciones al legislador para que dote de mayores competencias a las mismas, al tiempo que asegura su protección efectiva, requieren, sobre todo, un impulso de carácter político, que vaya más allá de lo que las normas principales, tanto nacionales como internacionales, establecen. Sólo de él podrá derivarse un

<sup>25</sup> Entre otros, *cfr.* Rodríguez Arana, J., “Sobre el principio de subsidiariedad”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 110, 1994, pp. 19-39; Ortega Álvarez, L., “Autonomía local y subsidiariedad europea”, *Anuario del Gobierno Local 1996*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 601-627; Barnés Vázquez, J., “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, en *Anuario del Gobierno Local 1997*, *cit.*, nota 16, pp. 53-97; y Parejo Alfonso, L., *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic, 1999, pp. 7-41.

<sup>26</sup> Ortega Álvarez, L., “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-497.

replanteamiento del Estado autonómico, y del contenido y alcance de la autonomía local. La constatación de ese estado de cosas, sumariamente descrito, converge en la idea del pacto local, que, expresando un acto de confianza en las ventajas del pluralismo político-territorial, no pretende sino articular el acuerdo entre las diversas instancias interesadas, con el fin de colmar las carencias de todo orden (competenciales, financieras, organizativas y de funcionamiento, esencialmente) que afectan, de forma directa, al régimen legal de la autonomía local en España.<sup>27</sup> Así, de entre todas las iniciativas llevadas a cabo hasta el presente, la que, sin duda, reviste una mayor trascendencia es aquella que ha hecho modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con el fin de crear un nuevo proceso constitucional "en defensa de la autonomía local".

## II. LA SUPUESTA INSUFICIENCIA DE LOS DIVERSOS MECANISMOS DE TUTELA DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y LA DECISIÓN DE CONFIGURAR UN PROCESO CONSTITUCIONAL ESPECÍFICO

La atribución a las corporaciones locales de un medio reaccional extraordinario que les permita el acceso directo al Tribunal Constitucional, en aras de lograr la tutela plena y efectiva de su autogobierno y autoadministración característicos, viene a dar respuesta a una tan antigua como constante reivindicación de los propios entes locales y de la doctrina científica. De este modo se pretende subsanar el carácter, generalmente considerado, incompleto e insuficiente, de la protección brindada a la autonomía de referencia, dada la potencial vulnerabilidad a la que se ve sometida la misma por la acción del legislador, tanto estatal como autonómico, en ausencia de un instrumento eficaz e inmediato

<sup>27</sup> Véase, al respecto, Font i Llovet, T., "El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local", *Autonomies, RCDP*, núm. 20, 1995, pp. 103-119.

de impugnación de las normas por éste emanadas, puesto a disposición de sus legítimos representantes afectados.<sup>28</sup>

Su base normativa se halla en el art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que requiere, inicialmente, que las entidades locales dispongan “de una vía de recurso jurisdiccional, con el fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”. Tal directriz programática había sido, en principio, satisfecha por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en lo que se refiere a la posibilidad de impugnar disposiciones reglamentarias o actos administrativos, limitadores de la autonomía garantizada a las corporaciones locales, ante los tribunales ordinarios. Así sucedió con anterioridad, incluso, a que se aprobara la Constitución, aun cuando, ciertamente, su efectividad práctica en la etapa preconstitucional fuera escasa, dado el carácter fuertemente restrictivo de la interpretación jurisprudencial de que era objeto el art. 28 LJCA de 1956, de forma, por otro lado, harto coherente con la inexistencia, durante aquel periodo histórico, de una auténtica garantía institucional de la autonomía local en España.

La LRBRL de 1985 se acomoda plenamente a la Constitución, de la que es desarrollo directo, y en coherencia con el expreso reconocimiento que en la misma se hace de aquélla, facilita tales impugnaciones por medio de su art. 63.2, que, a su vez, reitera el art. 19.1 de la LJCA de 1998, al tiempo que desaparecen los obstáculos jurisprudenciales en tal sentido existentes, los cuales, en caso de mantenerse, permitirían, legítimamente, alegando el art. 24.1 CE, la invocación, en última instancia, del amparo constitucional.<sup>29</sup>

De otro lado, el referido art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local hace referencia a la, sin duda, más ardua cuestión del acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional, para recurrir normas con rango de ley, su-

<sup>28</sup> Véase, por todos, Sosa Wagner, F., “La autonomía local”, *cit.*, nota 14, p. 3206.

<sup>29</sup> Así, Mir i Bagó, J., *El sistema español...*, *cit.*, nota 8, pp. 283-284.

puestamente vulneradoras de su autonomía garantizada por la norma fundamental. La imprevisión de un proceso específico al efecto, tanto en los arts. 161 y 163 CE, como en la LOTC, ha llevado a incluir entre las medidas orientadas a desarrollar la propuesta de pacto local la reforma de la mencionada Ley Orgánica, con el fin de crearlo ex art. 161 d) CE, emulando la práctica seguida en otros ordenamientos de nuestro entorno cultural, tal es el caso, particularmente relevante y, en parte, afín, del alemán.<sup>30</sup>

Hasta ese momento la LRBRL, en su art. 63.3, en relación con el 119, únicamente legitimaba a las entidades locales de carácter territorial, para interesar a la Comisión Nacional de Administración Local la solicitud a los órganos constitucionales legitimados para ello, de que interpusieran recursos de inconstitucionalidad contra las leyes del Estado o de las comunidades autónomas que estimaran lesivas de la autonomía local garantizada constitucionalmente. Pero el fracaso a que ha dado lugar la puesta en práctica del mecanismo indicado,<sup>31</sup> junto a la constatación de la, en unos casos, manifiesta inidoneidad, y, en otros, supuesta insuficiencia de los procedimientos constitucionales ya existentes, avalaron la conveniencia de adoptar una solución nueva.<sup>32</sup>

En este sentido, no parece que haga falta entrar a considerar la opción por el recurso de inconstitucionalidad, dada

<sup>30</sup> La reforma de 29 de enero de 1969 de la Ley Fundamental de Bonn, introdujo el nuevo apartado 4.b en su artículo 93. Mediante el mismo se confiere a los municipios y a las asociaciones de municipios la facultad de recurrir ante el Tribunal Constitucional de los *länder* o de la Federación, según corresponda, las leyes que supuestamente vulneren su autonomía constitucionalmente garantizada. Es el llamado "recurso de amparo municipal" (*Kommunalverfassungsbeschwerde*). Véase, acerca del mismo, el comentario de G. Sturm, en Sachs M. (hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1999, pp. 1774-1775. Entre nosotros, González Beilfuss, M., "El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania", *Anuario del Gobierno Local 1997*, cit., nota 16, pp. 291-306.

<sup>31</sup> Rodríguez Zapata, J., "Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación", en *Anuario del Gobierno Local 1997*, cit., nota 16, pp. 259-290; en especial, pp. 261-268.

<sup>32</sup> 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 varios autores, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, INAP, 1998, pp. 15-53.

la enumeración en *numerus clausus* que la propia Constitución hace de los sujetos legitimados para interponerlo (art. 162.1 a) CE). De ahí que sólo acudiendo a la reforma constitucional, hipótesis ésta que excede a las pretensiones más ambiciosas de los partidarios del reforzamiento de la autonomía local, pueda llegar a barajarse su oportunidad, lo que explica que no se lo haya tenido en consideración a estos efectos.<sup>33</sup>

Por otro lado, en lo que respecta al empleo del recurso de amparo constitucional en defensa de la autonomía local, previo agotamiento de los medios impugnatorios posibles ante los órganos judiciales, lo cierto es que, además de no permitir el directo cuestionamiento de leyes, sino, tan sólo, de disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos (art. 41.2 LOTC), aun no presentando problemas de legitimación, al tenerla reconocida tanto las personas naturales como las jurídicas, siendo éste el caso de los entes locales, debe ser también descartado, al no poder concebirse a la autonomía local como un derecho fundamental protegido, con estos fines, en el art. 53.2 CE, en relación con el art. 161.1 b) CE, tal y como reitera el art. 41.3 LOTC. Esa circunstancia ha hecho que, tanto la doctrina mayoritaria, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hayan desechado semejante eventualidad, al no aceptarse, por considerarse hartamente forzada, la vinculación que entre la autonomía local y el art. 23.1 CE propone, cualificadamente, entre otros, L. Parejo.<sup>34</sup> De ahí que la única conexión que

<sup>33</sup> Véase así, Fernández Coronado, M.; Leal, I. y Brun, G., "El acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional: la propuesta de la FEMP", en *Documents Pi i Sunyer* núm. 3: *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1997, pp. 67-72.

<sup>34</sup> Cfr. los AATC 21/1980, 269/1983 y 603/1984, así como el más reciente núm. 110/1995. Véase, comentando los tres primeros, Salas Hernández, J., "La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", *REALA*, núm. 245, 1990, pp. 9-22. En distinto sentido, proponiendo la conexión, con la finalidad de amparo, entre la autonomía local y el artículo 23.1 CE: Parejo Alfonso, L., "La protección jurídica de la autonomía local en el derecho español", en *Documents Pi i Sunyer...*, *cit.*, nota 33, pp. 15-29.

pueda establecerse, válidamente, entre los entes locales y el amparo constitucional, sea con referencia al art. 24.1 CE, esto es, en defensa extraordinaria, no ya de la autonomía local, propiamente dicha, sino del derecho a la tutela judicial efectiva que tienen reconocido aquéllos, en tanto que personas jurídicas, con el fin de evitar que se produzca su indefensión.<sup>35</sup>

Cabe, pues, considerar seguidamente la vía indirecta y mediata que ofrece la cuestión de inconstitucionalidad, reconocida en el art. 163 CE y desarrollada por los arts. 35 y ss. LOTC, que ha sido entendida por algún reputado autor, como la más idónea a estos efectos, al no traicionar el “modelo” de jurisdicción constitucional que la norma fundamental, a su juicio, define, a pesar de su “apertura relativa”, en este sentido. Su operatividad se vería reforzada, o, lo que es igual, sus carencias colmadas, mediante la incorporación de las oportunas modificaciones legislativas<sup>36</sup> y la alteración de prácticas tan cuestionables como la que lleva a entender, al propio Tribunal Constitucional, que el órgano judicial tiene plena libertad a la hora de plantear o no la cuestión, al darse ciertos supuestos en los que la negativa puede resultar contraria al art. 24 CE. Así ocurre cuando ésta se expresa por medio de una decisión inmotivada o manifiestamente arbitraria, aun admitiéndose las amplias facultades de valoración que le corresponden al mismo, acerca de la concurrencia de las oportunas exigencias legales. Y, por otro lado, también es merecedora de crítica la práctica que lleva al Tribunal Constitucional a negar, mediante auto irrecurrible (art. 35.2 LOTC), el derecho a personarse, en el proceso *ad quem*, siquiera sea como coadyuvante, al ente local que suscitó, como afectado directo, la queja en el proceso *a quo*, esto es, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Véase, a este respecto, Aragón Reyes, M., “El tratamiento constitucional de la autonomía local”, en varios autores, *Organización territorial del Estado (administración local)*, Madrid, IEF, 1985, vol. I, pp. 463-495; en especial, pp. 494-495.

<sup>36</sup> Jiménez Campo, J., “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español”, *REDC*, núm. 53, 1998, pp. 33-56.

<sup>37</sup> Acerca de estas críticas, *cfr.* Pérez Tremps, P., “Autonomía local y procesos

Sea como fuere, lo cierto es que el acceso de las corporaciones locales al Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía, frente a normas con rango de ley supuestamente lesivas de aquélla, ha venido canalizándose, hasta ahora, a través de la cuestión de inconstitucionalidad, con independencia de las insuficiencias que, sin duda, presenta con esta finalidad su actual configuración.<sup>38</sup> Así, un relevante sector doctrinal (T. Font y J. Jiménez Campo) ha sostenido la idoneidad de este procedimiento, operando en él las correcciones precisas, con el propósito de garantizar, mediante la especificación de un recurso indirecto contra leyes, la protección de la autonomía local, en sus dimensiones tanto subjetiva como objetiva. Mediante el mismo se logra la tutela concreta de ésta, frente a las singulares afectaciones o lesiones que pueda sufrir, partiéndose de la consideración de las normas de aplicación y actos de ejecución de leyes; al tiempo que se alcanza el control abstracto de la norma legal causante de aquéllas.

Con los cambios necesarios, pasa a sí a postularse, pues, que un órgano judicial considerará, instado necesaria y exclusivamente por un ente local, a este efecto legitimado, que demuestre un interés legítimo, en el curso del proceso contencioso-administrativo del que conoce por la impugnación, a través de un recurso especial, de un acto o disposición en aplicación de una ley, ya sea del Estado o de una comunidad autónoma, que una norma con rango de tal y aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, puede ser contraria a la Constitución, y, en este caso, a la autonomía local en la misma garantizada, promoviendo ante el Tribunal Constitucional, tras realizar el correspondiente "juicio de relevancia", una cuestión de inconstitucionalidad. Si desoyere o ne-

constitucionales", en varios autores, *Defensa de la autonomía...*, cit., nota 32, pp. 55-75; en especial, pp. 64-65.

<sup>38</sup> Font i Llovet, T., "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", en varios autores, *Defensa de la autonomía...*, cit., nota 32, pp. 87-121; en especial, pp. 90-91.

gare, mediante auto, tal solicitud de interposición, cabría al ente local afectado impugnar ante el Tribunal Constitucional esa omisión o resolución de rechazo del órgano judicial, aun sin haber concluido el proceso ordinario, mediante un recurso de protección de la autonomía local.<sup>39</sup> Otra variante consiste en presentar una queja indirecta contra la ley, tras la conclusión íntegra del proceso iniciado contra una disposición o acto de aplicación de la misma, y con la carga, igualmente, de haber solicitado en todas sus instancias el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.<sup>40</sup>

En definitiva, las ventajas de tales propuestas pueden resumirse, a mi modo de ver, en las cinco siguientes. En primer lugar, se establece un recurso indirecto y subsidiario frente a leyes que asegura la tutela constitucional efectiva de la autonomía local. Su carácter de control concreto le viene de su presupuesto, que no es otro, a efectos de iniciativa o de capacidad para instar la apertura del proceso, que la reacción de los entes locales, objetivamente afectados, contra los actos o disposiciones que se dicten en aplicación o ejecución de una ley, supuestamente vulneradora de tal autonomía. De esta forma, se establece un criterio selectivo de legitimación, abierto al justiciable, si bien a través de la mediación judicial, que respeta tanto el art. 14, como el 24.1 CE, por lo que no suscita cuestionamientos. En segundo lugar, permite conferirle un notable protagonismo al Poder Judicial, garante e intérprete ordinario de la Constitución a través de sus órganos, contribuyendo a configurar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo como vía previa y elemento esencial de una "jurisdicción constitucional de protección de la autonomía local", de manera análoga a lo que sucede en orden a la tutela de los derechos fundamentales. Así, al tiempo, se consigue establecer un filtro adecuado a la intervención del Tribunal Constitucional. En tercer lugar,

<sup>39</sup> Así, Font i Llovet, T. lo llama "cuestión de autonomía local", en "El recurso...", *cit.*, nota 38, pp. 117-118.

<sup>40</sup> Jiménez Campo, J., "Notas sobre la protección...", *cit.*, nota 36, p. 55.

combina adecuadamente la protección de las vertientes subjetiva y objetiva de la autonomía local, pues no restringe el objeto de la impugnación al contenido competencial de la misma, sino que cubre también sus restantes dimensiones, organizativas y funcionales, no menos relevantes. En cuarto lugar, habilita para llevar a cabo, finalmente, un control abstracto y concentrado de la constitucionalidad de la ley, en aras de salvaguardar el interés objetivo que la defensa de la Constitución supone. Y en quinto lugar, y en resumen, se sirve de un procedimiento constitucional, susceptible de ser planteado en todo momento, que se asienta en el deber de colaboración permanente entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, y cuyas virtudes, entre las que cabe destacar su carácter “despolitizado” u objetivo, además de su adecuado encaje en el modelo de justicia constitucional existente, han sido suficientemente destacadas en sede doctrinal.<sup>41</sup>

Tal solución, pese a la corrección de sus planteamientos, no ha sido considerada por el legislador orgánico de la reforma de 1999, deseoso de configurar de manera distinta, en tanto que directa, el acceso al Tribunal Constitucional de los entes locales cuya autonomía crean lesionada por leyes del Estado o de las comunidades autónomas. Así, siguiendo el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de junio de 1998, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, procede a crear, acogiéndose a las previsiones, expresivas de una “competencia de atribución”, del art. 161.1 d) CE, un nuevo procedimiento denominado “conflicto en defensa de la autonomía local” (art. 59.2 LOTC), que pasa

41 Hace un cumplido elogio de la cuestión de inconstitucionalidad como instrumento para el control de la validez de la ley: Jiménez Campo, J., “Sobre la cuestión de inconstitucionalidad”, en Rubio Llorente, F. y Jiménez Campo, J., *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1998, pp. 91-108. Véase, también, Corzo Sosa, E., *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, CEPC, 1998, *passim*; y, a modo de apretada síntesis, Cabo de la Vega, A. de, “Artículo 163: la cuestión de inconstitucionalidad”, en Alzaga Vilaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1999, t. XII, pp. 275-298.

a constituir el nuevo capítulo IV del título IV, "De los conflictos constitucionales", de la indicada ley orgánica.

### III. LA PECULIAR NATURALEZA DEL NUEVO PROCEDIMIENTO

Se ha diseñado, pues, una nueva modalidad de conflicto constitucional, dotado de perfiles propios, que lo hacen sumamente atípico y singular, en relación a los ya existentes, al promoverse directamente frente a leyes,<sup>42</sup> y no contra actos o disposiciones infralegales, ya provengan del Estado o de las comunidades autónomas, que afecten a la autonomía constitucionalmente garantizada de los entes locales. La ya aludida exclusión de este nuevo proceso de la enumeración realizada en el art. 59.1 LOTC, al venir a ubicarse en un segundo y específico apartado, creado al efecto, revela que el legislador es consciente de sus diferencias cualitativas con los que se encuentran referidos en aquél.

Ha de considerarse, pues, que estamos en presencia de un *sui generis* "conflicto de competencia legislativa", mediante el cual, y a instancias de los entes locales legitimados, lo que se solicita, directamente, es un pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de si se ha producido, por la acción de una ley estatal o autonómica, lesión alguna de su autonomía tutelada por la Constitución. De este modo, lo que se impugna, propiamente, es la manera concreta de configurar la competencia de que se trate, por quien tiene habilitación para ello.<sup>43</sup> Se trata, pues, de una distinta suerte

<sup>42</sup> Hay que recordar que el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República estaba habilitado por el artículo 121 c) de la Constitución, para conocer de los conflictos o cuestiones de competencia legislativa. De ahí que no estemos ante una figura completamente extraña a nuestra tradición jurídica, pese a las evidentes diferencias que acompañan a la nueva regulación de este proceso constitucional, sobre todo en lo que se refiere a la crucial cuestión de la legitimación activa para emprenderlo. Véase así, Ruiz Lapeña, R. Ma., *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República Española*, Barcelona, Bosch, 1982, pp. 288-335; y Cruz Villalón, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 393-395.

<sup>43</sup> Así, Gómez Montoro, A. J., "La garantía constitucional de la autonomía local (algunas consideraciones sobre el Proyecto de Reforma de la LOTC)", en *Repertorio*

de conflicto en la que “la controversia jurídica fundada en una diferencia de opiniones por motivos competenciales entre entes territoriales”,<sup>44</sup> tiene como objeto dilucidar si se ha producido un menoscabo en el ámbito de autonomía local protegido, causado por la inferencia de una norma con valor de ley, cuya validez resulta, al tiempo, cuestionada.<sup>45</sup>

Tras esa verificación esencial, que se verá seguida, según proceda, de la determinación de la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y de lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas por la lesión de la autonomía local, se inicia, si así lo considera oportuno el Pleno del propio Alto Tribunal que conoció de la acción, un nuevo procedimiento disociado artificialmente del anterior, a requerimiento del Consejo de Estado, para controlar la validez de la ley impugnada a través del planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad que finalmente determinará, en su caso, la adecuación a la Constitución de la ley causante de la afectación en su momento apreciada.

Expuesta, pues, su naturaleza, pasemos a comentar sus rasgos más relevantes.

#### IV. LOS SUJETOS DEL CONFLICTO Y LOS PROBLEMAS DE LA LEGITIMACIÓN. LOS REQUISITOS PARA SU TRAMITACIÓN

La legitimación para plantear tales conflictos se confiere siguiendo un doble criterio selectivo, ya sea a título individual, al Municipio o Provincia que resulte destinatario único

Aranzadi del Tribunal Constitucional, enero-abril de 1999, t. I, pp. 1741-1764; en especial, pp. 1752-1753.

<sup>44</sup> García Roca, J., “Una teoría de la sentencia en el conflicto constitucional de competencia entre entes territoriales”, en varios autores, *Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 11-91; en especial, p. 38.

<sup>45</sup> Pulido Quecedo, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 37-43.

de la ley; ya sea colectivamente, a “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 representen, como mínimo, a un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente”, y a “un número de provincias que supongan, al menos, la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen, como mínimo, a la mitad de la población oficial” (art. 75 ter 1).

Tales limitaciones o restricciones constituyen uno de los puntos probablemente más cuestionables y polémicos de la reforma, pues, salvo para el supuesto extraordinario de las leyes singulares y autoaplicativas, que habilita la correspondiente legitimación individual, se prevé que ésta se restrinja a colectivos de entes locales, obligando a su actuación concertada en el breve espacio de tres meses, que comienza a contar desde la publicación oficial de la norma legal a impugnar, lo que, en la práctica, contribuye, de forma apreciable, a dificultar esta acción.

Así, en vez de haberse optado por el criterio, rectamente entendido, del interés directo, que se acomoda plenamente a las exigencias de los arts. 14 y 24.1 CE, al basarse en un acto inicial de afectación de la autonomía local, controlado, de forma previa, por la jurisdicción ordinaria, lo que habría supuesto reconocer la legitimación individual de todo ente que cumplidamente demostrara haber visto lesionado su círculo de intereses, de manera acorde con la concepción de la autonomía local que la Constitución expresa, atribuida, por igual, a todos los entes que menciona, se escoge, empero, un parámetro selectivo, construido, principalmente, sobre la combinación artificiosa de criterios territoriales y poblacionales.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Justifica el criterio adoptado, con el fin de primar “la dimensión objetiva de la garantía institucional de la autonomía local”, García Roca, J., “Sobre la posibilidad de configurar...”, en varios autores, *Defensa de la autonomía...*, cit., nota 32, pp. 40-44.

Tal decisión, de alcance notablemente restrictivo, se halla oficialmente avalada por la necesidad de evitar la excesiva proliferación de los conflictos, dada la situación lacerante de "inframunicipalismo" existente, además de la sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional. La articulación de semejantes argumentos, ciertamente considerables, al tiempo que extraños a la Constitución y, por tanto, a la garantía institucional de la autonomía local, predicada de todos y cada uno de los entes que se benefician de ella, da lugar al empleo de una fórmula ponderada cuya aplicación puede resultar origen de diversas disfuncionalidades.

Así, para empezar, ofrecerá en comunidades autónomas donde la distribución poblacional de referencia resulte desequilibrada, como sucede en aquéllas donde sus habitantes se hallan concentrados, en un alto porcentaje, en una gran capital, el conferirle a ésta una suerte de "derecho de veto", generador de potenciales tensiones, con respecto a otros directamente afectados, que se ven así, sin su concurso, privados de la posibilidad de recurrir.<sup>47</sup> Además, en los supuestos en que se observa una gran dispersión poblacional en el territorio de la provincia y de la comunidad autónoma, abundando, al tiempo, el número de municipios, hecho éste frecuente en buena parte de la España interior, se estará obligando a lograr el concurso de una cantidad significativamente elevada de éstos, si se quieren alcanzar las cuotas requeridas.

A su vez, el art. 75. ter. 2 exige, como requisito previo añadido en orden a la tramitación del conflicto, la necesidad del acuerdo plenario, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones locales interesadas. Este requisito se ajusta también al deseo de establecer un cierto filtro o control liminar de la autenticidad y sinceridad de los conflictos, al buscar el legislador,

<sup>47</sup> Sobre este particular, generador de disfuncionalidades, *cfr.* Font i Llovet, T., "La autonomía local en España...", *cit.*, nota 24, pp. 47-48. También "La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las autonomías", en *Informe de las Comunidades Autónomas 1998*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1999, vol. I, pp. 647-667; en especial, p. 661.

por una parte, asegurarse de que estén apoyados mayoritariamente por las instituciones representativas de los sujetos legitimados, no obedeciendo al deseo veleidoso y contingente de las minorías. A este respecto conviene reparar en el problema del posible desistimiento en el conflicto de los entes locales que, por cambio de las mayorías de gobierno, dada la larga duración habitual de los procesos constitucionales, causen la pérdida sobrevenida de los porcentajes alcanzados conforme a los complejos criterios exigidos.

La obligación, previa a la formalización del conflicto, de solicitar un dictamen preceptivo, pero no vinculante, al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente comunidad autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las corporaciones locales corresponda a varias o a una comunidad autónoma (art. 75 ter. 3),<sup>48</sup> obedece al propósito, en este caso, encomiable, de garantizar la fundamentación técnico-jurídica suficiente de la demanda, al tiempo que se propicia la obtención de soluciones extracontenciosas.<sup>49</sup> Tal solicitud deberán formalizarla los sujetos legitimados de forma conjunta. Así, en el caso de presentarse ante el Consejo de Estado, se hará, en el supuesto de que sea a causa de una ley autonómica, por medio del presidente de la comunidad autónoma (art. 48.1 LRBRL); y a través del Ministerio de Administraciones Públicas, en el caso de que la consulta recaiga sobre una ley cuyo ámbito de vigencia sea estatal (art. 48.2 LRBRL). Si la petición de dictamen

48 Saluda elogiosamente esta iniciativa, sobre todo, en lo que respecta a los órganos consultivos autonómicos, al venir a ampliar su "significado institucional", Font i Llovet, T., "La autonomía local en España...", *cit.*, nota 24, pp. 49-51. Este autor cree que si los entes locales pudieran instar al consejo consultivo a que se pronunciara sobre la ley, aún en proyecto, se podría intentar un "acuerdo" con la comunidad autónoma, sin tener que llegar a la impugnación (p. 50).

49 Del dictado del precepto se insiste en la obligatoriedad de este requisito en orden a la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local; a pesar de que la disposición adicional decimoséptima, apartado segundo, de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, faculta a las CCAA a articular la función consultiva, bien mediante un órgano específico, bien, pensando, sin duda, en la negativa del gobierno vasco a dotarse del mismo, por medio de los servicios jurídicos de la administración activa.

se efectúa ante un órgano consultivo autonómico, se estará a lo dispuesto en el Estatuto correspondiente y en la Ley reguladora del mismo. En cualquiera de estos supuestos, la solicitud se presentará “dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local”, comprendiendo, pues, que la fecha inicial comienza a contar desde el momento de su aparición, ya sea en el Boletín Oficial del Estado, ya en el de la comunidad autónoma. Tras ello, al mes siguiente de la recepción del dictamen, para el que no existe plazo de elaboración o entrega, lo que favorece nuevamente tanto la solución extraprocesal como el ya referido desistimiento, podrá plantearse el conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 75 quater. 1 y 2). El dictamen determinará, en fin, si, a juicio del órgano consultivo interpelado, la ley objeto de la tramitación de la impugnación, genera o no una lesión efectiva de la autonomía local, constitucionalmente garantizada. Además de este pronunciamiento sobre el fondo, cabrá un efectivo control formal, que verificará si concurren los requisitos de legitimación que la LOTC exige a sus actores.

Adicionalmente, esta misma norma apela a “las asociaciones de Entidades locales” para que asistan a los entes locales legitimados, “a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación” del conflicto (art. 75 ter. 4). Esta cautela revela, tanto el conocimiento que el legislador tiene de las dificultades que el mismo entraña para aquéllos, como su insistente interés en promover acciones concertadas en defensa objetiva de la autonomía local, que trasciendan al estricto interés particular de las corporaciones actuantes.

De ahí que se parta de una rígida consideración uniforme del régimen local español, cuya diversidad y heterogeneidad se hacen cada vez más evidentes;<sup>50</sup> y de que no se repare

<sup>50</sup> El principio de diferenciación, y la consiguiente quiebra del uniformismo, ha sido ya recogido en Italia por las leyes 142/1990 y 59/1997. *Cfr.* Rolla, G. C., *Manuale di diritto degli Enti locali*, Rimini, Maggioli Editore, 1997, pp. 51 y ss.

en la afectación de la vertiente subjetiva u organizativa y funcional, esto es, no exclusivamente objetiva o competencial, de la autonomía local, a la que los Estatutos de Autonomía y leyes de desarrollo territoriales, en ocasiones, se refieren, haciendo mención a sus singularidades o excepciones respecto del patrón común previsto en la LRBRL (STC 109/1998).

A este respecto, repárese, igualmente, en el completo olvido que sufren las comarcas, modalidad de ente local que, si bien no se halla comprendida en la garantía institucional que expresa la Constitución, sí aparece prevista en la mayoría de los Estatutos de Autonomía. Esta circunstancia impide a las mismas acudir, a través de este proceso, al Tribunal Constitucional, en defensa de su autonomía, supuestamente lesionada por una ley estatal o, sobre todo, autonómica, que afecte a sus competencias.<sup>51</sup> Igual sucede con las mancomunidades y áreas metropolitanas, cuya creación y proliferación se habría notoriamente impulsado y alentado, con el fin de superar la situación de "inframunicipalismo" existente, en el caso de haberles reconocido la legitimación activa que, sin embargo, el legislador se ha resistido a concederles.

Cabe también destacar, a estos efectos, que la disposición adicional tercera, en su apartado segundo, de la reforma de la LOTC, parece restringir la legitimación específica de los cabildos canarios y de los consejos insulares baleares, a la impugnación de leyes de la propia comunidad autónoma en la que se insertan, sin que, por tanto, se les permita recurrir leyes estatales, como si éstas no pudieran afectar también a su círculo de intereses, por ejemplo, en materia fiscal. Curiosamente esta discriminación no afecta a las Juntas Generales y Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico integrante de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al prever el apartado segundo de la disposición adicional cuarta

51 Cfr. Ferreira Fernández, A. J., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, Cedecs, 1999, pp. 35 y ss., 60 y ss., y 207 y ss., en especial.

de la LOTC su legitimación activa “cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma”.

Otra cuestión a considerar es la que lleva a tomar como presupuesto, con el propósito de modular la legitimación, el ámbito de aplicación de la norma, cuestión ésta que no siempre resulta fácil de determinar, como ha insistido oportunamente en señalar P. Pérez Tremps,<sup>52</sup> pues una ley sectorial puede atribuir competencias en una materia concreta a unos entes locales y a otros no, en razón de su población, en el marco de otras concesiones competenciales ya generales a todos los demás. Tal circunstancia plantea el problema de saber quiénes pueden impugnar tales disposiciones, si todos, o sólo los directamente afectados, además de sobre qué base poblacional deberá calcularse el porcentaje exigido, si sólo la por ellos compuesta o si por la resultante de la consideración de todos aquéllos.<sup>53</sup>

Pues bien, si concurren tanto los requisitos formales como los materiales exigidos, notablemente gravosos como se puede advertir, se admitirá el trámite del conflicto. De no ser así, a semejanza de lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, esto es, mediante “auto motivado” (*sic*), el Tribunal Constitucional podrá desestimarlo *in limine litis* (art. 75 quinque.1, “por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables, o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada”), circunstancia ésta última que resulta un tanto sorprendente, habida cuenta del carácter concertado de la acción y de la preceptiva consulta al órgano dictaminador correspondiente.

<sup>52</sup> Pérez Tremps, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 76.

<sup>53</sup> Font i Llovet, T., “La autonomía local en España...”, *cit.*, nota 24, pp. 48-49.

## V. LAS NORMAS OBJETO DEL CONFLICTO Y EL PARÁMETRO DE ENJUICIAMIENTO

1. En cuanto al objeto, se establece una clara "simetría impugnatoria", al poderse recurrir, por igual, las normas con rango de ley, tanto del Estado (no sólo las básicas, según restrictivamente contemplaba el proyecto de ley), como de las comunidades autónomas, que supuestamente lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 75 bis 1), aun sin esperar a que se produzca su aplicación concreta.

En lo que se refiere a las normas con rango de ley de origen estatal, cabe considerar como tales, según es bien sabido, no sólo a las leyes ordinarias, entre las que lógicamente se hallan las de bases, sino también, los decretos-leyes, los decretos legislativos, los reglamentos parlamentarios y las normas estatutarias de personal de las Cortes Generales. No lo son, en cambio, quedando así excluidos del proceso constitucional de referencia, los tratados internacionales, los estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas, en este último caso, por razón de no estar la materia "régimen local" cubierta por la reserva que a las mismas les es propia, aun cuando no deba excluirse, como ha señalado M. Pulido Quecedo, que puedan plantearse conflictos cuyo objeto sean leyes contempladas en los arts. 141.1 "in fine" y 150 CE.<sup>54</sup>

En cuanto a "las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas", cabe entender también por tales a los decretos legislativos y los reglamentos parlamentarios. En este último caso, se ha de apuntar que la participación que comienza a reconocérseles a las corporaciones locales en el procedimiento legislativo autonómico, confiere relevancia, como objeto del conflicto de referencia, a unas normas que, hasta reciente fecha, muy raramente podían dar lugar a lesión alguna de la autonomía local garantizada por la Constitución.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Pulido Quecedo, M., *La reforma...*, *cit.*, nota 45, pp. 46-47.

<sup>55</sup> Véase con referencias particulares a la reforma llevada a cabo en el Estatuto de Canarias, Font i Llovet, T., "La autonomía local en España...", *cit.*, nota 24, p. 47.

2. Como parámetros de enjuiciamiento actuarán, pues, flexiblemente, en la resolución del conflicto, tanto la Constitución, como los Estatutos de Autonomía y demás normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, además de, en su caso, y muy especialmente, la Carta Europea de la Autonomía Local y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Con ellas se contrastará, de modo directo e indirecto, respectivamente, tanto la normativa legal básica, como la de desarrollo, además de la sectorial, emanada de ambas instancias de poder político, estatal y autonómico, que contribuyen a conformar, otorgándole un carácter derivado y complejo, al ordenamiento local.

La Carta Europea de la Autonomía Local, al incorporarse al derecho interno desde la peculiar posición en el sistema de fuentes que le proporciona estar integrada en un tratado internacional, se erige en parámetro de interpretación y aplicación del ordenamiento local español, cuyos principios constitutivos refuerza y complementa, definiendo su alcance y significación. De ahí su directa invocabilidad ante los tribunales y su indisponibilidad para el legislador, tanto estatal como autonómico.<sup>56</sup>

En cuanto a la LRBRL, puede afirmarse también su aptitud para integrarse en el "bloque de la constitucionalidad" como "norma interpuesta", al habilitar y delimitar competencias, y al fijar procedimientos sobre la producción jurídica.<sup>57</sup> Tales cualidades que le son propias permiten realizar un control mediato e indirecto de la constitucionalidad de leyes que, aun teniendo su mismo rango, se ven estrechamente vinculadas a ella, con el fin de afirmar su validez. Así lo ha entendido, expresamente, el Tribunal Constitucional, en sus SSTC 27/1987, 214/1989 y 109/1998.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ortega Álvarez, L., "La Carta Europea...", *cit.*, nota 26, pp. 475 y ss.

<sup>57</sup> Para esta concepción del llamado "bloque de la constitucionalidad", véase Balaguer Callejón, F., *op. cit.*, nota 12, pp. 47-49; y también en la obra coordinada por este autor: *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, vol. I, pp. 115-119.

<sup>58</sup> Así, en sede doctrinal, *cfr.*, por todos, Sosa Wagner, F., *Manual de derecho local*, Madrid, Aranzadi, 1999, pp. 43 y ss.

Y en materia específicamente financiera, a las normas expresadas debe entenderse que se unen, en la determinación del canon de inferencia, muy particularmente, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y, en especial, la Ley de Haciendas Locales.

#### VI. LA FORMALIZACIÓN DEL CONFLICTO Y SU RESOLUCIÓN

Una vez cumplidos los requisitos exigidos en orden a la tramitación del conflicto, y tras recibirse el Dictamen, del órgano consultivo correspondiente, los sujetos legitimados cuentan con el plazo, previsto en el art. 75 quater LOTC, de un mes, para plantear o no, ante el Tribunal Constitucional, el conflicto en defensa de la autonomía local. Se impone así a los mismos la adopción de un nuevo acuerdo para este fin, que, en buena lógica, esto es, guardando la debida proporción de las formas, sería coherente suponer, ante el silencio a este respecto de la LOTC, que requiere nuevamente la obtención del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las corporaciones interesadas en la formalización del conflicto.<sup>59</sup> Sin embargo, en favor de la mera exigencia de la mayoría simple, se encuentra la LRBRL, que no contempla a éste entre los acuerdos que deben adoptarse por mayoría cualificada, en la relación que de los mismos hace su art. 47.3, redactado por la Ley 11/1999. De lo que se infiere que basta con alcanzar más votos favorables que contrarios en el plenario de cada ente municipal, provincial, insular o foral afectado, para adoptar válidamente el nuevo acuerdo.<sup>60</sup>

El art. 75 quater *in fine* dispone que el escrito de planteamiento del conflicto deberá hacer constar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 75 ter, y las alegaciones

<sup>59</sup> Gómez Montoro, A. J., "La garantía constitucional...", *cit.*, nota 43, p. 34.

<sup>60</sup> Así, Pulido Quecedo, M., *La reforma...*, *cit.*, nota 45, p. 79.

en que se funda. En este sentido, ha de entenderse que el conflicto presenta una dimensión impugnatoria de las leyes del Estado o de las comunidades autónomas que estimen los recurrentes lesivas de su autonomía, constitucionalmente garantizada. Como la LOTC no ha previsto que se pueda solicitar la suspensión de la ley objeto del conflicto, teniendo esta medida un carácter marcadamente excepcional, ha de estimarse su improcedencia, no cabiendo interpretaciones analógicas, en este sentido.

En definitiva, lo que se pretende dilucidar, inicialmente, es si se ha producido o no una afectación negativa de la autonomía local, originada por una ley, con la consiguiente búsqueda de la declaración de la existencia o no de la referida vulneración, estimando o denegando así, respectivamente, la demanda interpuesta. Con todo, no debe descartarse que la sentencia pueda tener también un alcance meramente interpretativo. Adicionalmente, cuando así lo crea preciso, el Tribunal Constitucional se pronunciará acerca de la titularidad o atribución de la competencia legislativa controvertida; resolviendo, “en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local” (art. 75 quinqué.5).<sup>61</sup>

## VII. LA PRESCINDIBLE E INNECESARIA AUTOCUESTIÓN

Tras la resolución propiamente dicha del conflicto, el Tribunal Constitucional procederá, si el Pleno decide plantearse una autocuestión, a declarar, mediante una nueva sentencia, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley que dio lugar a aquél (art. 75 quinqué.6). Lo que se pretende no es sino resaltar procesalmente la diferenciación existente entre el conflicto como tal, y la declaración de inconstitucionalidad de la ley generadora del mis-

<sup>61</sup> Fernández Farreres, G., “Algunas consideraciones a propósito de la sentencia en el conflicto constitucional de competencia entre entes territoriales”, en varios autores, *Actas de las III Jornadas...*, cit., nota 44, pp. 93-110; en especial, pp. 96-99.

mo, por otro lado. Oficialmente, el propósito que impulsa al legislador a esa división en dos fases del proceso es evitar la conversión del conflicto en un medio indirecto de ampliación de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad;<sup>62</sup> al subrayarse que no cabe, sin reformar la Constitución, anular una ley, de resultas de la interposición de una acción directa, si no es a instancias de los sujetos expresa y tasadamente legitimados para ello en el art. 162.1 a) CE.<sup>63</sup>

De ahí que el legislador, acogiendo las indicaciones, en este sentido realizadas, del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley orgánica de reforma de la LOTC, que le fue remitido por el gobierno, haya creído pertinente la creación de esta vía indirecta, por lo demás muy vinculada a la que prevé el art. 67 LOTC, para conseguir que los entes locales puedan lograr, una vez resuelto declarativamente el conflicto por lesión de la autonomía local, conseguir mediatamente, en su caso, la declaración de nulidad de la ley generadora del mismo. Así ocurrirá de plantearse potestativamente el Pleno del Tribunal Constitucional, que se pronunciará por medio de una nueva sentencia, una autocuestión a este respecto. En esta segunda fase los paralelismos con las previsiones del art. 55.2 LOTC resultan también evidentes, aunque su traslación al proceso que nos ocupa sea probablemente inadecuada.<sup>64</sup>

Lo que ocurre, tal y como ha expuesto razonadamente, entre otros, L. J. Mieres, es que esta nueva fase procesal resulta completamente prescindible e innecesaria, al quedar en gran medida predeterminada por la resolución del previo conflicto legislativo, que, como tal, lo es de por sí ya frente a la ley impugnada.<sup>65</sup> Y es que no estamos ante un conflicto

<sup>62</sup> Pérez Tremps, P., *La defensa de la autonomía...*, cit., nota 52, p. 80.

<sup>63</sup> Así, *cfr.* el ATC 6/1981.

<sup>64</sup> Véase, genéricamente, al respecto, Urias Martínez, P., *La cuestión interna de inconstitucionalidad*, Madrid, MacGraw-Hill, 1996, *passim*.

<sup>65</sup> Mieres Mieres, L. J., *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales (especial referencia al incidente en el recurso de amparo)*, Madrid, Cívitas-Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pp. 189-192.

de competencias al uso, ni ante un recurso de amparo, planteados contra actos no legislativos, lo que sí podría justificar, en este último supuesto, acudir a la autocuestión, en el caso de que se discutiera la validez de la ley originaria de los mismos; sino ante un mecanismo directo de reacción frente a leyes.<sup>66</sup>

Además, tanto el conflicto, como la autocuestión prevista, competen al Pleno del Tribunal Constitucional, que empleará un similar parámetro de enjuiciamiento para su valoración. De ahí que poco o nada pueda aportar la nueva sentencia, sino la insistencia en lo ya determinado. Pues si en el fallo que dilucida el conflicto se dispuso que la ley impugnada lesiona la autonomía local, de suyo cabe poder declararla inconstitucional en la misma sentencia, como ocurre, por lo demás, ex art. 67 LOTC, sin que sea necesario dictar una nueva al respecto.<sup>67</sup>

#### VIII. VALORACIÓN CRÍTICA

A la hora de recapitular lo que ha significado la creación del “conflicto en defensa de la autonomía local”, articulando un procedimiento directo de impugnación de leyes ante el Tribunal Constitucional, las luces y las sombras aparecen profusamente entremezcladas. Ciertamente, mediante el mismo se da respuesta a la requisitoria del art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local, encauzando el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional, con el fin de que puedan recurrir directamente leyes supuestamente vulneradoras de su autonomía asegurada por la norma fundamental. Se refuerza así la débil garantía institucional que asiste

<sup>66</sup> Insisten en este extremo, Font i Llovet, T., “La autonomía local en España...”, *cit.*, nota 24, p. 52; y aludiendo a razones de “economía procesal”, Pérez Tremps, P., *La defensa de la autonomía...*, *cit.*, nota 52, p. 80.

<sup>67</sup> Sobre la significación de este incidente previo a la decisión sobre el fondo, resuelto en el mismo conflicto de competencias, recogiendo la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, *cfr.* Caamaño Domínguez, F., Gómez Montoro, A. J., Medina Guerrero M. y Requejo Pages, J. L., *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 94-95.

a aquéllos, emulando, si bien a través de un expediente original, la práctica seguida en otros ordenamientos de nuestro entorno cultural. De este modo, se viene a colmar una de las carencias más sobresalientes de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local: el fracaso a que abocó la puesta en práctica, a esos efectos, del mecanismo indicado en su art. 63.3. Así, la constatación de la, en unos casos, manifiesta inidoneidad, y, en otros, supuesta inconveniencia o insuficiencia de los procedimientos constitucionales ya existentes, avalaron la oportunidad de adoptar una solución nueva.

Por eso, desechado el recurso de inconstitucionalidad, dada la enumeración en *numerus clausus* que la propia Constitución hace de los sujetos legitimados para interponerlo; y el recurso de amparo constitucional, al no poder concebirse a la autonomía local como un derecho fundamental protegido a estos efectos, restaba únicamente considerar la vía indirecta y mediata que ofrece la cuestión de inconstitucionalidad, operando en la misma las correcciones pertinentes. Tal opción no ha sido estimada, empero, a pesar de sus múltiples ventajas, a saber, y permítase la reiteración, las de tratarse de un recurso indirecto y subsidiario frente a leyes, susceptible de ser planteado en todo momento, asegurando la tutela efectiva de la autonomía local, no sólo en su vertiente objetiva o competencial, sino también, subjetiva u organizativa y funcional, al permitir, inicialmente, realizar un control concreto de los actos y disposiciones dictados en aplicación de leyes, supuestamente vulneradoras de tal autonomía, dando paso, si procediere, al control abstracto y concentrado de la validez de la ley, salvaguardando así el interés objetivo que supone la defensa de la Constitución. Esta vía permite así establecer un criterio selectivo, al tiempo que "natural", de legitimación, basado en el interés directo, abierto al justiciable, al permitir, a través de la intermediación que le es propia, conferirle un gran protagonismo a la jurisdicción ordinaria, en tanto que garante e intérprete usual de la Constitución a través de sus órganos.

Sin embargo, esa solución, compleja ciertamente, pero adecuada, como probablemente ninguna otra, al modelo español de justicia constitucional, ha sido preterida por el deseo de crear una nueva modalidad de conflicto constitucional, dotado de rasgos propios, al promoverse directamente frente a leyes. Se trata, en puridad, de un "conflicto de competencia legislativa", mediante el cual se solicita, de manera inmediata, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de si se ha producido o no, por la acción de una ley estatal o autonómica, lesión alguna de la autonomía local constitucionalmente garantizada. La opción es legítima y probablemente la única posible, si lo que se pretende es habilitar a los entes locales para que puedan instar el control directo e inmediato de la constitucionalidad de las leyes. Otra cosa son los evidentes defectos de que adolece su regulación.

En este sentido, los aspectos que ofrecen motivos para una más que justificada crítica son los referidos a la legitimación, en particular, y a los requisitos para la tramitación del conflicto, en general, sobre todo en lo que afecta a la cuestionable articulación, abiertamente disuasoria, de los criterios selectivos empleados; por no insistir en la negativa valoración que, igualmente, merece, aun siendo ésta una cuestión relativamente menor, la innecesaria disociación de procedimientos establecida. Todo lo cual debe llevar a recapacitar acerca de si, con la creación de este proceso, que parece haber sido concebido para no ser empleado sino en muy contadas y excepcionales ocasiones, dadas sus trabas, se han verdaderamente satisfecho las demandas de protección extraordinaria directa de la autonomía local, ante el Tribunal Constitucional; o si, en vista de su harto gravosa instrumentación, habrá que seguir recurriendo, como hasta ahora, si bien instando la introducción de los correctivos o adaptaciones necesarias para mejorar su eficacia, a la, quizá, más adecuada vía que sigue ofreciendo la cuestión de inconstitucionalidad.